

Rapport No.

Sénégal
Évaluation des filets sociaux

10 juillet 2013

Département du développement humain
Secteur Protection sociale
Région Afrique



Document de la Banque mondiale

EXERCICE BUDGETAIRE

1er janvier au 31 décembre

EQUIVALENTS MONETAIRES

Devise : Franc CFA (FCAF)

(au..... 2012)

1 dollar EU : 464 francs CFA

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
BM	Banque mondiale
CCD	Cadre de Concertation Départemental
CCR	Cadre de Concertation Régional
CEDAF	Centre départemental d'assistance et de formation pour la femme
CEL	Cadre d'Exécution Local
CFA	Franc de l'Afrique de l'Ouest
CLM	Cellule de Lutte contre la Malnutrition
CMS	Crédit Mutuel du Sénégal
CNCAS	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
CSA	Commissariat de la Sécurité Alimentaire
CSS	Caisse de Sécurité Sociale
DCaS	Division des cantines scolaires
DSRP	Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EGS	<i>Employment Guarantee Scheme</i> (Programme de garantie d'emploi)
ESAM	Enquête Sénégalaise auprès des Ménages
ESPS	Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal
ESSD	<i>Environmentally and Socially Sustainable Development Network</i> (Réseau pour un développement environnemental et social durable)
EU	États-Unis
FB	Fonds de bonification
FMI	Fonds monétaire international
FSN	Fonds de Solidarité Nationale
GOANA	Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
GPL	Gaz de Pression Liquéfié
HD	<i>Human Development</i> (Développement humain)
IMF	Institution de Micro Finance
INPS	Initiative Nationale pour la Protection Sociale des Groupes Vulnérables " <i>Squali Jaboot</i> "
IPRES	Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal

IPSEV	Initiative de Protection Sociale des Enfants Vulnérables
MICS	<i>Multiple Indicator Cluster Survey</i> (Enquête à Indicateurs multiples)
NETS	Nutrition ciblée sur l'enfant et transferts sociaux
OBC	Organisation à Base Communautaire
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OEV	(Bourses d'étude pour) les Orphelins et autres Enfants Vulnérables)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non-Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial (PAM Cantines Scolaires)
PAPA	Projet d'appui à la promotion des aînés
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise
PMT	<i>Proxy Means Test</i>
PRBC	Programme de réadaptation à base communautaire
PREM	<i>Poverty Reduction and Economic Management Program</i> (Programme de réduction de la pauvreté et de gestion économique)
PRN	Programme de renforcement nutritionnel
PRP	Programme d'appui à la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
PS	Protection social
PSNP	<i>Productive Safety Net Program</i> (Programme de filets sociaux productifs (Éthiopie))
RAP	Rapport annuel de progression
S&E	Suivi et évaluation
SAR	Société Africaine de raffinage
SDA	Services Déconcentrés de l'Administration
SNELEC	Société Nationale d'Électricité du Sénégal
SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
UBT	Unité de bétail tropical
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine

Vice-Président : Makhtar Diop Directeur des opérations : Vera Songwe Directeur Secteur : Ritva S. Reinikka Responsable Secteur : Stefano Paternotro Chef de projet : Azedine Ouerghi

Remerciements

Ce rapport doit beaucoup à ses contributeurs. L'équipe de base sur la protection sociale de la Banque mondiale était dirigée par Azedine Ouerghi (AFRSP) et comprenait Julie Van Domelen (auteur principal, consultante), Ludovic Subaran (LACSP), Damien Echevin (consultant), Aissata Fall (consultante) et Mame Maramé Diop (consultante) ; Boury Ndiaye (Bureau de la Banque au Sénégal) a fourni le soutien administratif et logistique nécessaire. Plusieurs membres de l'équipe pays de la Banque mondiale ont commenté les différentes notes techniques de référence, notamment : Linda English (Directrice, spécialiste du développement humain/Directrice sectorielle), Philip English (économiste pays), Mamadou Ndione (Économiste), Djibril Ndoye (Économiste), Atou Seck (Spécialiste de l'éducation) et Christophe Lemiere (Spécialiste santé principal). Ce rapport a fait l'objet d'une revue par les pairs de: Ruslan G. Yemtsov (Économiste principal, HDNSP) et John Blomquist (Économiste principal, SASSP). Des commentaires ont également été effectués par Theresa Jones (LACSH).

Le rapport final a fait l'objet d'une revue par les pairs par Le Programme d'assistance technique et le rapport final n'aurait pas pu être réalisé sans l'appui de plusieurs hauts fonctionnaires du Gouvernement. Ousman Ka, qui dirige l'Unité de coordination au sein du Ministère de la Famille a fourni le leadership nécessaire. Les autres agences impliquées dans le Programme d'assistance technique comprenaient notamment l'Unité de suivi du PRSP, la DPEE du Ministère des finances, l'Agence Nationale de statistiques. Le Groupe de travail des donateurs sur la protection sociale, présidé par l'UNICEF, a participé aux revues et présentations des différentes notes techniques de référence.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	I
CHAPITRE 1 : CONTEXTE : PAUVRETÉ, VULNÉRABILITÉ ET PROTECTION SOCIALE EN TANT QUE MOTEUR ÉCONOMIQUE	1
I. INTRODUCTION.....	1
II. APERÇU DE LA PAUVRETÉ ET DE LA VULNÉRABILITÉ AU SÉNÉGAL	5
III. LA PROTECTION SOCIALE ET LES FILETS SOCIAUX CONTRIBUENT À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE	10
CHAPITRE II : LA RÉPONSE ANTÉRIEURE DU GOUVERNEMENT AUX CHOCs ET LES PROGRAMMES DE FILETS SOCIAUX EXISTANTS	15
I. LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AUX CHOCs AU COURS DES 10 DERNIÈRES ANNÉES	15
II. REVUE DES PROGRAMMES DE FILETS SOCIAUX	21
CHAPITRE III : S'ORIENTER VERS L'AVENIR : DÉVELOPPER UN SYSTÈME NATIONAL DE FILETS SOCIAUX AU SÉNÉGAL	38
I. OPTIONS DE CIBLAGE POUR FILETS SOCIAUX	38
II. DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS POUR UN SYSTÈME NATIONAL DE FILETS SOCIAUX.....	44
III. VERS UN SYSTÈME NATIONAL DE FILETS SOCIAUX – PRÉALABLES INSTITUTIONNELS.....	46
IV. CADRE FINANCIER POUR LES FILETS SOCIAUX AU SÉNÉGAL	51
V. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES	55

Tableaux

Tableau 1 : Répartition des individus et ménages vulnérables selon le niveau de pauvreté.....	6
Tableau 2 : Fréquence des problèmes de satisfaction des besoins alimentaires au cours des 12 derniers mois	6
Tableau 3 Incidence des chocs autodéclarés (%)	7
Tableau 4 : Mécanismes de réponse aux chocs rapportés par les ménages (%).....	8
Tableau 5 : Augmentation du prix de certaines sources d'énergie, janvier 2005 – décembre 2007	8
Tableau 6: Sénégal: subventions sur les produits de base et de première nécessité, 2005-2011	17
Tableau 7 : Répartition des bénéficiaires de subventions sur les services publics par quintile de consommation, niveau de pauvreté et lieu de résidence	19
Tableau 8 : Répartition des bénéficiaires des subventions sur les services publics par quintile de consommation, niveau de pauvreté et lieu de résidence	19
Tableau 9 : Objectifs et types d'avantages associés à chacun des programmes de filet social.....	22
Tableau 10 : Instruments de coordination des programmes de filets sociaux.....	24
Tableau 11 : Bénéficiaires de filets sociaux par programme et par année, 2009 - 2011.....	24
Tableau 12 : Couverture géographique des programmes de filets sociaux	25
Tableau 13 : Répartition par région des bénéficiaires du PAM cantines, du NETS, du CSA et du programme de soutien aux OEV. ...	26
Tableau 14 : Répartition des bénéficiaires de programmes sociaux/de filets sociaux enquêtés par l'ESPS	26
Tableau 15 : Méthodes de ciblage, critères et sources d'information par programme	27
Tableau 16 : Mécanismes de transferts, acteurs et fréquence	31
Tableau 17 : Valeur des transferts et coûts par bénéficiaire et par programme (FCFA)	32
Tableau 18 : Composantes de l'évaluation	33
Tableau 19 : Budgets annuels des programmes de filets sociaux 2009-2011 (FCFA)	34
Tableau 20 : Sources de financement des filets sociaux, 2009 - 2011.	35
Tableau 21 : Typologie des méthodes de ciblage.....	39
Tableau 22 : Principaux déterminants de la pauvreté sur la base des caractéristiques observables des ménages -milieu urbain.....	40
Tableau 23 : Principaux déterminants de la pauvreté sur la base des caractéristiques observables des ménages -milieu rural	40
Tableau 24 : Répartition des bénéficiaires de programmes de filets sociaux selon différents scénarios de ciblage	42
Tableau 25 : Exemples de dispositifs institutionnels du programme de transferts monétaires NETS et de l'INPS – "Squali Jaboot".	45
Tableau 26 : Paramètres financiers des programmes de filets sociaux au Sénégal et des programmes de référence en Afrique	53
Tableau 27 : Paramètres financiers de référence pour l'estimation d'un système national de filet sociaux.....	54
Tableau 28 : projection de l'espace fiscal 2012-2016 en milliards FCFA	55

Figures

Figure 1 : Protection sociale, croissance économique et réduction de la pauvreté— un aperçu schématique	12
Figure 2 : Accès à l'eau et à l'électricité par quintile de consommation	18
Figure 3 : Cadre institutionnel des programmes de filets sociaux	23
Figure 4 : Répartition des programmes de filets sociaux par groupes d'âge ciblés.....	28
Figure 5 : Ciblage de la vulnérabilité à travers le ciblage catégoriel, par programme	29
Figure 6 : Répartition des coûts des programmes par composante.....	35

Encadrés

Encadré 1: Études analytiques utilisées dans l'Évaluation des filets sociaux	4
Encadré 2: Recommandations de transformation des subventions générales en système de protection sociale	20
Encadré 3: Résumé des résultats du ciblage effectué par les programmes sociaux.....	30
Encadré 4 : Évaluation des impacts du programme pilote de transferts monétaires NETS.....	33
Encadré 5: Écueils les plus fréquents dans la réforme de systèmes de filets sociaux.....	48
Encadré 6: Dépense publique en sécurité sociale* hors dépenses de santé (% du PIB).....	51

Sommaire

Objectifs de l'évaluation des filets sociaux

i. Fin 2010, la Banque mondiale a lancé, en collaboration avec le Gouvernement du Sénégal, un programme d'assistance technique sur la protection sociale, tout particulièrement les filets sociaux. La Banque mondiale et le Gouvernement ont identifié plusieurs notes techniques et séances de formation « juste à temps » adaptées aux besoins immédiats du Gouvernement qui devaient être réalisées dans ce cadre. Cette Évaluation des filets sociaux au Sénégal introduit et résume le contenu de ces notes techniques.

Contexte national : pauvreté, vulnérabilité et protection sociale en tant que moteur économique

ii. Au Sénégal, la pauvreté reste élevée et a peu régressé depuis 2005. Même si l'indice de pauvreté était passé de 55,2 pour cent à 48,3 pour cent entre 2001 et 2005, il n'a ensuite que légèrement diminué au cours des cinq années suivantes pour atteindre 46,7 pour cent en 2011. Plusieurs chocs ont affecté le Sénégal entre 2006 et 2011, notamment des déficits de pluviosité en 2006 et 2007, les chocs alimentaires et pétroliers mondiaux de 2008 et les inondations de 2009.

iii. Un large pourcentage de ménages reste vulnérable. L'éducation, la taille du ménage et la présence d'un homme chef de ménage ont été identifiées comme les principaux facteurs de pauvreté. Celle-ci est essentiellement concentrée en zone rurale. En dépit des avancées dans la réduction de la pauvreté en général, la pauvreté extrême a augmenté de façon substantielle et a plus que doublé au cours des 10 dernières années. Les enfants vulnérables, les handicapés et les personnes âgées sans soutien familial sont à risque de haute précarité. La couverture accordée par le système formel de sécurité sociale ne touche en effet que 13 pour cent de la population, incluant les 6,2 pour cent d'individus couverts par un programme formel de pension, les 3 pour cent de bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale et les 3 pour cent de détenteurs d'une forme quelconque d'assurance santé. Les pauvres et les travailleurs du secteur informel souffrent tout particulièrement d'une accessibilité limitée à la protection sociale.

iv. Les ménages pauvres sont davantage affectés par les chocs. Au cours de la dernière enquête, le tiers des ménages rapportait avoir subi au moins un choc au cours des 12 derniers mois, une proportion qui passe à 40 pour cent dans les ménages situés dans les deux quintiles les plus pauvres. Les chocs les plus fréquents avaient été causés par un accident ou une maladie sérieuse, avec un taux d'occurrence deux fois plus élevé en zone rurale. Plus de la moitié des ménages n'avait prévu aucune stratégie d'adaptation spécifique face aux chocs. Seulement quelques ménages rapportaient avoir reçu de l'aide du Gouvernement ou d'une ONG; les autres ayant plutôt eu recours au soutien familial, au retrait de leurs épargnes ou à l'endettement.

v. Au plan national, l'économie sénégalaise est fréquemment affectée par des chocs importants qui ont des effets sur la croissance économique. Les chocs exogènes, notamment la hausse du prix des biens importés ou les effets de la récession économique mondiale ont un effet particulièrement dévastateur sur le Sénégal en raison de son économie ouverte et de petite ampleur, comme on a d'ailleurs pu le constater lors des crises financière, alimentaire et pétrolière de 2008-2009. Les catastrophes naturelles menacent également certains groupes particuliers. Au moins 5 millions de Sénégalais sont exposés à un risque de sécheresse. Les inondations, qui ont affecté plusieurs régions, ont des effets sur la production et l'infrastructure ainsi que sur la perte des actifs des ménages.

vi. Le Gouvernement et les partenaires internationaux clés ont conclu que la mise en place d'un système de filets sociaux ciblés était préférable à la poursuite des subventions générales des prix. Cet argument est fondé non seulement sur des préoccupations d'équité mais sur les liens directs à la croissance économique puisqu'il y a de plus en plus de preuves démontrant que la protection sociale contribue directement à la croissance économique. Ainsi, les filets sociaux favorisent à la fois le renforcement du capital humain, par exemple à travers les transferts monétaires aux ménages pauvres et la création d'infrastructures, notamment par le biais de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre. Ces programmes aident les ménages à renforcer leurs actifs et leurs effets stimulants sur la demande contribuent au développement des marchés locaux. Ces interventions encouragent également la cohésion politique et sociale qui constitue l'assise d'une société plus productive. Au Sénégal, le défi consistera donc essentiellement à concevoir et à mener des interventions de filets sociaux favorisant la croissance économique.

Réponse antérieure du Gouvernement aux chocs et programmes de filets sociaux existants

vii. Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement a dû répondre à plusieurs chocs covariables, notamment la sécheresse de 2002-2003 et la crise économique de 2008-2009. Lorsqu'il s'agissait d'une catastrophe naturelle, le Gouvernement du Sénégal a généralement réagi en accordant un soutien financier aux producteurs agricoles et une assistance générale à la population rurale. Ce soutien rural reflète la volonté gouvernementale d'allouer les ressources à une réponse à des besoins critiques, cependant, la subvention des taux d'intérêt et l'effacement de la dette présentent plusieurs inconvénients. Les appuis sont souvent mal ciblés; les subventions et radiations de dettes profitent généralement aux producteurs ruraux importants et à ceux qui sont en mesure d'utiliser le système de crédit formel. L'effacement de la dette de tous les producteurs n'est pas bien adapté à la nature différentielle des chocs, qui n'affecte pas tous les agriculteurs de façon équivalente.

viii. Le Gouvernement a répondu à la hausse des prix alimentaires et pétroliers par une série de mesures fiscales et la subvention des denrées de base (riz, blé, lait), du butane/gaz naturel et de l'électricité. Cette stratégie permettait au Gouvernement de mener des actions rapides et visibles susceptibles de calmer l'agitation sociale croissante et de répondre aux besoins immédiats, mais ses coûts, à 2,4 pour cent du PIB, soit 1/10 de la dépense totale de 2008 se sont avérés très élevés. Les subventions au cours des crises alimentaires et pétrolières ont causé des difficultés administratives et ont eu des effets dissuasifs sur l'économie. Plus important encore, ces efforts ont largement profité aux mieux nantis. Par exemple, seulement le tiers des bénéficiaires des subventions sur eau étaient pauvres, parmi lesquels 8 pour cent seulement appartenaient au quintile le plus pauvre (les 20 pour cent les plus pauvres). De façon similaire, 31 pour cent des bénéficiaires de subventions à l'électricité étaient pauvres et seulement 7 pour cent d'entre eux appartenaient au quintile le plus pauvre. Les bénéficiaires de ces deux types de subventions étaient surtout des citoyens.

ix. La Revue des programmes de filets sociaux a identifié 12 programmes actuellement mis en œuvre par le Gouvernement :

- Le Commissariat de la Sécurité Alimentaire (CSA) accorde une assistance alimentaire aux populations vulnérables, soit en réponse à une catastrophe ou à travers la distribution de riz au moment de rassemblements publics et de festivals religieux;
- le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) est chargé de la réponse immédiate aux crises et situations d'urgence, notamment en matière de soutien financier, médical et matériel;
- le Programme de réadaptation à base communautaire (PRBC) favorise l'intégration sociale, économique et culturelle des personnes handicapées à travers la fourniture de matériel et le financement d'activités génératrices de revenus;

- le Projet d'appui à la promotion des aînés (PAPA) renforce les capacités des personnes âgées vulnérables (plus de 60 ans) et leur accorde des dons et prêts subventionnés pour la conduite d'activité génératrice de revenus groupées;
- la Division des cantines scolaires (DCaS) met en œuvre le Programme national de cantines scolaires (qui fournit des repas scolaires financés par le budget national) ;
- le Programme de cantines scolaires du PAM, qui appuie le programme national en fournissant des repas scolaires dans les écoles primaires situées dans les zones rurales vulnérables;
- le programme de Bourses d'études pour les orphelins et autres enfants vulnérables (OEV) qui soutient l'éducation et la formation professionnelle des orphelins, des enfants affectés par le VIH sida et des autres enfants vulnérables à travers le Conseil National VIH sida;
- le Plan Sésame qui annule les droits de consultation en santé pour les plus de 60 ans;
- le Programme d'appui à la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRP) qui accorde des subventions aux activités génératrices de revenus initiées par les groupes vulnérables, particulièrement les femmes, les handicapés et les populations affectées par le VIH sida;
- le Programme de Nutrition ciblée sur l'enfant et transferts sociaux (NETS) qui verse des allocations monétaires aux mères d'enfants vulnérables de moins de 5 ans afin qu'elles puissent réduire les impacts négatifs de l'augmentation des prix alimentaires; et
- le Programme alimentaire pilote de Bons d'Achat du PAM ((PAM CV) qui s'adresse aux ménages vulnérables souffrant d'insécurité alimentaire suite à l'augmentation du prix des aliments.¹

x. Ces programmes de filets sociaux cherchent à atteindre leurs objectifs à travers différents mécanismes d'appuis, la seule lacune réelle étant la création d'emplois temporaires. Ils ont trois avantages principaux: ils appuient la vie quotidienne, accordent des soutiens nutritionnels et améliorent l'accès aux services de base. Les prestations sont essentiellement menées à travers des transferts monétaires (prêts et allocations monétaires), l'aide alimentaire et la gratuité des services de santé.

xi. Ces programmes de filets sociaux sont dispersés dans plusieurs ministères et agences. Certains antécédents d'instabilité institutionnelle ont entravé le développement d'une programmation cohérente, particulièrement au sein des ministères chargés du bien-être social. Il y a eu, au moins au cours des 10 dernières années, de fréquentes reconfigurations des principaux ministères responsables du bien-être social et un déplacement des départements et programmes entre les ministères. Ceci a affaibli la capacité à concevoir et mettre en œuvre efficacement des programmes de filets sociaux. Différents mécanismes de coordination institutionnelle sont en place, mais ces derniers sont souvent spécifiques à un projet.

xii. La couverture des filets sociaux actuels est peu efficace. On estime en effet qu'environ 4 millions d'individus bénéficient chaque année une forme quelconque d'assistance sociale, ce qui correspond à un peu moins du quart de la population nationale; de plus, ce chiffre surestime largement le nombre de personnes couvertes par un filet social. L'assistance du CSA touche en effet à elle seule environ 80 de ces bénéficiaires et les cantines scolaires 17 pour cent de plus. Or ces 2 interventions ne sélectionnent pas les bénéficiaires en fonction de leurs besoins. Si l'on considère seulement les programmes qui ciblent et sélectionnent des bénéficiaires vulnérables et pour lesquels des données à cet effet sont disponibles, c'est-à-dire à l'exclusion du CSA et des cantines

¹ Cette revue n'a pu identifier aucun programme de travaux publics pouvant être considéré comme un filet social en termes de ciblage des communautés et bénéficiaires pauvres, de transferts sous le seuil salarial en vigueur et d'exécution en période de soudure dans les zones rurales.

scolaires, le nombre réel de bénéficiaires s'est élevé l'an dernier à 100 000 personnes. Ces données correspondent essentiellement à deux programmes pilotes de transferts monétaires, le NETS et le programme de bons d'achat du PAM.

xiii. Les programmes de filets sociaux utilisent différents dispositifs, dont les transferts monétaires qui représentent une option techniquement viable au Sénégal. Actuellement, les programmes de cantines scolaires et le CSA acheminent directement les aliments aux bénéficiaires finaux. Au plan logistique, le CSA dispose d'un réseau national d'entrepôts et de camions. Le Programme de cantines scolaires procède, selon les régions, soit à une sous-traitance avec le CSA ou à la contractualisation de fournisseurs privés qui assurent la livraison aux écoles. Les transferts monétaires peuvent par contre être assurés par différents circuits de distribution. Plusieurs programmes versent directement les allocations à partir de leurs bureaux — soit central à Dakar ou à partir d'une antenne locale du projet. Les autres programmes de transferts monétaires exigent que le bénéficiaire ouvre un compte dans une institution partenaire, qu'il s'agisse d'une banque commerciale, d'une institution de micro-finance ou d'un bureau postal. Dans le Programme PAM CV, les bénéficiaires utilisent leurs bons d'achat pour l'acquisition des denrées et les intermédiaires sont remboursés sur présentation des coupons dans une banque partenaire.

xiv. Les filets sociaux du Sénégal utilisent différents instruments de ciblage, mais le ciblage catégoriel est le plus fréquemment utilisé. Il est souvent renforcé par la priorisation de certaines zones géographiques et confirmé par des mécanismes de contrôle à base communautaire. La performance de ces différents systèmes de ciblage est mitigée. L'enquête des ménages ESPS de 2011 comprenait des questions sur la couverture de différents programmes sociaux (Renforcement Nutritionnel (PRN); emploi des jeunes (par ex. OFFICE BANLIEUE); développement agricole (par ex. GOANA); santé des personnes âgées (PLAN SESAME) ; aide alimentaire, appui éducatif (bourse, etc.) ; et appui à l'habitat), notamment de certains des filets sociaux concernés par cette analyse. Certains de ces programmes ont ciblé efficacement les ménages les plus pauvres, notamment le PRN et les programmes de soutien à l'agriculture alors que certaines autres initiatives, par exemple d'appui à l'éducation et d'assistance alimentaire, ont largement bénéficié aux non-pauvres. Le programme de soins de santé aux aînés dessert actuellement surtout les 40 % de ménages les mieux nantis du milieu urbain.

xv. Les programmes de filets sociaux ont coûté en moyenne 17 milliards FCFA par an au cours des trois dernières années, ce qui correspond à 0,27 pour cent du PIB. En raison de sa couverture étendue, le programme de cantines scolaires absorbe à lui seul 70 pour cent de cette dépense. Le CSA, qui touche pourtant un grand nombre de bénéficiaires, ne dispose que d'un budget annuel d'environ 1 million FCFA en raison de la faible valeur de ses transferts.

xvi. Le financement des filets sociaux reste largement dépendant du financement des donateurs. Dans les neuf programmes sur lesquels l'information relative au financement est disponible, 62 pour cent des coûts sont défrayés par les donateurs. Les gouvernements locaux assurent 7 pour cent des financements, généralement à travers leur participation au programme de cantines scolaires. Le budget national absorbe 27 pour cent du financement et les 4 pour cent résiduels sont assurés à travers les contributions communautaires. La dépense effective par bénéficiaire varie largement selon les programmes : les coûts les plus faibles sont enregistrés par les programmes de cantines scolaires et de distribution alimentaire par le CSA, qui sont également ceux dont la couverture est la plus importante. Les programmes de transferts monétaires NETS et PAM CV cherchent pour leur part à générer un impact significatif tout en opérant un programme abordable et extensible.

xvii. En termes d'efficacité, il faut noter l'absence de suivi harmonisé de la mise en œuvre des interventions de filets sociaux. Le fait que chaque programme établisse son propre plan de suivi et

évaluation, certains plus rigoureux que d'autres, rend difficile l'obtention d'une perspective nationale sur la couverture et l'impact des différents filets sociaux. Ainsi, seulement quatre programmes ont rapporté avoir mené une évaluation d'impact formel, soit les deux agences impliquées dans le programme national de cantines scolaires et les interventions de transferts monétaires du PAM CV et du NETS. Au moment de la préparation de ce rapport, seule l'évaluation du NETS était disponible. Elle faisait état d'un impact positif sur les ménages, en termes de nombre comme de variété dans les repas auto-déclarés et de réduction des stratégies d'adaptation néfaste. Les transferts monétaires ont également entraîné une participation accrue des mères aux sessions d'éducation et une amélioration des soins de santé de la reproduction. Les enfants ont adopté de meilleurs comportements alimentaires, leur morbidité a été réduite et la couverture vaccinale accrue.

S'orienter vers l'avenir : développer un système national de filets sociaux au Sénégal

xviii. Le système national de filets sociaux devrait comporter un mécanisme commun de ciblage et d'enregistrement des bénéficiaires, une plate-forme institutionnelle qui intègre les dispositifs de coordination aux niveaux central, régional et local et un ensemble d'interventions qui mettent l'accent sur les aspects productifs des filets sociaux et renforce leur contribution à la croissance économique. Les réformes nécessaires au développement d'un système national de filets sociaux devront reposer sur un cadre fiscal financièrement soutenable à moyen terme.

xix. Les filets sociaux en cours au Sénégal utilisent un ciblage catégoriel, géographique et/ou à base communautaire. Ils utilisent tous un ciblage catégoriel pour identifier les bénéficiaires correspondant au profil démographique visé. Sept des douze programmes limitent leurs interventions à certaines régions géographiques considérées plus pauvres que les autres et trois d'entre eux ajoutent un ciblage à base communautaire qui permet d'impliquer les populations locales dans l'identification des bénéficiaires.

xx. Les instruments de ciblage utilisés par les programmes de filets sociaux peuvent certainement être améliorés et diversifiés. L'évaluation du niveau de pauvreté des ménages permettrait par exemple d'améliorer la performance du ciblage. Jusqu'à maintenant, il n'y a eu aucune conduite de tests d'estimation du niveau de richesse (*proxy means test*) (PMT), une méthode pourtant couramment utilisée par plusieurs filets sociaux à travers le monde. Dans le cadre du programme d'assistance technique en protection sociale mené en collaboration avec le gouvernement, la Banque mondiale a procédé au renforcement des capacités sur la méthode PMT à travers son application à plusieurs bases de données tirées des enquêtes des ménages du Sénégal.

xxi. L'application d'un score PMT améliorerait considérablement le ciblage des programmes de filets sociaux existants. Les simulations sur les différentes méthodes de ciblage effectuées sur 9 programmes de filets sociaux ont démontré que les pires ciblage, c'est-à-dire ceux qui présentaient les « fuites » les plus importantes vers les non-pauvres et les mieux nantis, résultaient du ciblage catégoriel lorsqu'utilisé seul (scénario de référence). Le ciblage géographique améliorait les résultats par rapport au scénario de référence dans toutes les simulations. Dans presque tous les cas, l'utilisation du test PMT favorisait un ciblage de qualité supérieure (PAPA urbain, IPSEV urbain et rural, PAM CV, NETS rural, DCas urbain et rural, OEV urbain, PRP, PRBC urbain, cantines urbaines et rurales du PAM). Le PMT n'a pas été plus performant que le ciblage géographique dans les cas suivants : PAPA rural, NETS urbain (légèrement), OEV rural et PRBC rural.

xxii. La seule mise en garde relative à une concentration sur l'amélioration des instruments de ciblage porte sur le fait qu'elle ne devrait pas réduire l'importance accordée à la question fondamentale de l'augmentation de la couverture des programmes de filets sociaux en général et à la réorientation des dépenses importantes actuellement allouées aux subventions générales. Les

scolaires, le nombre réel de bénéficiaires s'est élevé l'an dernier à 100 000 personnes. Ces données correspondent essentiellement à deux programmes pilotes de transferts monétaires, le NETS et le programme de bons d'achat du PAM.

xiii. Les programmes de filets sociaux utilisent différents dispositifs, dont les transferts monétaires qui représentent une option techniquement viable au Sénégal. Actuellement, les programmes de cantines scolaires et le CSA acheminent directement les aliments aux bénéficiaires finaux. Au plan logistique, le CSA dispose d'un réseau national d'entrepôts et de camions. Le Programme de cantines scolaires procède, selon les régions, soit à une sous-traitance avec le CSA ou à la contractualisation de fournisseurs privés qui assurent la livraison aux écoles. Les transferts monétaires peuvent par contre être assurés par différents circuits de distribution. Plusieurs programmes versent directement les allocations à partir de leurs bureaux — soit central à Dakar ou à partir d'une antenne locale du projet. Les autres programmes de transferts monétaires exigent que le bénéficiaire ouvre un compte dans une institution partenaire, qu'il s'agisse d'une banque commerciale, d'une institution de micro-finance ou d'un bureau postal. Dans le Programme PAM CV, les bénéficiaires utilisent leurs bons d'achat pour l'acquisition des denrées et les intermédiaires sont remboursés sur présentation des coupons dans une banque partenaire.

xiv. Les filets sociaux du Sénégal utilisent différents instruments de ciblage, mais le ciblage catégoriel est le plus fréquemment utilisé. Il est souvent renforcé par la priorisation de certaines zones géographiques et confirmé par des mécanismes de contrôle à base communautaire. La performance de ces différents systèmes de ciblage est mitigée. L'enquête des ménages ESPS de 2011 comprenait des questions sur la couverture de différents programmes sociaux (Renforcement Nutritionnel (PRN); emploi des jeunes (par ex. OFFICE BANLIEUE); développement agricole (par ex. GOANA); santé des personnes âgées (PLAN SESAME) ; aide alimentaire, appui éducatif (bourse, etc.) ; et appui à l'habitat), notamment de certains des filets sociaux concernés par cette analyse. Certains de ces programmes ont ciblé efficacement les ménages les plus pauvres, notamment le PRN et les programmes de soutien à l'agriculture alors que certaines autres initiatives, par exemple d'appui à l'éducation et d'assistance alimentaire, ont largement bénéficié aux non-pauvres. Le programme de soins de santé aux aînés dessert actuellement surtout les 40 % de ménages les mieux nantis du milieu urbain.

xv. Les programmes de filets sociaux ont coûté en moyenne 17 milliards FCFA par an au cours des trois dernières années, ce qui correspond à 0,27 pour cent du PIB. En raison de sa couverture étendue, le programme de cantines scolaires absorbe à lui seul 70 pour cent de cette dépense. Le CSA, qui touche pourtant un grand nombre de bénéficiaires, ne dispose que d'un budget annuel d'environ 1 million FCFA en raison de la faible valeur de ses transferts.

xvi. Le financement des filets sociaux reste largement dépendant du financement des donateurs. Dans les neuf programmes sur lesquels l'information relative au financement est disponible, 62 pour cent des coûts sont défrayés par les donateurs. Les gouvernements locaux assurent 7 pour cent des financements, généralement à travers leur participation au programme de cantines scolaires. Le budget national absorbe 27 pour cent du financement et les 4 pour cent résiduels sont assurés à travers les contributions communautaires. La dépense effective par bénéficiaire varie largement selon les programmes : les coûts les plus faibles sont enregistrés par les programmes de cantines scolaires et de distribution alimentaire par le CSA, qui sont également ceux dont la couverture est la plus importante. Les programmes de transferts monétaires NETS et PAM CV cherchent pour leur part à générer un impact significatif tout en opérant un programme abordable et extensible.

xvii. En termes d'efficacité, il faut noter l'absence de suivi harmonisé de la mise en œuvre des interventions de filets sociaux. Le fait que chaque programme établisse son propre plan de suivi et

principales contraintes sont d'ordre fiscal et institutionnel, notamment en matière de capacité à aider davantage d'individus et non à identifier correctement « les bons pauvres ».

Dispositifs institutionnels pour un système national de filets sociaux

xxiii. La mise en place d'un cadre institutionnel adéquat sera essentielle au succès du système national de filets sociaux. Actuellement, bien que certaines composantes clés soient en place, le Sénégal ne dispose ni d'un cadre institutionnel de régulation du système national de protection sociale, ni d'une plate-forme institutionnelle suffisamment développée pour appuyer un système national de filets sociaux intégré et de grande ampleur. En dépit de l'instabilité institutionnelle, de la dispersion des programmes et de la faiblesse des mécanismes de coordination, le cadre institutionnel sénégalais présente plusieurs forces à partir desquelles il sera possible de mettre en place un système de filets sociaux plus complet. Malgré le fait qu'elle date de plusieurs années, la Stratégie nationale de protection sociale apporte une perspective unificatrice en matière de protection sociale et assure un langage commun dans la priorisation des interventions. Le pays dispose actuellement d'un corpus important de programmes de filets sociaux, qui a d'ailleurs permis d'expérimenter différentes procédures d'exécution et mécanismes de coordination de programme. Le Gouvernement s'est récemment doté d'un comité interministériel du secteur protection sociale chargé d'assurer la coordination aux plus hauts niveaux de gouvernance. En outre, le nouveau Gouvernement a créé le poste de Délégué Général à la protection sociale et à la solidarité nationale, qui agit en tant que point focal haut placé au Bureau du Président et est chargé de rappeler l'importance de l'intégration d'un système de protection sociale efficace dans les priorités du nouveau Gouvernement.

xxiv. L'élaboration d'un ensemble d'outils communs partagés par les différents programmes est essentielle au fonctionnement d'un système national de filets sociaux, notamment sur les aspects suivants : création des composantes d'un système national de ciblage; identification de mécanismes budgétaires coordonnés dans un cadre global de dépenses à moyen terme en filets sociaux; développement coordonné d'indicateurs et d'un système de gestion de l'information afin que les données puissent circuler de façon systématique entre les programmes et être agrégées au niveau national; partage des registres de bénéficiaires entre les programmes; et élaboration d'un mécanisme commun de coordination locale. Le système national de filets sociaux devra également avoir la flexibilité nécessaire à une réponse rapide aux besoins à court terme générés par les chocs et être en mesure de reprendre son ampleur initiale après une période de crise transitoire. Ceci comprend la préparation de plans d'urgence dans les principaux secteurs d'intervention des programmes. En outre, le système national de filets sociaux identifiera les besoins de renforcement des capacités sur les questions transversales, par exemple en matière d'identification de certains groupes vulnérables, de ciblage, de gestion des transferts et de suivi et évaluation. Ces renforcements pourront être partagés entre les différents programmes. Le passage d'une approche projet/programme individuel à un système national de filets sociaux demandera la présence d'un cadre financier global du secteur, qui priorise les dépenses et établit une base fiscale durable. Puisque les partenaires internationaux fournissent une part importante des ressources destinées aux filets sociaux, la création d'un système cohérent passe nécessairement par une harmonisation des interventions, ceci dans un cadre dont la direction serait assurée par le Gouvernement. L'approche système réduit la fragmentation, encourage l'harmonisation et peut améliorer à la fois la performance des programmes individuels et les fonctions de protection, de prévention et de promotion des filets sociaux au Sénégal.

Cadre financier pour les filets sociaux au Sénégal

xxv. Au Sénégal, la dépense publique en filets sociaux et programmes d'assistance sociale (hors subventions générales des prix) a longtemps été faible. Elle s'établissait à environ 0,15 pour cent du PIB en 2004. Au cours des sécheresses de 2002-2003, cette proportion était passée à 0,5 pour cent du PIB en raison de la dépense en aide alimentaire et matériaux distribués en appui aux populations rurales. En outre, la plus grande part de la dépense actuelle va à des programmes tels que les cantines scolaires et la distribution alimentaire du CSA, qui ont d'autres objectifs et/ou ne sont pas nécessairement ciblés en fonction d'un filet social. En outre, les programmes à couverture importante ont généralement tendance à n'accorder que de très faibles prestations qui ne couvrent qu'une part de la consommation du ménage, ce qui risque de diluer leur impact potentiel sur son bien-être.

xxvi. La mise à l'échelle des filets sociaux devrait être basée sur un cadre financier réaliste. Les coûts généraux associés à un système national de filets sociaux varient selon le type de programmes concernés, l'importance de leur couverture, la taille des transferts et l'efficacité administrative générale. Un système national de filets sociaux dont le coût annuel s'élèverait à 68 milliards FCFA équivaldrait à environ 1 pour cent du PIB et à 3 pour cent de l'ensemble du budget national. En fait, un système solide ne coûterait pas plus que les subventions annuelles sur les denrées alimentaires et biens essentiels, mais les distorsions engendrées seraient nettement plus faibles et son impact ciblé beaucoup plus important.

xxvii. Le financement d'un système national de filets sociaux peut être assuré de diverses façons. L'espace fiscal nécessaire pourrait être dégagé à travers l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la dépense actuelle en PS, notamment par la réallocation des fonds alloués à certains programmes vers des priorités plus importantes et des programmes plus efficaces (c.-à-d. passer des subventions alimentaires aux transferts monétaires). L'opportunité la plus intéressante consisterait à remplacer l'utilisation des subventions générales des prix, particulièrement lors de chocs économiques, par des interventions de PS mieux ciblées. D'autres financements pourraient être assurés par une augmentation des ressources intérieures allouées à la PS. Au Sénégal, la croissance économique a permis de dégager un certain espace fiscal au cours de la dernière décennie, mais les apports des donateurs sont encore essentiels au financement de la protection sociale au Sénégal. Ils resteront importants, particulièrement en tant qu'instruments de réforme et de tests sur les différentes approches potentielles. Même si des ressources externes additionnelles sont nécessaires, le Gouvernement du Sénégal devrait, avec le temps, assumer une part croissante du financement d'un système national de filets sociaux.

Conclusions et prochaines étapes principales

xxviii. Le Sénégal fera certainement encore face à des chocs internes et externes. Les réformes apportées aux filets sociaux devraient faciliter une amélioration de la couverture, l'obtention de meilleurs impacts et une plus grande efficacité de la dépense. Un système national de filets sociaux devrait comprendre une plate-forme institutionnelle dotée d'instruments de coordination aux niveaux central, régional et local, un système commun de ciblage et d'enregistrement des bénéficiaires et un paquet d'interventions axées sur les aspects productifs des filets sociaux de façon à augmenter leur contribution à la croissance économique. Ce type de réforme permettra non seulement la mise en place d'un système national de filets sociaux efficace, mais également le développement d'un cadre budgétaire financièrement viable à moyen terme. Un tel système coûterait entre 1 et 2 pour cent du PIB selon son ampleur et ses financements. Il aurait un impact direct sur la réduction de la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). L'amélioration de l'accès aux services d'éducation et de santé, la protection et

l'accumulation d'actifs et l'abandon des stratégies d'adaptation néfaste affecteront le bien-être des Sénégalais, à court terme et pour les générations à venir.

xxix. Les travaux analytiques susceptibles de renforcer l'application de ces recommandations à l'avenir sont notamment les suivants :

- Étudier de façon plus détaillée les approches et les dispositifs de mise en œuvre des différentes méthodes de ciblage et de prestation de services de filets sociaux à partir des interventions de transferts monétaires complétées et en cours, particulièrement les questions opérationnelles telles que l'utilisation d'outils de transferts de fonds modernes comme les téléphones cellulaires;
- Examiner en profondeur la possibilité d'éliminer progressivement les subventions générales;
- Procéder à une revue institutionnelle des dispositifs de coordination de la protection sociale dans une perspective de création d'une plate-forme technique et institutionnelle intégrée qui remplacerait les différents dispositifs ad hoc et isolés actuels ; et
- Développer un cadre de dépenses à moyen terme complet pour la protection sociale au Sénégal, ceci après l'identification des programmes prioritaires et des cibles en matière de couverture par le Gouvernement. Étant donné la part importante des ressources externes investies dans la protection sociale, l'engagement des partenaires internationaux sera essentiel.

xxx. Suite aux informations fournies par les notes techniques préparées dans le cadre du programme d'assistance technique de la Banque mondiale, le Gouvernement a récemment fait des progrès vers l'expansion des filets sociaux à travers le pays. Il faut notamment souligner que le Président a nommé en novembre 2012 un Délégué Général de la protection sociale qui lui fait directement rapport. Son rôle et ses responsabilités incluent la définition de stratégies, la coordination des programmes, l'établissement d'une Caisse Autonome pour la Protection Sociale Universelle (CAPSU) – un dispositif de financement de la protection sociale, et le lancement du Programme de Bourse de Sécurité Familiale (PBSF), un programme de transferts monétaires qui devrait atteindre 250 000 personnes en 2014.

xxxi. En réponse à cette priorité accrue accordée aux filets sociaux par le Gouvernement, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour faire en sorte que le système national de filets sociaux sénégalais repose sur un cadre institutionnel efficace. Il sera essentiel que les programmes dispersés fassent place à une approche système. La coordination des politiques et des actions liées au développement du système de protection sociale devra favoriser l'harmonisation et l'intégration des programmes et soutenir le développement de dispositifs opérationnels communs.

Chapitre 1 : Contexte : Pauvreté, vulnérabilité et protection sociale en tant que moteur économique

I. Introduction

Le Sénégal a été secoué par plusieurs chocs au cours des dernières années

1. Après une décennie de forte performance économique, le Sénégal a dû faire face dès l'an 2000 à une succession rapide de chocs internes et externes qui ont mis en lumière les vulnérabilités du pays et la capacité limitée du Gouvernement à y répondre efficacement, particulièrement en matière de protection du bien-être des pauvres. Du milieu des années 1990 jusqu'en 2005, le PIB réel du Sénégal a augmenté en moyenne de 5 pour cent par an. L'augmentation du prix international du pétrole à partir de 2007 et la flambée du prix des aliments ont fortement affecté l'économie ouverte du Sénégal. Au même moment, le pays devait faire face à deux années de déficit agricole, ce qui avait réduit la disponibilité des aliments à un moment où le prix des céréales importées était au plus haut. En outre, les dérapages budgétaires de 2008 avaient mis à mal la croissance privée, particulièrement dans le secteur de la construction et des travaux publics, et l'amorce de la récession mondiale freinait la capacité à rebondir à la suite des chocs antérieurs. Les inondations dans la région de Dakar ont constitué un choc supplémentaire, quoique relativement faible en termes de durée et d'endroit. Chacune de ces crises successives était caractérisée par une période d'occurrence, un canal de transmission, une ampleur économique et des effets régionaux et sociaux spécifiques, mais prises ensembles, elles ont entraîné une grande partie de la faiblesse de la performance du Sénégal au cours de la seconde moitié de la décennie. En 2009, la croissance du PIB réel était estimée à 1,2 pour cent, en chute par rapport à la projection de 5,5 pour cent anticipée.

2. La pauvreté a régressé, mais le pourcentage des ménages vulnérables demeure élevé. Le pays a fait des progrès considérables vers l'atteinte de ses OMD, notamment à travers une réduction de 23 pour cent du taux de malnutrition depuis l'an 2000, après une décennie de stagnation. En outre, la mortalité infantile a diminué de 30 pour cent et la mortalité maternelle de 21 pour cent depuis 1990. Cependant, on estime que l'augmentation de 30 pour cent du prix du riz, de l'huile de cuisson, du sucre, du blé, du millet et des produits laitiers a fait bondir de 6 points de pourcentage le taux de pauvreté, qui est passé à 57 pour cent en 2009. Le manque d'accès aux services sociaux et l'absence de protection sociale ont également contribué à affaiblir la capacité des ménages pauvres à faire face à ces chocs.

3. En réponse à la hausse des coûts du carburant et des aliments, le Gouvernement a introduit en 2007 certains abattements fiscaux et des subventions sur le riz et les autres denrées de base. Ces mesures très coûteuses (entre 3 et 4 pour cent du PIB) ciblaient peu les pauvres. Vers la fin de 2008, le Gouvernement, qui faisait face à des contraintes budgétaires sévères, n'a eu d'autre choix que de lever la plupart de ces subventions générales. Cette expérience l'a encouragé à redoubler d'efforts vers la mise en œuvre de programmes susceptibles de protéger les plus vulnérables contre les chocs et l'indigence, notamment en développant un système national de filets sociaux.

Le Gouvernement dispose de peu de politiques et programmes pour implanter une riposte efficace

4. Au Sénégal, le système de protection sociale est en voie d'élaboration, même si les progrès accomplis n'ont pas permis de répondre aux chocs les plus récents. La première Stratégie Nationale de Protection Sociale du pays (SNPS) 2005-2015 a été préparée avec le soutien de la Banque mondiale. La SNPS avait comme principal objectif l'adoption d'une vision intégrée et globale de la protection sociale, qui puisse favoriser l'accès des groupes vulnérables à des mécanismes de gestion

des risques adéquats. Elle prévoyait la diversification et l'expansion des outils de protection sociale, notamment des filets sociaux en appui aux groupes vulnérables. Cependant, la Stratégie ne précisait pas clairement la nature des filets sociaux qui devraient faire l'objet d'expansion puisque l'expérience nationale pertinente sur ces questions était limitée. Il y avait notamment peu d'indications sur les interventions prioritaires, les structures de mises en œuvre, l'harmonisation des programmes ou les dispositifs institutionnels de gestion des filets sociaux.

5. **Le second Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSRP II), adopté par le Gouvernement à la mi-2006, encourageait fortement le renforcement du système de protection sociale sénégalais.** Le second pilier du DSRP II² était spécifiquement axé sur une augmentation croissante de l'accessibilité des services de base. Le troisième pilier visait l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables, à travers des interventions ciblées et des actions permettant de s'assurer que ces groupes bénéficiaient de la création de richesses et avaient un meilleur accès aux services sociaux. Le DSRP II identifiait une série d'actions nécessaires à l'amélioration de l'efficacité du système, qui peut être résumée comme suit : (i) expansion de la couverture en protection sociale - incluant l'assurance maladie - aux travailleurs des secteurs formels et informels; (ii) réforme du système formel de sécurité sociale - incluant les régimes de retraite; (iii) augmentation de la capacité de réponse aux chocs et aux risques affectant les groupes vulnérables; et (iv) amélioration du ciblage, du suivi et évaluation et des processus de versement des allocations.

6. **Le rapport annuel de progression (RAP) du DSRP a constaté la faiblesse de la performance relative au troisième pilier** — protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes — notamment la lenteur des progrès dans l'élaboration d'un système de filets sociaux efficace et l'ambivalence des efforts d'harmonisation. Le système actuel de protection sociale est fragmenté et inefficace; il ne répond pas aux besoins spécifiques des différents groupes vulnérables. Les subventions générales, très coûteuses et mal ciblées, ont dû être abandonnées lorsque le prix des aliments a monté en flèche en 2007 et 2008 et l'assistance humanitaire en cas d'urgence reste coûteuse à la fois pour le Sénégal et pour la communauté internationale. Les filets sociaux et programmes d'assistance sociale ne touchent que peu d'individus, en dépit de l'adoption de nouvelles approches pilotes en réponse aux crises, notamment les transferts monétaires. Face aux chocs répétés et compte tenu des ressources limitées, le RAP a recommandé une intensification du renforcement des filets sociaux au Sénégal ainsi que l'adoption d'instruments de ciblage plus appropriés.³ En dépit des défis liés à l'atteinte des résultats visés, les objectifs de protection sociale semblent maintenant bien enchâssés dans le discours national au Sénégal.

Programme de soutien technique de la Banque mondiale sur la protection sociale

7. **La mise en place d'un système de filets sociaux efficaces constitue un enjeu majeur pour l'atteinte des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté.** La définition du profil optimal et des paramètres d'un tel instrument demandait une analyse plus poussée. Les crises récentes ont mis en lumière l'exposition aiguë des groupes les plus vulnérables aux chocs sur le revenu et la nécessité d'une élaboration, par le Gouvernement, de politiques contre-cycliques fiables et susceptibles de protéger leur niveau de consommation — notamment alimentaire et en services sociaux de base — comme de promouvoir leur investissement dans le capital humain. Le changement de paradigme

² Les quatre piliers étaient les suivants : (i) création de richesse : pour une croissance pro pauvre; (ii) accélération de la promotion de l'accès aux services de base; (iii) protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes; et (iv) bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif.

³ Le PAR a également souligné le besoin d'amélioration de l'identification des groupes vulnérables : actuellement, la définition de la vulnérabilité repose sur une multitude de critères basés sur l'âge (enfant, jeune et personne âgée), le genre (femme), la région et certaines autres catégories (invalides et réfugié). Une définition d'une telle ampleur ne permet pas un ciblage efficace ou le développement d'alternatives aux interventions de subventions générales et d'exemptions de taxes qui sont inefficaces, inefficaces et non viables au plan financier.

relatif au passage de subventions importantes, mais largement inefficaces à des programmes de filets sociaux ciblés a été entamé et doit être consolidé. En outre, la revitalisation des filets sociaux en tant que programmes de lutte contre la pauvreté fait l'objet d'une reconnaissance internationale croissante.

8. **Le Gouvernement a exprimé son intention de mettre en œuvre des actions stratégiques d'amélioration de l'efficacité des filets sociaux et de la viabilité financière de ses programmes d'assistance sociale.** Les autorités ont fait appel à l'assistance technique et conseil de la Banque mondiale afin de s'assurer que les paramètres de conception — ciblage, ampleur des prestations, modalités et institutions opérationnelles, système de gestion de l'information pour le suivi et l'évaluation des impacts, dispositifs de versement des prestations et garanties fiduciaires — reposaient sur les meilleures pratiques. Le Gouvernement a reconnu qu'il était urgent d'améliorer la base de connaissances et de renforcer l'intérêt des parties prenantes à travers une revue détaillée des programmes de filets sociaux existants (notamment les programmes alimentaires et de soutien nutritionnel, les travaux publics, les cantines scolaires, les transferts monétaires, etc.) et la formulation de recommandations pour la création d'un système de filets sociaux efficaces et abordables au Sénégal.

9. **Fin 2010, la Banque mondiale a instauré avec le Gouvernement du Sénégal un programme d'assistance technique sur la protection sociale.** Ce programme devait favoriser la prise de décisions à partir de constats et assurer une amélioration de l'efficacité des programmes de protection sociale actuels et planifiés. Il avait comme principal objectif la formulation de recommandations sur les politiques, les aspects techniques et les plates-formes institutionnelles nécessaires au développement de filets sociaux susceptibles de répondre aux principaux risques et vulnérabilités du Sénégal, de participer à la croissance économique et de réduire la pauvreté.

10. **Le soutien de la Banque mondiale était essentiellement axé sur le conseil stratégique au besoin, y compris à travers un ensemble de notes techniques « juste à temps » et de formations/ateliers sur les filets sociaux, le tout résumé dans un Rapport formel d'évaluation des filets sociaux.** Cette approche devait permettre à la Banque d'une part de participer aux étapes stratégiques pertinentes, notamment la préparation du DSRP et la formulation de conseils politiques au nouveau Gouvernement élu en début 2012, et d'autre part de tirer parti des nouvelles informations au fur et à mesure que les données de l'ESPS 2011 étaient disponibles (ensemble des données au début de 2012). Les objectifs étaient doubles : (i) soumettre à l'attention du Gouvernement les constats de son expérience sur les politiques, modalités et outils analytiques relatifs aux filets sociaux; et (ii) aider le Gouvernement à évaluer la situation actuelle au Sénégal et à définir les options d'amélioration des filets sociaux dans l'avenir.

11. **La Banque mondiale et le Gouvernement ont identifié un certain nombre de notes techniques « juste à temps » et de sessions de formation adaptées aux besoins immédiats du Gouvernement, qui devaient être réalisées au cours d'une période de 18 mois (fin 2010 à la mi-2012).** Les notes devaient suggérer, à partir de l'expérience internationale et de l'analyse du pays, des étapes concrètes pour l'amélioration des interventions en cours (notamment en matière de couverture, d'efficacité, de pertinence, de lien à la productivité et au développement humain, etc.) et du système dans son ensemble (approche de ciblage, circuit de versement des allocations, système de suivi et évaluation, pérennité financière, dispositif institutionnel et coordination, etc.). Les ressources analytiques (voir Encadré 1) ont permis la préparation des documents clés suivants :

- a. Une analyse de la réponse du Gouvernement aux chocs au cours des dernières années afin d'évaluer sa capacité générale à protéger les pauvres pendant les récessions et des événements adverses;

- b. Parallèlement, une analyse de l'incidence des subventions sur certains services essentiels (eau, électricité) à partir des données des enquêtes des ménages de 2006 et de 2011 ;
- c. Dans une perspective d'appui au pilier protection sociale du DSRP III, les groupes de travail au sein du Ministère des Finances ont souhaité disposer d'une note d'information « juste à temps » sur les liens entre la protection sociale et la croissance économique et de conseils sur la structuration des interventions de PS afin qu'elles soient compatibles avec la stratégie de croissance économique plutôt que d'y porter atteinte ;
- d. **Une revue des aspects protection sociale des données de l'ESPS II.** À la suite d'une demande de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), la Banque a fourni des conseils sur l'élaboration du chapitre consacré à la protection sociale dans le rapport final de l'ESPS II et a soutenu la conduite d'une revue statistique de la vulnérabilité et de la protection sociale à partir des nouvelles données de l'enquête ;
- e. Conseils techniques sur les meilleures pratiques et options en matière d'instruments de ciblage pertinents aux programmes de filets sociaux, incluant le développement d'un test d'estimation du niveau de richesse (PMT) pour le Sénégal. Ces derniers ont tout d'abord été élaborés à partir des données d'enquête de l'ESAM II de 2005. En collaboration avec le Ministère des Finances et l'ANSD, la Banque a fourni l'assistance technique nécessaire à l'installation du logiciel ADEPT et à son utilisation. Une fois les données de l'enquête des ménages de 2011 disponibles, l'information pertinente au PMT a été actualisée ; et
- f. **Une revue du cadre institutionnel des filets sociaux au Sénégal,** incluant l'identification des composantes institutionnelles essentielles à un système national de filets sociaux.

Encadré 1: Études analytiques utilisées dans l'évaluation des filets sociaux

L'évaluation des filets sociaux au Sénégal repose sur l'analyse des documents suivants :

- « *The Government of Senegal's Response to Shocks over the Past Decade* », Julie Van Domelen, 20 novembre 2011.
- « *The Contribution of Social Protection to Economic Growth – Perspectives on Senegal* », Julie Van Domelen, janvier 2011.
- « *Review of Safety Net Programs in Senegal* », Aissata Fall, novembre 2011.
- « *Issues and Options in Targeting and Social Transfers in Senegal* », Damien Echevin, octobre 2011.
- « *Institutional Arrangements in Safety Nets in Senegal* », Julie Van Domelen, avril 2012.
- « *Targeting Performance of Water and Electricity Subsidies in Senegal* », Damien Echevin, septembre 2012.
- « *Profile of Social Protection in Senegal: Analysis of the ESPS 2011* », Mame Maramé Diop, septembre 2012.

12. **Les produits du programme de soutien technique s'adressent à trois publics principaux :** (i) les décideurs — particulièrement le Ministère des Finances, le Cabinet du Premier Ministre, les ministères sociaux (femme et famille, santé, éducation, etc.), et autres ; (ii) les partenaires au développement et ONG ; et (iii) l'équipe pays pour le Sénégal de la Banque mondiale (PREM, HD, ESSD, etc.). L'objectif est d'identifier les domaines qu'il faut appuyer, en investissement et appui budgétaire, pour faciliter la mise en œuvre des réformes (incluant le renforcement des capacités).

II. Aperçu de la pauvreté et de la vulnérabilité au Sénégal

La réduction de la pauvreté a ralenti

13. **La pauvreté demeure élevée et n'a que peu régressé depuis 2005.** La croissance annuelle par tête est passée de 5 pour cent entre 1995 et 2005 à 3,4 pour cent entre 2006 et 2011. Au Sénégal, le taux de pauvreté a chuté de 55,2 pour cent à 48,3 pour cent entre 2001 et 2005, mais n'a que peu diminué au cours des cinq années suivantes pour atteindre 46,7 pour cent en 2011. Plusieurs chocs ont affecté le bien-être de la population entre 2006 et 2011, incluant une faible pluviosité en 2006 et 2007, la hausse des prix entraînée la crise mondiale sur les aliments et le carburant de 2008 et les inondations de 2009. La croissance du PIB par tête s'est élevée à moins de 1 pour cent par an au cours des cinq dernières années, soit bien en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne.

14. **En dépit des avancées dans la réduction de la pauvreté en général, la pauvreté extrême a beaucoup augmenté.** Cette dernière, définie comme la proportion de la population dont la consommation totale est inférieure au coût du panier alimentaire répondant aux exigences caloriques minimales, a plus que doublé au cours des 10 dernières années : elle est passée de 7 pour cent en 2001 à 15 pour cent en 2011.

15. **La pauvreté est surtout concentrée en zone rurale,** où 57 pour cent de la population était pauvre en 2011, soit un taux équivalant à plus du double de celui de la région urbaine de Dakar (26 pour cent). Cette situation est largement causée par la faiblesse de la productivité agricole. Environ 62 pour cent des membres de ménages dont le chef est producteur agricole sont pauvres, comparativement à 33 pour cent pour les autres activités. Entre 2001 et 2011, la pauvreté a régressé de 12 points de pourcentage à Dakar, soit plus rapidement que dans les zones rurales et les autres centres urbains où elle a respectivement diminué de 8 et 4 points de pourcentage.

16. Les principales caractéristiques du ménage associées à la pauvreté concernent l'éducation, la taille du ménage et sa direction par un homme. En 2005, 52 pour cent des membres d'un ménage dont le chef n'avait aucune éducation formelle vivaient dans la pauvreté. Cette proportion n'avait pas changé en 2011. En revanche, la pauvreté des membres de ménages dont le chef avait un niveau d'éducation primaire est passée de 43 pour cent en 2005 à 34 pour cent en 2011. Environ 80 pour cent des pauvres sont membres de ménages dont le chef n'a aucune éducation, une statistique qui n'a pas évolué au cours des 10 dernières années. L'ampleur du ménage est fortement associée à la pauvreté. Alors que 18 pour cent des ménages de moins de cinq membres sont pauvres, ce nombre grimpe à 78 pour cent pour les ménages de 20 membres ou plus. En outre, près du quart des Sénégalais vivent dans un ménage dirigé par une femme. Ces derniers sont généralement de moindre taille et par conséquent moins pauvres.

Certains individus et ménages vulnérables sont confrontés à des défis encore plus importants

17. **La couverture formelle en assurance sociale ne concerne que 13 pour cent de la population.** Ceci inclut les 16,2 pour cent d'individus couverts par un régime de retraite formel, les 3 pour cent recevant des allocations au titre de la sécurité sociale et les 3 pour cent possédant une forme quelconque d'assurance-maladie. L'accès des pauvres et des travailleurs du secteur informel à ces formes de protection est faible. Plus de 80 pour cent des bénéficiaires de l'IPRES et de la CSS ne sont pas pauvres. Même les mutuelles de santé desservent en grande majorité les non-pauvres, qui représentent les trois quarts des membres connus.

18. **Les enfants vulnérables, les handicapés et les aînés sans soutien familial sont dans une situation très précaire.** Au-delà de la pauvreté, certains groupes font face à des risques plus élevés

que la population en général. Le tableau 1 présente une estimation de cette population vulnérable. Il faut noter que le nombre d'handicapés du pays est évalué à 180 500, dont près de la moitié vit sous le seuil national de pauvreté. En outre, environ 50 pour cent des aînés sont pauvres et fortement dépendants du soutien familial. Le nombre d'enfants vulnérables, soit ceux qui présentent un handicap, ont fait l'objet de mariage précoce, n'ont aucune éducation et sont pauvres s'élève à environ 1,65 million. 61 pour cent d'entre eux vivent dans une pauvreté extrême et 34 pour cent des orphelins ont rapporté qu'ils ne fréquentaient aucune école. Les enfants vulnérables sont souvent recrutés comme travailleurs. 72 pour cent des enfants âgés de 5 à 17 ans ont mentionné qu'ils travaillaient, en majorité plus de 4 heures par jour, souvent dans l'entreprise familiale, particulièrement en zone rurale.

Tableau 1 : Répartition des individus et ménages vulnérables selon le niveau de pauvreté

	Individus			Individus appartenant à un ménage incluant une personne vulnérable			Ménages		
	Pauvres	Non pauvres	Total	Pauvres	Non pauvres	Total	Pauvres	Non pauvres	Total
Handicapés Adultes	9260	10 214	19 474	128 705	104 574	233 279	7809	9407	17 216
Enfants	79 224	82 751	161 974	772 140	630 322	1 402 461	56 166	63 687	119 853
Personnes âgées	107 131	121 751	228 883	1 151 060	1 031 780	2 182 841	79 617	101 355	180 972
Mariage précoce	6355	5812	12 167	91 531	59 440	150 971	5965	5625	11 590
Enfants d'âge scolaire qui ne fréquentent pas l'école	702 330	635 710	1 338 040	2 119 480	2 121 707	4 241 186	160 495	222 571	383 066

Source : Echevin (2012) à partir des données ESPS 2011.

19. **L'insécurité alimentaire est également déterminante dans la vulnérabilité du ménage.** Selon l'enquête EDS/MICS 2011, 27 pour cent des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition chronique et 11 pour cent de malnutrition sévère. La malnutrition chronique est plus élevée en zone rurale (31 pour cent) qu'en zone urbaine (19 pour cent). En matière de capacité auto-déclarée à obtenir des aliments, l'ESPS de 2011 a constaté que les ménages pauvres répondaient plus souvent avoir « toujours » ou « couramment » des difficultés à satisfaire les besoins alimentaires du ménage. Les pauvres urbains sont particulièrement concernés avec 32,7 pour cent des répondants (Tableau 2).

Tableau 2 : Fréquence des problèmes de satisfaction des besoins alimentaires au cours des 12 derniers mois

	Non pauvres			Pauvres		
	Urbains	Ruraux	Total	Urbain	Ruraux	Total
Jamais	42,6%	27,1%	36,2%	18,6%	18,1%	18,3%
Rarement	25,8%	25,0%	25,5%	19,0%	20,2%	19,8%
Parfois	19,3%	26,9%	22,4%	29,7%	32,6%	31,6%
Souvent	11,1%	18,3%	14,1%	24,2%	24,1%	24,1%
Toujours	1,2%	2,8%	1,8%	8,5%	5,1%	6,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Diop (2012) à partir des données ESPS 2011.

Les ménages pauvres sont plus fréquemment affectés par les chocs

20. **Le tiers des ménages a rapporté avoir subi au moins un choc au cours des 12 derniers mois** (Tableau 3). Cependant, les ménages classés parmi les 40 pour cent des deux quintiles les plus pauvres ont fait face à une incidence de chocs plus élevée de 40 pour cent. Ce taux chute à 16,5 pour cent pour le quintile le mieux nanti. Les chocs sont plus fréquents dans les ménages ruraux : 43 pour cent ont affirmé avoir été touchés par au moins un choc l'an dernier comparativement à 20 pour

cent des ménages urbains. Avec 11 pour cent des ménages affectés, le choc le plus courant était causé par une maladie sérieuse ou un accident et était deux fois plus fréquent en zone rurale qu'en zone urbaine. Dans le quintile le plus pauvre, l'occurrence d'une perte de bétail ou de récolte constituait le choc le plus grave. Les autres types de chocs fréquents concernaient les inondations, les insectes et le vol, tous plus fréquents dans les ménages pauvres que dans les autres.

Tableau 3 Incidence des chocs autodéclarés (%)

Type de choc	Total	Quintile					Lieu de résidence	
		1	2	3	4	5	Urbain	Rural
Décès du soutien familial	5	6,3	6,5	5	4,2	3,1	4	6
Maladie/accident grave	11,5	11,9	15	14,4	10,1	6,2	8,1	14,8
Perte d'emploi	3,1	1,7	4,1	3,3	1,9	4,3	4,1	2
Cahiers de l'entreprise familiale	0,7	0,7	0,4	0,8	1,8	0	1	0,5
Perte de récolte (en raison du feu, de la sécheresse, d'une inondation, etc.)	7,4	13,8	9,7	8,2	4,1	1,3	1	13,6
Perte du bétail (en raison du feu, d'une maladie, du vol, etc.)	9,2	14,9	13,9	10	5,6	1,5	0,9	17,2
Perte importante de revenus (mise à pied temporaire, etc.)	2	1,6	2,2	3,2	1,4	1,8	2	2,1
Perte partielle complète de l'habitat en raison du feu, d'une inondation, etc.	2,8	4	3,4	2,9	2,4	1,1	1,6	3,9
Perte des principaux moyens de production	0,9	1,1	1,1	0,9	0,8	0,4	0,4	1,4
Au moins l'un de ces chocs	31,9	40,2	40,4	36	26,5	16,5	20,1	43,3

Source : Echevin (2012) à partir des données de l'ESPS 2011.

Les ménages adoptent différentes stratégies d'adaptation pour faire face à ces chocs

21. Plus de la moitié des ménages n'a aucune stratégie d'adaptation précise face à un choc. Comme le montre le Tableau 4, près du quart des ménages a rapporté avoir puisé dans ses épargnes pour faire face à un choc, particulièrement si ce dernier concerne la santé (maladie ou mortalité) ou une faillite d'entreprise. La vente des biens constitue la stratégie alternative la plus courante, malgré le fait qu'elle peut entraîner une pauvreté à long terme en raison de la faiblesse des actifs. Le soutien familial, dans le pays ou à l'étranger, a été mentionné par 27 pour cent des répondants. Les autres sources d'appui sont minimes. Le soutien par une ONG ne concerne que 2 pour cent des cas et l'aide gouvernementale n'a été mentionnée que par 1 pour cent des ménages. Ce profil des réponses aux chocs met en lumière la forte vulnérabilité des ménages; la plupart n'ont aucune stratégie d'adaptation formelle et lorsque celle-ci existe, elle repose essentiellement sur les actifs et l'épargne, qui sont moins accessibles aux pauvres. Étant donné que les pertes de bétail et de récolte ont été les chocs les plus fréquemment mentionnées par les ménages les plus pauvres, et qu'il s'agit également des chocs pour lesquels il y a le moins de stratégies d'adaptation et d'assistance, la situation pourrait avoir de graves répercussions sur les stratégies d'adaptation néfastes à court terme et la perpétuation des pièges de la pauvreté à long terme.

Tableau 4 : Mécanismes de réponse aux chocs rapportés par les ménages (%)

Types de chocs	Aide du Gouv	Aide ONG, OBC	Vente des actifs	Retrait des épargnes	Emprunt	Soutien familial /pays	Soutien familial /étranger	Aide des amis	Aucune stratégie
Décès du soutien familial	0,9	2,3	12,5	24,9	8,8	31,2	14,0	17,1	38,7
Maladie/accident grave	1,2	3,4	25,9	36,3	12,5	27,7	16,4	15,8	18,9
Perte d'emploi	0,1	0,5	12,2	19,2	7,7	13,9	4,7	11,1	60,4
Faillite de l'entreprise familiale	0,0	0,0	26,8	30,7	27,5	1,5	0,4	6,2	36,3
Perte de récolte (feu, sécheresse, inondation, etc.)	0,7	0,8	7,0	6,3	7,5	5,2	2,3	2,2	77,6
Perte du bétail (feu, maladie, vol, etc.)	0,3	0,5	7,5	6,1	2,2	1,2	0,3	0,9	82,0
Perte importante de revenus (mise à pied temporaire, etc.)	3,4	0,0	3,5	11,3	9,1	14,8	3,9	12,0	62,3
Perte partielle/complète de l'habitat (feu, inondation, etc.)	2,1	3,0	8,3	12,5	2,9	3,7	1,7	2,7	66,4
Perte des principaux moyens de production	0,0	1,2	0,4	16,3	1,7	0,0	0,0	8,4	57,2

Source : Echevin (2012) à partir des données de l'ESPS 2011.

L'économie sénégalaise et les ménages sont vulnérables aux chocs exogènes

22. L'économie sénégalaise est souvent affectée par des chocs majeurs qui ont des effets sur sa performance de croissance économique. Les chocs exogènes, notamment l'augmentation du prix des biens importés ou les effets de la récession économique mondiale, frappent le Sénégal de façon marquée en raison de sa petite économie ouverte, comme on a pu le constater lors des crises financière, alimentaire et pétrolière de 2008-2009. Le Sénégal importe la totalité de son pétrole (qui sert à produire la plus grande partie de l'électricité consommée), et respectivement 80 et 100 pour cent de sa consommation de riz et de blé. En 2007-2008, le prix du riz sur les marchés locaux a triplé, celui des grains a augmenté de 50 pour cent et les autres produits de base tels que le sucre, le blé et le lait ont augmenté de 30 pour cent. La hausse des prix du carburant, présentée au tableau 5, a frappé particulièrement les sources énergétiques des ménages les plus pauvres, tel le gaz butane.

Tableau 5 : Augmentation du prix de certaines sources d'énergie, janvier 2005 – décembre 2007

Produit	Augmentation (%)
Lampe à l'huile (kérosène)	70,9
Essence et diesel	42,7
Butane	66,8
Électricité	21,9

Source: *Sénégal : Selected Issues*, FMI, Rapport pays N° 08/221, juillet 2008.

23. Les effets macroéconomiques de ces augmentations de prix ont été importants. Le début de la récession globale de 2008 et son approfondissement en 2009 n'ont pas permis un rebond rapide suite aux chocs antérieurs. En outre, le déficit grandissant de la balance commerciale et certains dérapages fiscaux en 2008 ont contribué à un ralentissement de la croissance du secteur privé, particulièrement dans le domaine de la construction et des travaux publics. La croissance réelle du PIB est tombée à 2,2 pour cent en 2009. Les augmentations de prix ont également affecté les entreprises, soit directement par une hausse des dépenses en carburant, soit via l'effet inflationniste de cette hausse sur le prix des autres produits. Étant donné que le Sénégal dépend aussi des dérivés pétroliers pour sa production électrique, la hausse du prix du pétrole a créé une pression financière importante sur la compagnie d'électricité nationale, la SENELEC. La croissance du PIB sénégalais a par conséquent été entravée par de fréquentes coupures, qui ont causé un ralentissement général des activités économiques et productives. Selon certains rapports locaux, les

coupures auraient même causé la fermeture d'un certain nombre de petites et moyennes entreprises (PME) dans les secteurs de la transformation agroalimentaire, du textile et du tourisme. Les grandes entreprises ont fait état de baisses de production de 30 pour cent en moyenne (Gouvernement des EU, 2009).

24. En termes d'effets sur les ménages, il faut noter une hausse de la pauvreté de 6 points de pourcentage, puisqu'elle est passée de 51 pour cent en 2005-06 à 57 pour cent en 2008, ceci dans les ménages urbains et ruraux (Ivanic et Martin 2008). Suite à l'augmentation drastique du prix des denrées, les conditions de vie des ménages les plus pauvres se sont dégradées, avec une hausse du niveau d'endettement et une réduction de la qualité et de la fréquence des repas qui ont entraîné une augmentation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition (Banque mondiale 2009). La population a manifesté pour protester contre ces hausses et les émeutes ont porté atteinte à la stabilité politique.

25. En matière de chocs exogènes, il faut également souligner la précarité de la situation environnementale du Sénégal. Il s'agit en effet d'un pays sahélien dans lequel 60 pour cent de la population pratique une activité agricole, principalement la culture de l'arachide. Les régions rurales sont fortement vulnérables aux fluctuations dans les précipitations annuelles et des chocs pluviométriques se produisent en moyenne tous les 4 à 5 ans. Dans les zones rurales, la faiblesse des pluies entraîne une réduction des récoltes et, par conséquent, des revenus. Cette variabilité constitue un risque substantiel à court terme pour les producteurs agricoles et a un impact significatif sur les revenus ruraux avec, la plupart du temps, des conséquences dévastatrices sur les ménages les plus pauvres. Par exemple, suite à la sécheresse de 2002, la production annuelle d'arachides est passée de 1 million de tonnes métriques en 2001 à 300,000 tonnes in 2002 (FMI 2005). Les flux financiers acheminés aux producteurs d'arachides sont passés de 200,000 francs CFA en 2001 à 60,000 CFA au cours de l'année suivante. De façon générale, au moins 5 millions de Sénégalais sont exposés à un risque de sécheresse. Celles-ci ont d'ailleurs déjà affecté plusieurs régions et ont eu des effets sur la production, les infrastructures et la perte des actifs des ménages.

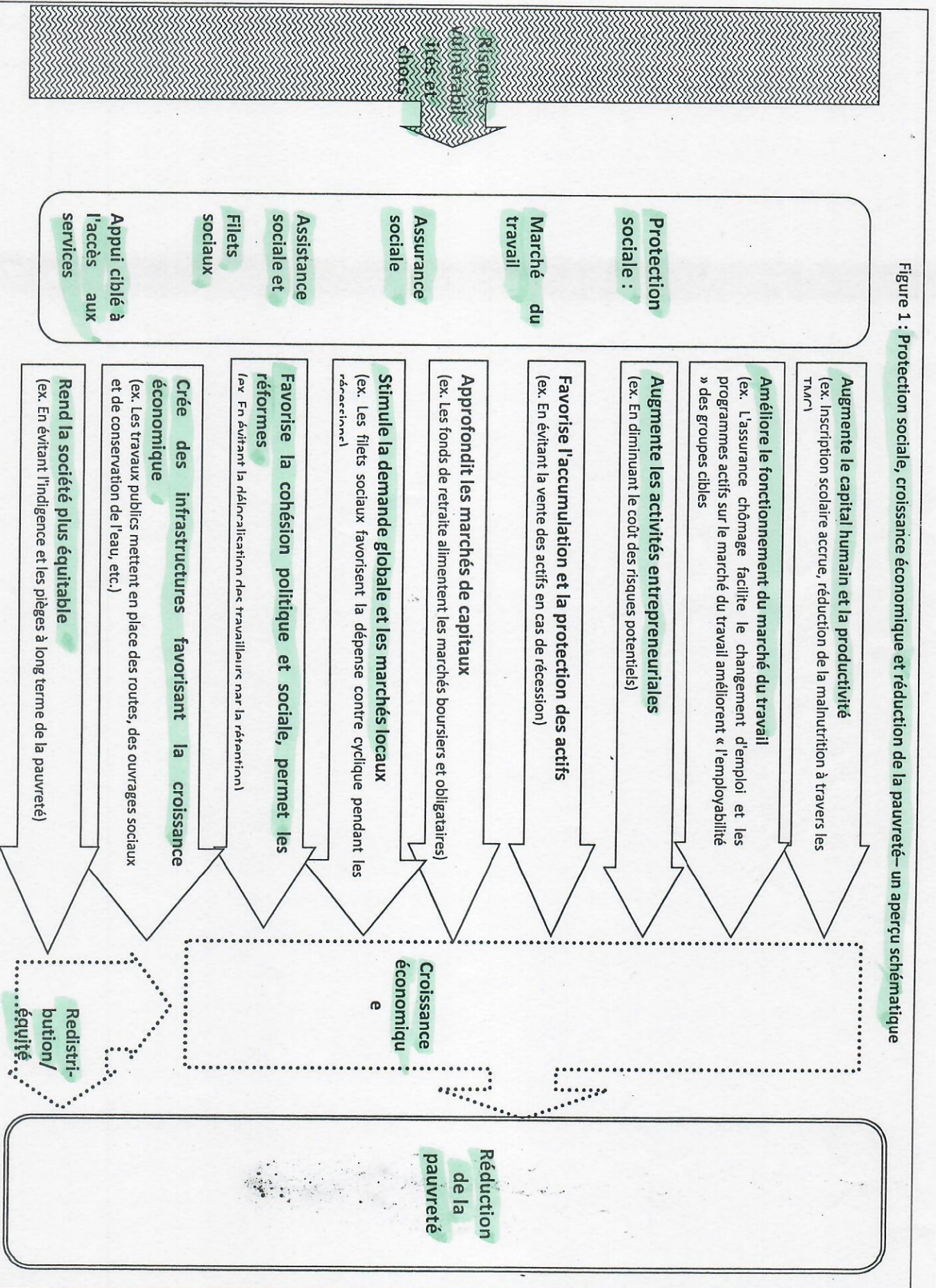
26. En plus de cette variabilité de la pluviosité à court terme le Sénégal fait face à une diminution de la pluviométrie à long terme. Entre 1960 et 2000, les précipitations annuelles ont régulièrement diminué et sont passées de 650 à 600 millimètres. Au cours de la même période, la production d'arachides est passée de 1 million de tonnes à 750 millions tonnes métriques. On s'attend à ce que les effets à long terme des changements climatiques intensifient cette tendance. Dans un avenir prévisible, le risque de sécheresse représentera l'une des sources majeures de vulnérabilité des ménages ruraux et constituera l'un des plus grands risques environnementaux internes auxquels le pays sera confronté.

Les filets sociaux sont nécessaires aux pauvres chroniques et transitoires

27. Le profil de la pauvreté et de la vulnérabilité au Sénégal indique que les filets sociaux devraient à la fois s'adresser aux pauvres chroniques et à ceux qui sont affectés par des chocs transitoires. Les ménages sénégalais sont d'une part exposés à une large gamme de chocs qui les affectent directement et d'autre part aux chocs covariables causés par des catastrophes naturelles ou aux contextes économiques qui affectent une large part de la population. Les filets sociaux devraient donc être extensibles de façon à pouvoir répondre aux besoins transitoires tout en assurant la protection sociale minimale des pauvres chroniques et des populations vulnérables, qui constituent une part importante de la population sénégalaise.

- b. **Amélioration du fonctionnement du marché du travail**, incluant une meilleure productivité de la main-d'œuvre et l'élimination d'une exploitation abusive des travailleurs.
- c. **Augmentation des activités entrepreneuriales (aversion au risque diminuée)**. Les études menées en Inde et en Afrique ont montré que les rendements des actifs des ménages pauvres sont de 20 à 50 pour cent inférieurs à ceux des ménages riches, principalement en raison du fait que ces actifs sont utilisés de façon beaucoup plus prudente (Alderman et Hoddinott 2008). Le soutien financier supplémentaire et la sécurité apportés par des filets sociaux prévisibles ainsi que la mise en commun des risques à travers une assurance sociale encouragent les pauvres à prendre davantage de risques d'investissement, généralement porteurs de plus haut rendement. Les systèmes de réduction des risques, notamment les programmes d'assurance ou les filets sociaux, peuvent favoriser des taux croissance plus élevés et une réduction de sa volatilité. Par exemple, dans le *Employment Guarantee Scheme* (Programme de garantie d'emploi) (EGS) de Maharashtra en Inde, le programme a encouragé les producteurs agricoles à prendre des risques plus élevés en plantant des variétés à plus haut rendement.
- d. **Accumulation (et protection) des actifs**. L'accumulation des biens est essentielle à la croissance économique. Des actifs minimum sont nécessaires à l'accumulation de richesses dans le temps. Si les interventions de protection sociale aident les pauvres à accumuler des biens tangibles en plus de satisfaire à leur consommation immédiate, les perspectives de croissance économique s'améliorent. Les biens ne sont pas seulement nécessaires aux investissements dans l'avenir, ils servent à protéger les ménages contre les chocs. Le bétail a longtemps joué ce rôle dans plusieurs régions d'Afrique. Les transferts monétaires et les revenus provenant de programmes de travaux publics peuvent aider les ménages à renforcer leurs actifs de base. Par exemple, la vente en catastrophe de bétail par les ménages bénéficiaires du *Productive Safety Net Program* (Programme de filets sociaux productifs) (PSNP) éthiopien affectés par la sécheresse s'est avérée beaucoup moins importante que dans le groupe témoin, et la croissance du cheptel a augmenté de 0,28 unité de bétail tropical (UBT) dans les ménages ayant participé aux travaux publics.
- e. **Stimulation de la demande et développement des marchés locaux**. Les pays développés utilisent depuis longtemps la dépense publique contre cyclique dans les infrastructures et les services en tant qu'instrument efficace de redressement rapide et de création d'emplois. La dépense en filets sociaux augmente souvent pendant les ralentissements économiques non seulement afin de protéger les pauvres, mais aussi de stimuler la demande générale et d'appuyer la relance économique. Une étude récente du FMI a montré qu'en moyenne et dans toutes les économies, des mesures de stimulation budgétaire discrétionnaires s'élevant à 1 pour cent du PIB se traduisaient par un accroissement d'environ 1,1 à 1,2 pour cent de ce PIB (FMI 2008). L'expérience mondiale a prouvé que les pays disposant de filets sociaux efficaces, qui ciblent stratégiquement les plus pauvres, offrent une meilleure réponse aux crises. Les effets locaux de la dépense en protection sociale se manifestent à travers les résultats des transferts monétaires ou de travaux publics contre salaire. Il s'agit notamment de l'injection d'argent comptant dans les marchés locaux et de renforcement du pouvoir d'achat des ménages pauvres, qui achètent surtout des biens locaux et fabriqués dans le pays (OCDE 2009).

Figure 1 : Protection sociale, croissance économique et réduction de la pauvreté— un aperçu schématique



- f. **Facilitation de la création d'infrastructures locales.** La relation entre les investissements dans les infrastructures et la croissance économique est bien documentée (Banque mondiale 1994). La construction d'infrastructures renforce l'économie, d'une part en fournissant des emplois directs et en procédant à l'achat de biens et services au cours des travaux et d'autre part, en augmentant les activités économiques (transports, utilisation des services, etc.) elles-mêmes porteuses d'emplois et de production. D'après l'une de ces études, ce sont essentiellement les différences d'efficacité dans l'utilisation des ressources destinées aux infrastructures qui expliquent le différentiel de croissance de près de 25 pour cent entre l'Afrique et l'Est asiatique et de près de 40 pour cent entre les pays à faible et à forte croissance (Hulten 1996). Les filets sociaux qui ont une composante de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre mettent en place des infrastructures afin de créer des emplois temporaires porteurs d'avantages productifs, qui ont également l'avantage de renforcer les biens communautaires et les services dans les populations mal desservies. Les travaux publics entrepris dans le cadre du PSNP éthiopien ont permis de réhabiliter plus de 167 000 ha de terres par la clôture de certaines zones, de réparer 275 000 km de digues de pierre et de terre et de planter près de 900 millions de plants. Toutes ces activités diminueront les impacts des futures sécheresses.
- g. **Renforcement de la cohésion sociale et politique.** Les mesures de protection sociale contribuent à soutenir les structures sociales et politiques de la société. La protection sociale augmente l'équité et les opportunités des segments marginalisés de la société; elle renforce par ce biais le contrat social sous-jacent qui assure une meilleure stabilité au système. Lorsque surviennent des chocs économiques, les filets sociaux fournissent un soutien visible aux populations affectées, ce qui contribue de façon importante au maintien de la stabilité sociale et politique. En Indonésie, la conduite de réformes économiques difficiles a été soutenue par la présence de filets sociaux qui ont aidé au renforcement de la légitimité des réformes (Sumarto 2007).
- h. **Autres secteurs plus efficaces et efficients.** Les instruments de protection sociale peuvent améliorer les résultats en matière d'éducation, de santé et d'agriculture, dans la mesure où ces secteurs contribuent effectivement à la croissance économique. Les transferts monétaires facilitent par exemple l'accès des ménages aux services d'éducation et de santé. En Éthiopie, l'interaction entre les programmes de travaux publics et d'intrants agricoles a eu des effets significatifs. Ainsi, alors que les revenus tirés des emplois créés par les travaux publics n'avaient eu aucun impact direct sur les produits agricoles, pas plus que le programme d'intrants agricoles d'ailleurs, la conjonction de ces deux interventions dans un ménage a entraîné une augmentation de la productivité de plus de 200 kg/hectare (Gilligan et al 2009).
- i. **La protection sociale peut également contribuer indirectement à la croissance à travers ses effets sur l'équité.** L'influence favorable ou défavorable des iniquités sur la croissance économique fait l'objet de débats depuis longtemps. Une étude de la Banque mondiale a conclu que « il n'y a aucun compromis intrinsèque entre la croissance globale à long terme et l'équité sociétale » (Bruno et al 1996). En fait, l'iniquité peut avoir un impact négatif sur la croissance économique si elle mène à l'instabilité politique, à la fuite de capitaux ou à une volatilité économique accrue.

31. **En plus de leurs effets positifs potentiels sur la croissance économique, les filets sociaux peuvent réduire la pauvreté chronique.** Ils versent en effet directement aux ménages les ressources monétaires ou en nature dont ils ont essentiellement besoin ou facilitent leur accès à des emplois mieux payés et plus productifs. Les programmes de protection sociale mis à l'échelle peuvent avoir un impact sur les indicateurs de pauvretés nationaux. Au cours de la dernière décennie, le Brésil a enregistré une amélioration très rapide de la répartition du revenu, essentiellement due à la réduction de la pauvreté extrême. Cette réduction des inégalités s'explique en grande partie par

l'expansion des programmes de protection sociale entrepris par le pays. Les études ont en effet constaté que le programme de transferts monétaires *Bolsa Familia* serait à lui seul responsable du 1/5^e de cette régression (Soares et Ribas 2006).

Le potentiel en matière de filets sociaux porteurs de croissance économique au Sénégal

32. **Le défi pour le Sénégal sera de concevoir et de mettre en œuvre des interventions de protection sociale favorisant la croissance économique.** Puisque les preuves relatives aux moyens et aux circonstances qui favorisent la contribution de la protection sociale à la croissance économique restent empiriques, la prise en compte des éléments suivants permettra de s'assurer que les politiques et programmes de protection sociale contribuent effectivement à la croissance économique du Sénégal :

- a. **Mise en œuvre d'interventions de protection sociale dans une perspective de promotion du développement du capital humain.** Le fait de lier les transferts monétaires ou la distribution alimentaire à l'utilisation des services de santé et à la fréquentation scolaire peut favoriser la croissance économique à long terme et aider le Sénégal à atteindre les OMD dans ces secteurs.
- b. **Création d'infrastructures de base et accroissement de la productivité agricole dans les communautés pauvres par la conduite de travaux publics.** Les zones rurales sont encore affectées par une combinaison de différents facteurs, notamment la dépendance envers une agriculture à faible productivité; la vulnérabilité accrue au cours des périodes de soudure et la pénurie d'infrastructures de base dans les régions et les départements les plus pauvres. Des interventions de filets sociaux bien conçues et jumelées à d'autres services peuvent créer les conditions nécessaires à la protection des populations rurales contre l'indigence tout en mettant en place les biens individuels et communautaires nécessaires à la croissance économique.

Chapitre II : La réponse antérieure du Gouvernement aux chocs et les programmes de filets sociaux existants

I. La réponse du Gouvernement aux chocs au cours des 10 dernières années ⁴

33. La dernière décennie a fait la preuve de la fréquence des chocs importants sur l'économie sénégalaise et de la capacité limitée du Gouvernement à protéger efficacement les ménages contre leurs effets négatifs. Le Gouvernement a dû répondre à plusieurs chocs covariables au cours de la dernière décennie. Cette section examine certaines situations particulières, soit la sécheresse de 2002-2003 et la crise économique de 2008-2009.

Répondre aux désastres naturels et à la sécheresse : l'exemple de 2002

34. Le Gouvernement sénégalais a longtemps répondu directement aux sécheresses par le biais d'une aide financière aux producteurs agricoles et une assistance générale à la population rurale. Un ensemble de mesures financières ont d'ailleurs été mises en place à la fin des années 90 pour atténuer et compenser les risques agricoles et assurer le flux financier du crédit. ⁵ Entre 2001 et 2004, des paiements directs ont été versés aux producteurs affectés par les crues et/ou les invasions d'insectes pour effacer la dette des producteurs, notamment suite à la saison agricole 2002-2003 marquée par une pluviosité trop faible. Le coût fiscal total de ces interventions s'est élevé à 0,2 pour cent du PIB (uniquement en décaissements en vertu des fonds de sécurité agricole), mais le nombre de producteurs agricoles ayant effectivement bénéficié d'appuis reste indéterminé.

35. Ces interventions de soutien au milieu rural témoignent de la volonté gouvernementale à investir dans la réponse à des besoins critiques; cependant, la subvention des taux d'intérêt et l'annulation de la dette présentent plusieurs inconvénients lorsqu'utilisées en tant que réponses à des chocs climatiques:

- a. Les appuis sont souvent mal ciblés, puisque les subventions et les déductions fiscales les plus élevées avantagent les producteurs ruraux les plus importants et ceux qui peuvent participer au système financier formel. Le fait que de nombreux ménages ruraux aient un accès limité au crédit formel limite l'efficacité de telles mesures, qui ne s'appliquent pas aux crédits informels.
- b. Les règles et procédures d'accès aux différents fonds de sécurité agricole ne sont pas très claires.
- c. L'annulation des dettes contractées compromet la culture du remboursement et crée des attentes voulant que les pertes soient perpétuellement compensées par le Gouvernement,

⁴ Sauf indication contraire, le résumé de la réponse du Gouvernement présenté sous cette section a été largement tiré du document « *Managing Rural Risk in Senegal* » de la Banque mondiale.

⁵ Les fonds de sécurité agricole comprennent : (a) Le Fonds de Bonification créé dans le but d'améliorer l'accès des producteurs ruraux au crédit en réduisant les charges financières. Le FB compense la différence entre le taux d'intérêt appliqué par les banques commerciales et un taux d'intérêt garanti par le Gouvernement aux agriculteurs (7.5 pour cent). Le Gouvernement paie la différence à une banque agricole nationale, la Caisse Nationale du Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS), qui fonctionne depuis 1984 et demeure la source principale de crédit rural; (b) le Fonds de Garantie (FG), qui rembourse les crédits en souffrance au CNCAS à hauteur de 75 pour cent pour l'agriculture et 50 pour cent pour l'élevage; et (c) le Fonds de Calamité (FC) aide les producteurs ruraux à faire face aux catastrophes naturelles, en leur permettant de rembourser leurs prêts et de continuer leurs activités agricoles, soit en rétablissant leur solvabilité auprès de la CNCAS ou en finançant les intrants nécessaires à une réponse aux chocs.

- d. Les décisions comme celle d'annuler l'ensemble de la dette des producteurs ne correspondent pas à la nature différentielle des chocs, qui n'affectent pas tous les producteurs de façon similaire.
- e. Le traitement accordé peut varier considérablement d'un producteur à l'autre. Ainsi, au moment où les paiements effectués à la suite de la décision d'éliminer la dette des producteurs ruraux après la sécheresse de 2002 ont effectivement eu lieu, de nombreux producteurs avaient déjà remboursé leurs dettes grâce à la vente de leurs actifs⁶.
- f. Les subventions sur les taux d'intérêt contribuent aussi à minimiser le coût réel des crédits agricoles, ce qui remet en cause la durabilité financière du secteur bancaire rural, particulièrement avec la présence croissante sur le marché des institutions de microcrédit qui se sont développées dans les années 2000, mais aussi de banques commerciales et d'ONG qui offrent des produits de fonds de crédits renouvelables, etc. Et
- g. La multitude d'instruments ajoute à la complexité du système et réduit les chances que les ménages les plus pauvres en bénéficient pleinement.

Utilisation des subventions en réponse aux crises économiques de 2007-2009⁷

36. La période antérieure aux crises économiques de 2007-2009 avait créé des conditions sous-jacentes de vulnérabilité, notamment en raison des chocs internes dus à la faiblesse des pluies de 2006 et 2007 qui avaient amplifié les effets de la montée en flèche des prix alimentaires et pétroliers du début 2007. En outre, les difficultés liées à l'efficacité de la SENELEC étaient déjà présentes dans les années antérieures à la crise sur le prix des carburants puisque des ressources fiscales importantes y avaient déjà été investies en 2006. En raison de cette situation difficile, la récession mondiale de 2008-2009 a provoqué une chute considérable du pouvoir d'achat des ménages et réduit l'accès aux biens et services essentiels.

37. Le Gouvernement a contré la montée en flèche des prix du pétrole et des produits agricoles par une série de mesures fiscales, incluant des subventions sur les denrées de base (riz, blé, lait), le butane/gaz naturel et l'électricité. La réponse du Gouvernement à la pression sociale grandissante et aux besoins immédiats a donc été rapide et visible, mais les mesures employées se sont avérées très coûteuses, absorbant 2,4 pour cent du PIB, soit un dixième des dépenses de 2008. Plusieurs d'entre elles reposaient sur des subventions déjà en place (Tableau 6). Les subventions totales sur les biens de consommation essentiels ont atteint 162 milliards pendant la crise de 2007-2008. Les subventions alimentaires qui s'élevaient à 21 milliards FCFA en 2007 sont passées à 46 milliards FCFA en 2008⁸ ; elles concernaient surtout les produits importés à forte valeur tels que le riz, le lait et le blé. Dans le cas du riz, le Gouvernement versait directement les subventions accordées à quelques importateurs parmi les plus importants et assurait le contrôle administratif sur le prix de revente au détail.

⁶ Le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS) a estimé que 60 pour cent des prêts agricoles avaient déjà été remboursés au moment de l'annulation de la dette, dans "Managing Rural Risk in Senegal", Banque mondiale 2006

⁷ En 2007, en plus des subventions directes à la stabilisation des prix, le Gouvernement a suspendu le versement de la TVA et des droits douaniers sur certains produits de consommation, pour un coût équivalent à 0,5 pour cent du PIB.

⁸ Ceci ne comprend pas la protection traditionnelle de l'industrie du sucre et de l'huile végétale par la fixation des prix.

Tableau 6: Sénégal: subventions sur les produits de base et de première nécessité, 2005-2011

En milliards de FCFA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Transferts et subventions	165	308	287	333	286	259	331
Parmi lesquels : la SAR et autres producteurs de GPL	14	66	55	69	33	0	15
Parmi lesquels: SENELEC	12	86	0	30	30	0	124
dont subventions alimentaires	0	0	21	46	0	0	0
En % du PIB:							
Total des transferts et subventions	3.6%	6.4%	5.3%	5.6%	4.7%	4.1%	4.9%
Sur la base des biens de consommation	0.6%	3.1%	1.4%	2.4%	1.0%	0.0%	2.1%

Source: Fonds Monétaire International

38. Cependant, il s'est avéré difficile de contrôler le prix effectif payé par le consommateur final. Les distributeurs qui possédaient déjà des stocks acquis à des prix élevés (avant introduction des subventions) se sont montrés réticents à absorber des pertes. En outre, le marché du riz a été déstabilisé par les délais de paiement aux importateurs. Dans le cas des subventions sur le lait, les paiements ont été faits uniquement aux importateurs. Cette pratique a été décriée par les producteurs de lait locaux qui fournissent un peu moins de la moitié du marché local. Les bénéfices ont en effet été essentiellement concentrés dans les zones urbaines où la consommation de lait en poudre importé était forte. Les subventions sur le blé ont également été payées directement aux importateurs, mais puisque la production nationale était négligeable, le prix au détail a pu être facilement fixé au point de vente.

39. Les subventions sur le GPL ou le gaz butane étaient déjà en place avant la crise, mais elles ont fait l'objet d'une augmentation considérable puisqu'elles sont progressivement passées de 4 milliards FCFA en 2004 à 14 milliards FCFA en 2005, puis à 66 milliards FCFA en 2009 et à 69 milliards FCFA en 2007, et à 33 milliards FCFA en 2008, pour ensuite chuter à 33 milliards FCFA en 2009 et disparaître en 2010 (FMI 2010). Ces subventions avaient été largement justifiées par des considérations environnementales liées à la lutte contre la déforestation et à la promotion de la substitution du charbon ou du bois de chauffage dans les segments les plus pauvres de la population. Des arguments de protection sociale plus généraux ont également été utilisés pour justifier les augmentations décrétées en réponse à la hausse des prix pétroliers. Le Gouvernement a accordé des subventions à la Société Africaine de raffinage (SAR), une entreprise dont le capital est largement détenu par l'État, via un système fixation des prix à travers la chaîne de distribution.

40. Le Gouvernement a longtemps accordé son soutien financier à la SENELEC, y compris via une recapitalisation et une restructuration de sa dette au milieu des années 2000.⁹ Puisqu'il contrôle les prix plafond de l'électricité distribuée par cette entreprise parapublique¹⁰, le prix des combustibles n'a que partiellement été transféré aux consommateurs, ce qui a causé des difficultés financières à la compagnie et entraîné de nombreuses coupures et problèmes d'approvisionnement. Les subventions à la SENELEC, qui ont atteint 30 milliards FCFA en 2008 et en 2009, devaient essentiellement servir à atténuer la pression sur la hausse du prix de l'électricité provoquée par la hausse mondiale du prix des combustibles. Néanmoins, ces subventions n'ont pas empêché la montée en flèche du prix de l'électricité, qui a augmenté de 6 pour cent en 2007 et de 18 pour cent à la mi-2008.

⁹ Les pertes de la SENELEC en 2006 seulement ont demandé une injection de subventions budgétaires équivalant à 1,8 pour cent du PIB.

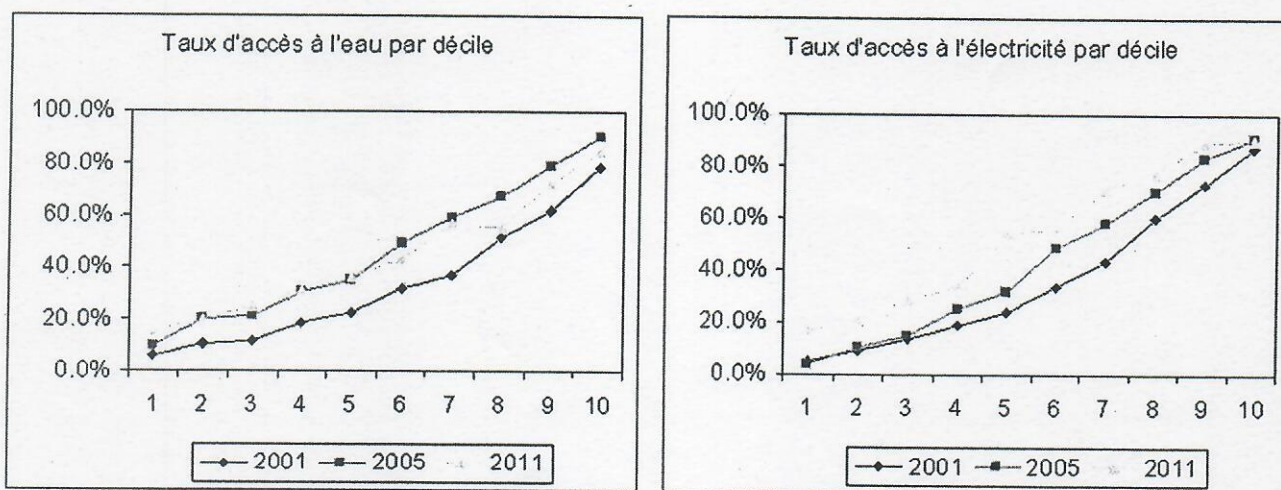
¹⁰ Les prix sont fixés par la Commission de Régulation par le biais d'un plafonnement des prix sur un horizon tarifaire de 5 ans.

41. Les subventions accordées au cours des crises alimentaires et pétrolières ont entraîné des difficultés administratives et ont eu des effets dissuasifs sur l'économie. Le recours aux subventions est souvent perçu comme une mesure de protection des populations contre les chocs relativement facile à appliquer à court terme, malgré qu'elles soulèvent certains problèmes d'application pratique. Les subventions aux importateurs et aux distributeurs, de pétrole et de denrées alimentaires par exemple, ne peuvent avoir d'impact sur le bien-être que si les bénéfices tirés des subventions sont pleinement transférés aux consommateurs, ce qui implique un contrôle et une supervision importants lors de la mise en œuvre. En outre, puisqu'elles ne s'appliquent qu'aux importateurs, les subventions risquent d'entraîner des distorsions sur le marché, par exemple la réduction des incitatifs à la distribution locale, ou encore de compromettre les chances de succès des marchés naissants créés par des fournisseurs locaux. De plus, les difficultés liées à la fréquence et la régularité des paiements entraînent des perturbations et des incertitudes sur les marchés.

Qui bénéficie des subventions sur les prix?

42. L'importance du soutien dépend de l'ampleur de la subvention et de la part occupée par l'item subventionné dans la consommation du ménage. Ainsi, l'accès à l'eau et à l'électricité est fonction du revenu, avec une accessibilité moindre dans les groupes à faible revenu, malgré que cette situation se soit légèrement améliorée au cours de la dernière décennie (Figure 1). Cette disparité a des effets importants sur la performance des subventions générales du prix des services publics en matière de protection des pauvres contre les chocs.

Figure 2 : Accès à l'eau et à l'électricité par quintile de consommation



Source : Echevin (2012).

43. De façon générale, l'analyse des impacts des subventions actuelles et des autres mesures politiques destinées à compenser l'augmentation des prix énergétiques a démontré qu'elles avaient largement favorisé les mieux nantis. Les analyses effectuées en 2008 par le FMI, soit au début de la crise, ont constaté que dans le cas du gaz butane par exemple, l'amélioration totale du bien-être suite à une subvention n'avait été que de 19 pour cent pour les 40 pour cent les plus pauvres de la population, alors qu'elle se chiffrait à 61 pour cent chez les mieux nantis. La performance de la subvention du kérosène est meilleure, mais 33 pour cent des avantages sont tout de même allés aux 2 quintiles les mieux nantis – en outre, puisque le poids du kérosène dans le budget de consommation du ménage est très faible, l'impact, quoique mieux ciblé, n'a finalement été que négligeable. Les subventions aux produits alimentaires étaient généralement mieux ciblées. Le riz fait partie des composantes essentielles de la consommation des ménages, particulièrement chez les

40 pour cent des ménages les plus pauvres et en zone rurale. Par contre, les subventions sur le lait en poudre et le pain ont largement profité aux segments les mieux nantis¹¹.

44. **Les données de l'ESPS 2011 confirment cette tendance.** La répartition des bénéficiaires indique que les ménages les plus pauvres ont moins accès à l'eau et à l'électricité. ainsi, seulement le tiers des pauvres et 8 pour cent des ménages classés dans le quintile le plus pauvre (20 pour cent) ont effectivement profité des subventions sur l'eau. De façon similaire, 31 pour cent des bénéficiaires des subventions sur l'électricité étaient pauvres, dont environ 8 pour cent issus du quintile le plus pauvre (Tableau 7). La forte majorité des bénéficiaires de ces deux subventions vivait en zone urbaine. En outre, l'ampleur des retombées a été biaisée en raison du fait que les mieux nantis ont tendance à consommer davantage. Comme illustré au Tableau 8, seulement 23 pour cent des retombées des subventions sur l'eau et 40 pour cent de celles sur l'électricité ont profité aux ménages pauvres. Le quintile le plus pauvre n'a profité que de 5 pour cent et 2 pour cent des subventions respectives sur l'eau et l'électricité. La moitié des avantages découlant des subventions sur l'eau et les deux tiers de celles sur l'électricité sont allés au quintile le plus riche.

Tableau 7 : Répartition des bénéficiaires de subventions sur les services publics par quintile de consommation, niveau de pauvreté et lieu de résidence

%	Total	Quintiles de consommation					Niveau de pauvreté		Lieu de résidence	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Pauvre	Non-pauvre	Urbain	Rural
Eau	100,0	8,3	14,2	18,1	25,9	33,4	33,6	66,4	68,3	31,7
Électricité	100,0	6,6	11,9	17,4	28,3	35,9	31,2	68,8	74,8	25,2

Source : Echevin (2012)

Tableau 8 : Répartition des bénéficiaires des subventions sur les services publics par quintile de consommation, niveau de pauvreté et lieu de résidence

%	Total	Quintiles de consommation					Niveau de pauvreté		Lieu de résidence	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Pauvre	Non-pauvre	Urbain	Rural
Eau	100,0	4,9	9,0	13,0	23,4	49,7	22,5	77,5	77,2	22,8
Électricité	100,0	2,0	4,4	8,7	19,4	65,4	13,9	86,1	85,7	14,3

Source : Echevin (2012)

La nécessité d'alternatives aux subventions

45. **Le recours aux subventions démontre une volonté de répondre aux besoins immédiats de la population, mais les mécanismes limités en place pourraient avoir davantage d'impacts.** Le Gouvernement a engagé des ressources importantes pour répondre aux besoins des populations vulnérables affectées par des chocs. Les subventions, malgré l'ensemble de leurs inconvénients, peuvent être rapidement mises en place et permettre une bonne visibilité des interventions gouvernementales entreprises en réponse aux besoins sociaux. Au moment d'une crise, elles sont souvent considérées comme la seule option viable à court terme.

46. **Le Gouvernement et les partenaires internationaux clés ont cependant conclu qu'il valait mieux mettre en place un système unifié de protection sociale bien ciblé que de continuer à s'appuyer sur des mécanismes de subventions générales** (Encadré 2). Les réformes politiques favorisant la transformation de subventions générales en filets sociaux ciblés capables de répondre aux chocs à court terme sont importantes pour l'élaboration d'un système national de protection sociale plus efficient et efficace. Cependant, ces changements devront être accompagnés d'une approche nuancée et de réflexions plus approfondies. Ainsi, 60 pour cent de la population est actuellement dépendante de l'agriculture, fréquemment affectée par des chocs sur le bétail et les récoltes et il y a eu des hausses importantes sur le carburant et les denrées de base, souvent

¹¹ Analyse de l'incidence tirée du Rapport pays du FMI No. 08/221 "Senegal: Selected Issues", juillet 2008.

importées. Un abandon immédiat des subventions et leur remplacement par des transferts monétaires serait judicieux si les marchés des produits importés et au détail étaient développés, mais, dans le cas contraire, il faudrait prévoir une forme quelconque de transition ciblée.

Encadré 2: Recommandations de transformation des subventions générales en système de protection sociale

Au cours des dix dernières années, un consensus de plus en plus large a été établi autour du besoin de repenser l'utilisation de subventions généralisées en tant qu'instruments de lutte contre les chocs au Sénégal:

- En 2005, l'analyse par le Fonds monétaire international (FMI) de la réponse gouvernementale à la sécheresse, soit le recours aux fonds de sécurité agricole, a conclu que: « Un filet de protection est nécessaire pour assurer l'assistance aux producteurs agricoles dans le cas de chocs sérieux. Un filet basé sur une subvention des prix, bien que facile à administrer, comporterait de nombreux inconvénients... Un programme de filet social permettrait par contre d'assurer une protection minimale plus efficace en ciblant de manière explicite la population rurale et en la compensant à la suite de chocs majeurs. À court terme, les autorités pourraient mettre en place un système de transferts budgétaires à l'endroit des producteurs agricoles les plus pauvres de manière à minimiser l'impact d'un choc climatique ou induit par une forte variation des prix. Le Sénégal devrait développer sa capacité à cibler ses appuis sociaux sur la base de caractéristiques des ménages permettant une évaluation du niveau de bien-être. À long terme, le fait de conditionner les transferts aux ménages pauvres au développement du capital humain, lui-même facteur de diversification des sources de revenus, permettrait de réduire la dépendance de ces ménages à l'agriculture arachidière. » (Sénégal: *Selected Issues*; Rapport pays du FMI No. 05/155, mai 2005).
- Le FMI a tiré des conclusions similaires de son analyse de la réponse à la récession mondiale de 2007-2009: « Une meilleure solution à long terme en matière de protection sociale efficace en réponse à la pauvreté structurelle et cyclique au Sénégal consisterait à mettre en place un système de transferts monétaires conditionnels. Un tel programme constituerait un mécanisme plus permanent de protection des pauvres contre les pertes de bien-être, y compris lors de hausses de prix des produits alimentaires et énergétiques de base. » (Sénégal: *Selected Issues*, Rapport pays du FMI No. 08/221, juillet 2008).
- Ces considérations vont dans le sens des recommandations de la Banque mondiale selon lesquelles: « Des efforts devraient être faits pour renforcer les filets sociaux et améliorer les mécanismes de suivi des impacts des politiques existantes et à venir. À court terme, maintenant que les subventions sur les denrées alimentaires et les combustibles ont été éliminées, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de ciblage adéquat, surtout que les prix des denrées alimentaires et combustibles, en dépit d'une récente baisse, restent relativement élevés par rapport à leur niveau historique. Cela pourrait notamment être effectué par le biais d'un système de transferts monétaires conditionnels basé sur des indicateurs de pauvreté et de bien-être issus des données tirées des enquêtes auprès des ménages. » (Sénégal: *Public Finance Support Credit Program Document*, Rapport No 48557-SN juin 2009).
- « L'une des leçons essentielles tirées de la récente vague de crises est la réhabilitation de l'idée de prévention. Le Sénégal a été particulièrement touché par la crise sur les prix agricoles et la hausse du prix du pétrole et continue, encore aujourd'hui, à souffrir de la récession mondiale. En outre, les catastrophes naturelles comme les inondations, sécheresses, etc. mettent en danger les zones urbaines et rurales. Les subventions générales extrêmement coûteuses et mal ciblées se sont révélées impossibles à maintenir au cours de la flambée du prix des denrées agricoles en 2007/08 et l'assistance humanitaire en temps de crise aiguë s'est avérée particulièrement onéreuse pour le Sénégal, mais aussi pour la communauté internationale. Le passage d'une politique de compensation des chocs dans l'ensemble de la population à une politique de prévention des chocs qui provoquent une perte de revenus et de capital humain pour les ménages les plus vulnérables représente une étape essentielle vers une croissance inclusive. Au cours des dernières années, un nombre grandissant de pays en développement ont mis en place avec succès des programmes de transferts conditionnels à grande échelle comme instruments efficaces de protection sociale permettant de répondre à des niveaux de pauvreté et de vulnérabilité élevés. » (Banque mondiale, Sénégal: *Poverty Reduction Support Credit IV Program Document*, Rapport No 52784- SN, avril 2010).

II. Revue des programmes de filets sociaux ¹²

Le Sénégal dispose de plusieurs types de programmes de filets sociaux

47. Une revue des programmes de filets sociaux a identifié les 12 programmes actuellement mis en œuvre par le Gouvernement :

- a. **Le Commissariat de la Sécurité Alimentaire (CSA)** : Assurer la disponibilité, la gestion et le suivi d'un stock de sécurité alimentaire à l'échelle nationale pour faire face aux pénuries, aux urgences alimentaires et à l'assistance en vivres aux communautés lors des grands rassemblements.
- b. **Le Fonds de Solidarité Nationale (FSN)** : assurer une réponse immédiate et appropriée aux situations de crise et d'urgence par une assistance financière, médicale et humanitaire en matériels et produits divers.
- c. **Le Programme de réadaptation à base communautaire (PRBC)** : appuyer l'intégration sociale, économique et culturelle des personnes handicapées par des appuis matériels et la subvention d'activités génératrices de revenus (AGR).
- d. **Le Projet d'appui à la promotion des aînés (PAPA)** : améliorer les conditions de vie des aînés par le renforcement des capacités et des prêts subventionnés pour la conduite d'activités génératrices de revenus.
- e. **La Direction cantines scolaires (DCaS)** : assurer des repas scolaires financés par le budget national.
- f. **Le Programme de cantines scolaires du PAM** : appuyer le programme national d'alimentation scolaire en distribuant des repas scolaires dans les écoles primaires des zones rurales vulnérables.
- g. **Le Programme de Bourses d'étude pour les orphelins et autres enfants vulnérables (OEV)** : assurer, à travers le Conseil National VIH sida, la scolarisation ou la formation professionnelle d'orphelins du sida et autres enfants vulnérables via l'attribution de bourses d'études.
- h. **Le Plan sésame** : assurer des soins gratuits aux personnes âgées de 60 ans et plus dans toutes les structures de santé publique.
- i. **Le Programme d'appui à la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRP)** : subventionner les activités génératrices de revenus initiés par les groupes vulnérables, surtout les femmes, les handicapés et les populations affectées par le VIH sida.
- j. **Le Programme de transferts monétaires pilotes de Nutrition ciblée sur l'enfant et transferts sociaux (NETS)** : verser des subventions aux mères d'enfants vulnérables de moins de cinq ans afin d'atténuer les impacts négatifs de l'augmentation du prix des aliments.
- k. **Le Programme de bons d'achat du PAM (PAM CV)** : réduire l'insécurité alimentaire des ménages vulnérables touchés par l'augmentation du prix des aliments.
- l. **L'Initiative de protection sociale des enfants vulnérables (IPSEV)** : verser des subventions monétaires aux ménages afin de contribuer au maintien des enfants au sein des familles et de favoriser l'accès aux services de santé et d'éducation.

48. Les divers objectifs formulés par les programmes sont notamment les suivants :

¹² Cette section est essentiellement tirée de «Review of Safety Net Programs in Senegal», Aissata Fall, Novembre 2011.

- a. Augmenter la réussite scolaire (inscription et nombre d'années complétées) chez les enfants vulnérables grâce aux cantines scolaires et à l'attribution de bourses aux OEV;
- b. Améliorer l'accès aux services de santé en assurant des soins gratuits aux aînés;
- c. Maintien des enfants au sein des familles par l'IPSEV ;
- d. Fournir une réponse et augmenter la résistance aux chocs par le biais de transferts monétaires et de bons d'achat pilotes ainsi qu'à travers le Fonds de Solidarité Nationale et les efforts ponctuels du CSA ;
- e. Réduire la pauvreté, notamment à travers les initiatives de génération de revenus du PRP,
- f. Assurer l'intégration sociale et économique des groupes exclus tels que les handicapés et les aînés.

49. Ces filets sociaux réalisent leurs objectifs à travers différentes portes d'entrée, la lacune la plus importante étant l'absence de création d'emplois temporaires. Ces programmes de filets sociaux ont trois avantages principaux : ils appuient les moyens d'existence, soutiennent la nutrition et améliorent l'accès aux services de base à travers le versement de transferts monétaires (sous forme de dons ou de prêts), l'aide alimentaire et l'exemption de droits pour services de santé. Les objectifs, méthodes et avantages sont résumés au Tableau 9. Même si plusieurs programmes de travaux publics favorisent l'utilisation de méthodes à haute intensité de main-d'œuvre pour la construction de certains types d'infrastructures, cette revue n'a pu identifier aucun programme de travaux publics qui pouvait faire office de filet social, en termes de ciblage de communautés et de bénéficiaires pauvres par des transferts salariaux programmés au cours de la période de soudure en zone rurale.

Tableau 9 : Objectifs et types d'avantages associés à chacun des programmes de filet social

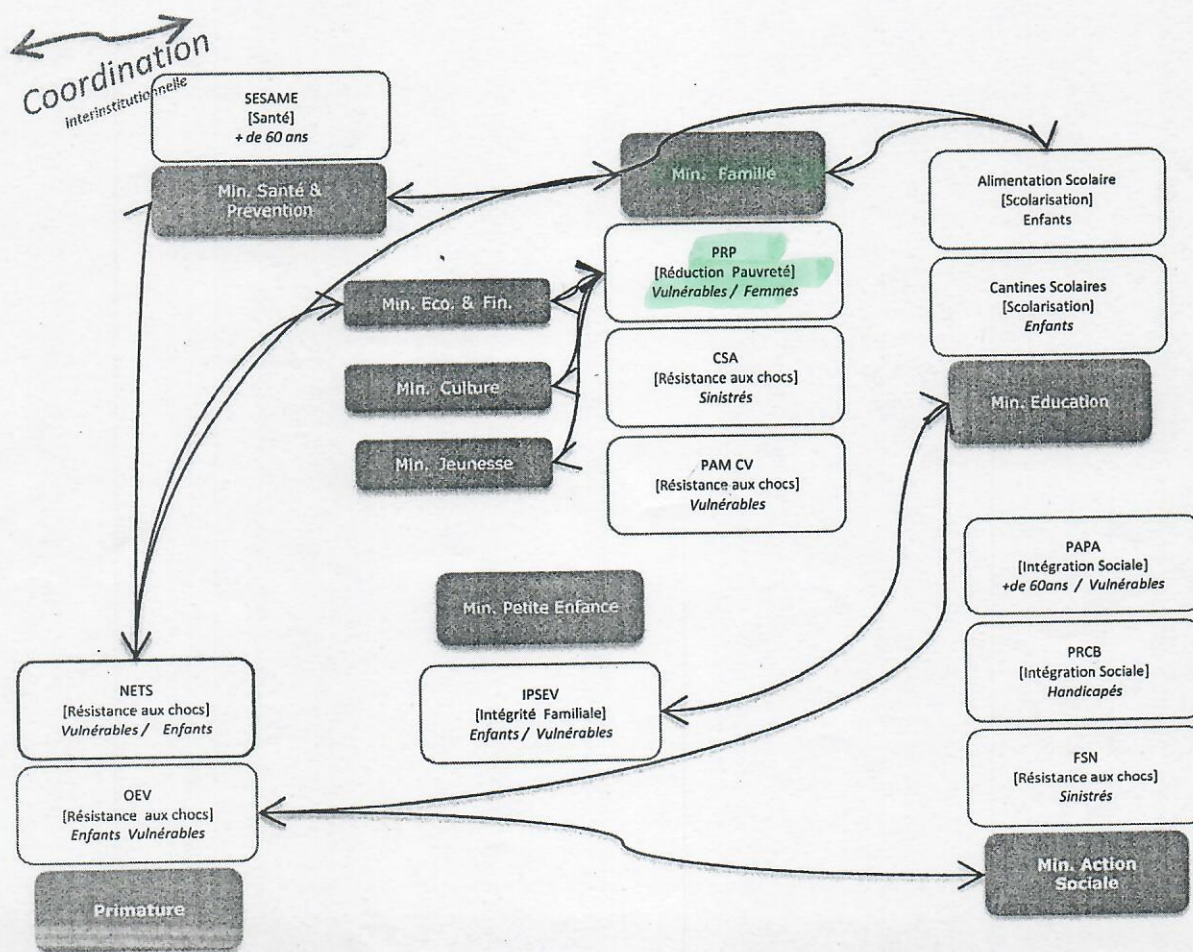
Programme	Objectifs	Types d'avantages consentis
SESAME	Accès aux services de santé	Exemption de droits
PRBC	Intégration sociale	Subventions, matériel
PAPA	Intégration sociale	Prêts subventionnés
IPSEV	Intégrité familiale	Argent comptant
PRP	Réduction de la pauvreté	Prêt
NETS	Résistance aux chocs	Argent comptant
PAM CV	Résistance aux chocs	Argent comptant
FSN	Résistance aux chocs	Argent comptant, matériel
CSA	Résistance aux chocs	Vivres
OEV	Scolarisation	Argent comptant
DCaS	Scolarisation	Vivres
Cantines scolaires du PAM	Scolarisation	Vivres

Les programmes de filets sociaux sont répartis entre différents ministères et agences

50. La moitié des programmes relève des deux principaux ministères responsables du bien-être social. Les programmes orientés vers les groupes vulnérables, notamment les aînés ou les enfants vulnérables, relèvent soit du Ministère de la Famille, soit du Ministère de l'Action Sociale. Deux programmes multisectoriels, le programme pilote de transferts monétaires NETS et le programme de soutien aux OEV sont directement rattachés au Bureau du Premier Ministre. Lorsqu'il s'agit d'initiatives sectorielles, par exemple les cantines scolaires et les droits d'exemption en santé, la responsabilité d'exécution est assurée par les ministères sectoriels responsables (voir Figure 3). L'ancrage institutionnel repose davantage sur une combinaison d'objectifs, de groupes cibles et de mandat institutionnels que sur une stratégie coordonnée d'intervention. Dans une certaine mesure, la dispersion institutionnelle reflète la nature transversale de la protection sociale.

51. L'instabilité institutionnelle historique a limité la capacité du Gouvernement à développer une programmation cohérente, particulièrement dans les ministères responsables du bien-être social. Au cours des 10 dernières années, les ministères responsables du bien-être social ont fait l'objet de fréquents remaniements, avec des programmes et départements qui passaient régulièrement d'un ministère à l'autre. Ces remaniements ont affaibli la capacité d'élaboration et de mise en œuvre de programmes de filets sociaux, malgré un certain niveau de cohérence institutionnelle. Par exemple, le CSA est placé sous la tutelle du Ministère de la Famille, mais les décisions relatives aux interventions de distribution alimentaire sont prises par le Bureau du Premier Ministre.

Figure 3 : Cadre institutionnel des programmes de filets sociaux



52. Différents instruments de coordination institutionnelle sont en place, malgré qu'ils soient le plus souvent ad hoc ou intégrés à une structure projet (Tableau 10). Des instruments de coordination interministérielle ont été instaurés pour 5 des 12 programmes, au niveau central ou au niveau local. Ils sont généralement utilisés pour l'exécution et le suivi, mais interviennent dans certains cas au niveau des décisions programmatiques.

Tableau 10 : Instruments de coordination des programmes de filets sociaux

Programme	Instruments de coordination	Programme	Instruments de coordination
SESAME	Aucun	PAM CV	Comité de pilotage (1 seul ministère)
PRBC	Interne à la DAS	FSN	Conseil d'orientation (interne)
PAPA	Comité national	CSA	Aucune formalisée
IPSEV	Comité technique de Suivi	OEV	Comité national de la Lutte contre le Sida et ses structures décentralisées
PRP	Comité de pilotage (interministériel)	DCaS	Groupe Technique Multisectoriel (interministériel)
CLM	Comité de pilotage (interministériel)	PAM Cantines	Groupe Technique Multisectoriel

Les filets sociaux actuels n'ont qu'une couverture limitée

53. Même si les données sur la couverture sont parfois limitées, on sait qu'en général, les filets sociaux sénégalais vont de programmes à lacunes de couverture importantes à des interventions de niveau national telles que les cantines scolaires. Les données relatives à l'accès aux filets sociaux sénégalais sont inégales. Plusieurs programmes ne tiennent pas de registre des bénéficiaires, notamment le Département d'action sociale qui appuie les aînés à travers le PAPA, qui travaille généralement avec des groupes dont le nombre de membres varie considérablement. En outre, l'aide alimentaire accordée le CSA se fait essentiellement à travers la distribution de riz au cours de cérémonies religieuses où le nombre de participants est approximativement estimé. De plus, les données ne sont pas désagrégées selon le type de bénéficiaires : affectés par une catastrophe ou participant à un événement public (c.-à-d. aucune sélection des bénéficiaires). Les cantines scolaires, en voie de couvrir tout le pays, ne font aucune sélection dans les écoles (l'effectif total est concerné). Dans le cas du PLAN SESAME, le Ministère de la Santé a été incapable d'identifier le nombre réel d'aînés utilisant ses services par année. En tenant compte de toutes ces restrictions et limites, le Tableau 11 présente les chiffres annuels sur les bénéficiaires transmis par les programmes de filets sociaux.

Tableau 11 : Bénéficiaires de filets sociaux par programme et par année, 2009 - 2011

Programme	Nombre de bénéficiaires			
	2009	2010	2011	Total 2009 - 2011
DAS PRBC	1 500	1 900	NR	3 400
DAS PAPA	NR	NR	NR	0
FSN	32 000	NR	NR	32 000
CSA	2 760 000	3 000 000	3 600 000	9 360 000
DCaS	700 414	761 439	780 000	2 241 853
<i>Dont cantines du PAM</i>	<i>567 185</i>	<i>565 560</i>	<i>596 253</i>	<i>1 728 998</i>
NETS	2 982	21 986	26 294	51 262
PRP	1 274	1 440	700	3 414
PAM CV	NC	97 000	55 000	152 000
OEV	3 290	5 060	4 956	13 306
Sésame	NR	NR	NR	0
IPSEV UNICEF	NC	NC	900	900
Total	3 501 460	3 888 825	4 467 850	11 858 135

NR: Non renseigné / NC: Non concerné.

54. On estime que chaque année, environ 4 millions d'individus reçoivent un type quelconque d'assistance sous forme de filet social. Ce chiffre correspond à un peu moins du quart de la population nationale. L'aide accordée par le CSA touche environ 80 pour cent de ces bénéficiaires et les cantines scolaires un 17 pour cent additionnel. Or ni le CSA, ni les programmes de cantines scolaires ne sélectionnent les bénéficiaires sur la base des besoins. En outre, dans le cas du CSA, certains facteurs politiques orientent la distribution alimentaire. Les cantines scolaires sont pour leur part de plus en plus considérées comme une composante du paquet de services éducatifs universels.

Même lorsqu'elles sont prioritairement implantées dans des zones d'insécurité alimentaire, par exemple à travers l'assistance du PAM, tous les élèves ne sont pas nécessairement vulnérables.

55. Si l'on considère uniquement les programmes qui ciblent et sélectionnent des personnes vulnérables et pour lesquels des données sur le nombre de bénéficiaires sont disponibles, en excluant le CSA et les cantines scolaires, 100 000 individus seulement auraient été touchés au cours de la dernière année. Il s'agit principalement des bénéficiaires des deux programmes de transferts monétaires pilotes, le NETS et le PAM CV.

56. Plusieurs programmes ont une envergure nationale, alors que certains ne ciblent que certaines régions. 8 programmes sont nationaux ou quasi nationaux, mais trois d'entre eux interviennent surtout dans les zones rurales et périurbaines. Les trois programmes récents de filets sociaux pilotes interviennent dans des zones plus restreintes : le NETS dans les districts ruraux pauvres, le PAM CV dans les communes urbaines sélectionnées et l'IPSEV en milieu rural périurbain (Tableau 12). Enfin, le PRP respecte la zone d'intervention de son bailleur - les zones rurales de ses 3 régions d'interventions.

Tableau 12 : Couverture géographique des programmes de filets sociaux

Programme	Couverture géographique
DAS PAPA	Nationale /totalité du territoire
DAS PRBC	Nationale /totalité du territoire
SESAME	Nationale /totalité du territoire
OEV	Nationale /totalité du territoire
CSA	Nationale /totalité du territoire
FSN	Nationale/ Rural et périurbain
DCaS Cantines	Nationale/ Rural et périurbain
PAM Cantines	Toutes les régions sauf St Louis & Dakar / Rural et périurbain
IPSEV	(pilote) région de Kolda, 2 communes : Coumbacara, Kolda ; 35 villages et quartiers
PRP	3 régions : Matam, St Louis, Louga / Rural
NETS	(pilote) 6 régions (64 communautés rurales): Matam, Louga, Kaolack, Tambacounda, Sédhiou, Kédougou / Rural
PAM CV	(pilote) 2 régions (10 communes): Pikine, Ziguinchor / Urbain

57. Seulement quatre programmes de filets sociaux ont été en mesure de déclarer un nombre de bénéficiaires désagrégué par région. Comme illustré au Tableau 13, la majorité de leurs bénéficiaires se trouvent dans la région de Diourbel, ce qui confirme la concentration des activités du CSA pendant les cérémonies religieuses.

Tableau 13 : Répartition par région des bénéficiaires du PAM cantines, du NETS, du CSA et du programme de soutien aux OEV.

	Cantines scolaires PAM	NETS			CSA			OEV
	2010	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009/2010
Dakar	2 576	NR	0	0	515 605	589 331	519 660	1 784
Diourbel	32 170	NR	0	0	1 108 607	1 332 012	1 977 348	172
Fatick	78 695	NR	0	0	25 239	31 110	27 655	307
Kaffrine	34 784	NR	0	0	14 175	21 578	26 630	254
Kaolack	72 412	NR	2 874	2 010	270 709	240 229	229 120	136
Kolda	46 865	NR	0	0	42 212	40 214	36 659	361
Louga	35 860	NR	6 351	2 010	102 326	88 952	77 981	285
Matam	31 823	NR	9 779	8 414	27 229	24 946	23 155	282
Sédhiou	21 797	2 982	2 982	5 238	0	0	0	95
Tamba	61 093	NR	0	10 843	38 601	45 959	46 468	313
Kédougou	24 566	NR	0	1 799	0	0	0	
Thiès	31 699	NR	0	0	510 561	510 724	569 725	489
Ziguinchor	61 400	NR	0	0	52 233	45 800	40 356	416
Saint Louis	0	NR	0	0	52 503	29 145	25 243	323
TOTAL	535 740	2 982	21 986	30 314	2 760 000	3 000 000	3 600 000	5 217

NC: Non renseigné.

58. Les chiffres auto-déclarés révèlent souvent de faibles taux de couverture. Selon les données de l'ESPS (Tableau 14), les ménages pauvres attribuent au développement agricole, à l'aide alimentaire et au Plan sésame les plus forts taux de couverture, mais en réalité ces derniers ne dépassent pas 12 pour cent. En outre, ces programmes présentent un niveau de couverture similaire des non-pauvres.

Tableau 14 : Répartition des bénéficiaires de programmes sociaux/de filets sociaux enquêtés par l'ESPS

Programmes	Non pauvres		Pauvres		Total	
	Non bénéficiaires	Bénéficiaires	Non bénéficiaires	Bénéficiaires	Non bénéficiaires	Bénéficiaires
Renforcement nutritionnel (PRN)	94,6%	5,4%	90,2%	9,8%	92,6%	7,4%
Emploi des jeunes (office banlieue)	100%	0,0%	99,7%	0,3%	99,9%	0,1%
Développement agricole (GOANA)	90,7%	9,3%	87,7%	12,3%	89,2%	10,8%
Soins de santé pour aimer (Sésame)	89,2%	10,8%	90,0%	10,0%	89,5%	10,5%
Aide alimentaire	88,5%	11,5%	88,2%	11,8%	88,4%	11,6%
Éducation (bourses, etc.)	82,9%	17,1%	93,5%	6,5%	86,9%	13,1%
Habitat	99,9%	0,1%	99,9%	0,1%	99,9%	0,1%

Source : Diop (2012).

Aspects opérationnels

Au Sénégal, les filets sociaux utilisent diverses méthodes de ciblage, surtout le ciblage catégoriel

59. Le ciblage catégoriel est le plus utilisé, souvent en combinaison avec la priorisation de certaines zones géographiques et une validation à base communautaire (Tableau 15). 5 programmes d'envergure nationale effectuent uniquement un ciblage catégoriel, généralement en réponse à une demande. Les autres programmes utilisent notamment les catégories suivantes : personnes de plus de 60 ans (Plan Sésame, PAPA), handicapés (PRBC), individus affectés par une catastrophe (FSN, CSA), mais seul le PAPA alloue un budget à chaque région à partir de considérations d'équité. 7 programmes complètent le ciblage catégoriel par un ciblage géographique et 4 par des enquêtes terrains. Trois programmes ajoutent à la définition des catégories et des zones

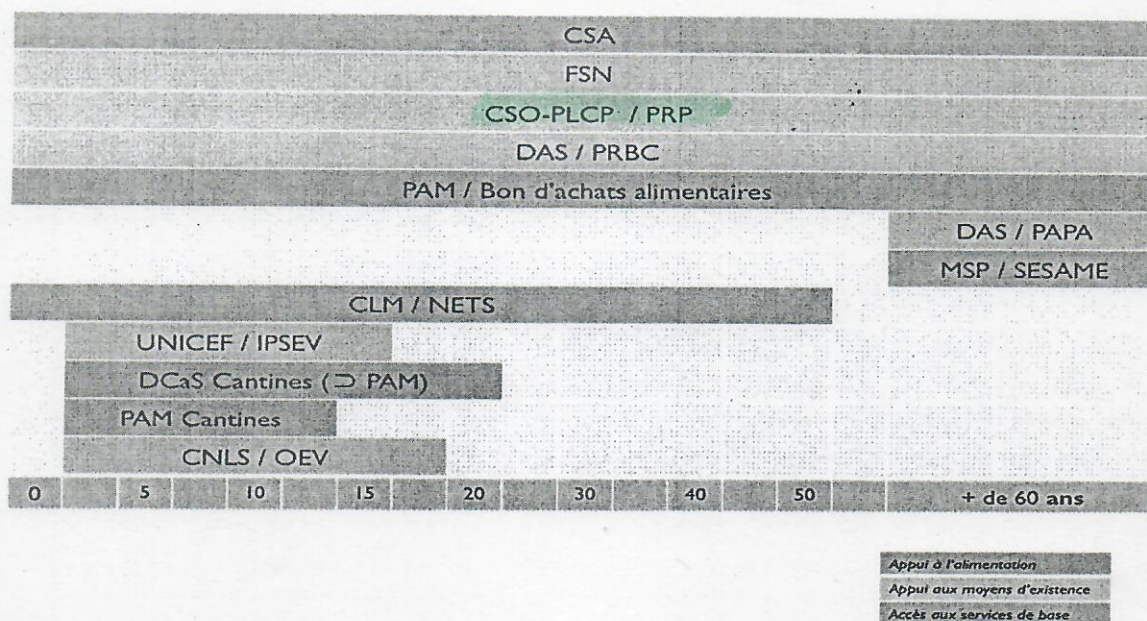
géographiques éligibles un ciblage communautaire. Le PRP et les programmes de transferts monétaires et de bons d'achat délèguent la responsabilité de la sélection des bénéficiaires aux organisations à base communautaire (OBC).

Tableau 15 : Méthodes de ciblage, critères et sources d'information par programme

Programme	Méthodes	Critères	Sources
SESAME – exemptions des droits en santé pour aînés	Catégorie	Age	Pièce d'identité
PRBC – appui aux handicapés	Catégorie	Handicapé	Dossier de candidature
PAPA-appui aux aînés	Catégorie	Âge et vulnérabilité	Dossier de candidature
FSN-fonds de solidarité	Catégorie	Victime de catastrophes	Dossier de candidature
CSA –Commissariat à la sécurité alimentaire	Catégorie	Insécurité alimentaire	Dossier de candidature
IPSEV - soutien aux ménages vulnérables	Géographique	Enfants vulnérables de ménages à risque de séparation	Rapport
	Catégorie	Âge et vulnérabilité	Enquête sociale
OEV - subventions aux orphelins et enfants vulnérables	Géographique	Situation épidémiologique	Enquêtes/données épidémiologiques
	Catégorie	Orphelins et enfants vulnérables	Enquête sociale
DCaS -cantines scolaires	Géographique	Insécurité alimentaire en zone rurale	Enquêtes de pauvreté
	Catégorie	Effectifs des inscriptions scolaires	IA, IDEN
PAM- cantines scolaires	Géographique	Insécurité alimentaire en zone rurale	Enquêtes de pauvreté
	Catégorie	Effectifs des inscriptions scolaires	IA, IDEN
PRP – programme de réduction de la pauvreté	Géographique	Pauvreté	Plan de développements locaux
	Catégorie	Femmes, handicapés, VIH sida	Rapports des comités de quartier
	Communautaire	Priorisé au niveau communautaire	Information communautaire
CLM -transferts monétaires	Géographique	Zones à forte malnutrition	Enquêtes nutritionnelles
	Catégorie	Enfants vulnérables	Rapports
	Communautaire	Priorisé au niveau communautaire	Information communautaire
PAM CV - bons d'achat	Géographique	Zones vulnérables	OK de pauvreté
	Catégorie	Insécurité alimentaire	Rapports
	Communautaire	Priorisé au niveau communautaire	Information communautaire

60. L'âge du bénéficiaire est le critère prépondérant du ciblage catégoriel. Tous les programmes d'accès à la santé, à l'éducation et à l'intégration familiale ciblent des groupes d'âge spécifiques, surtout les enfants et les aînés en tant que segments vulnérables de la société (Figure 4). Dans le cas des enfants, cette approche reflète l'objectif général d'investissement dans le capital humain, qui cible non seulement des personnes vulnérables, mais cherche à rompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté attribuable à la faiblesse des résultats en santé et en éducation des adultes de demain. Les programmes orientés vers une réponse aux chocs, l'intégration sociale et la réduction de la pauvreté ciblent des catégories de ménages plutôt que des individus au sein du ménage.

Figure 4 : Répartition des programmes de filets sociaux par groupes d'âge ciblés



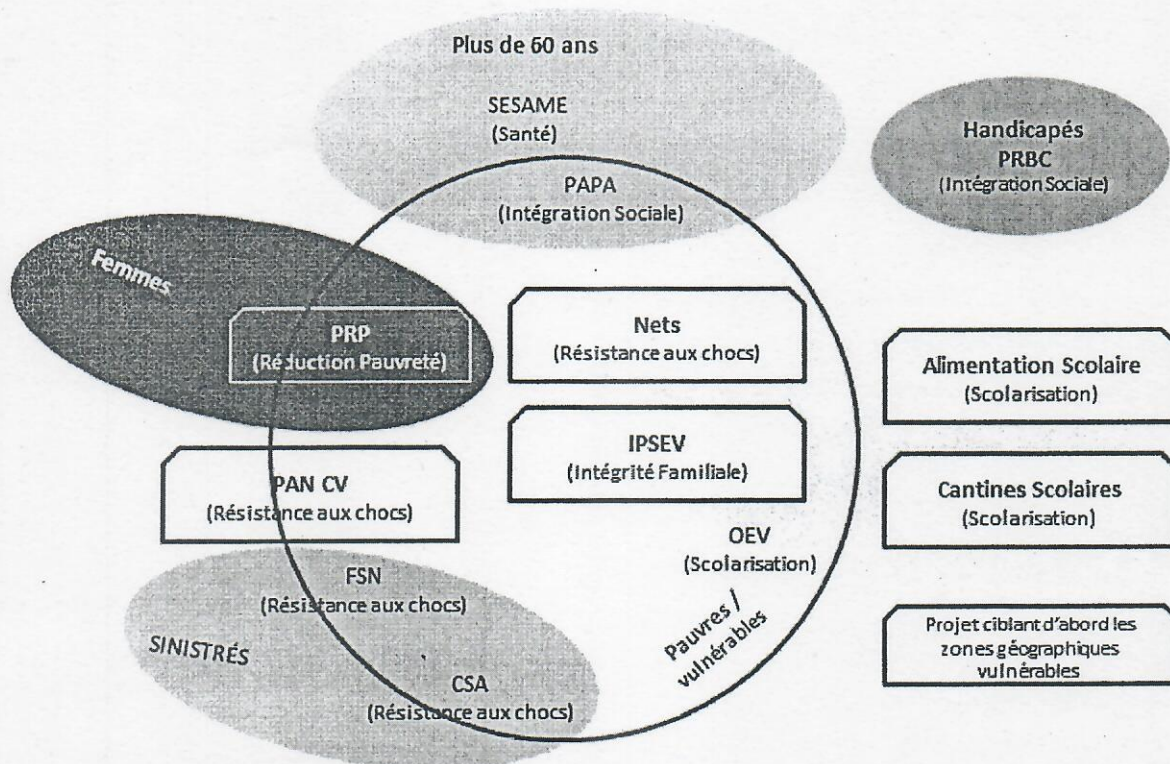
61. Le ciblage des groupes vulnérables repose sur différentes notions de la vulnérabilité plutôt que sur une mesure standard de la pauvreté. Chaque programme utilise son propre concept de vulnérabilité, généralement en fonction du mandat de l'institution responsable de la mise en œuvre. Les aînés et les handicapés sont considérés comme un groupe vulnérable en soi, sans définition plus précise de la vulnérabilité au sein de chacun de ces groupes. Les femmes sont ciblées, le plus souvent à partir de sous catégories, telles que les femmes chefs de ménage ou responsables de jeunes enfants. Plusieurs programmes mentionnent les ménages vulnérables, principalement en termes de capacité à maintenir un bien être acceptable, mais sans référence au seuil de pauvreté ou à un autre indicateur objectif. La Figure 5 illustre les chevauchements entre les catégories considérées éligibles et la part d'individus vulnérables ciblés par les différents programmes qui en relèvent.

62. Puisque la plupart des programmes reposent sur la capacité à sélectionner efficacement les bénéficiaires au démarrage, il est important de se demander sur quelle base ces bénéficiaires sont inscrits sur une liste de programme. Il y a essentiellement deux types de recrutement des bénéficiaires :

- Les programmes qui répondent à une demande d'assistance (c.-à-d. où les bénéficiaires s'adressent directement au programme) : SESAME, PRBC, PAPA, PRP, FSN, CSA
- Les programmes qui proposent leurs services à des groupes de bénéficiaires ciblés (c.-à-d. qui s'adressent directement aux bénéficiaires) : IPSEV, NETS, OEV, PAM CV, DCaS, PAM Cantines.

63. Les programmes qui répondent à une demande procèdent à la diffusion d'informations aux populations à travers les réseaux associatifs, l'administration locale et les autres organisations d'appui. Les stratégies de communication à large échelle ne semblent pas très développées. La compréhension par les populations éligibles de leurs droits et des mécanismes d'accès aux ressources programme est probablement inégale, puisque plusieurs individus n'ont pas accès à l'information qui circule à travers les réseaux officiels.

Figure 5 : Ciblage de la vulnérabilité à travers le ciblage catégoriel, par programme



64. Les programmes vérifient généralement la justesse du ciblage à partir des erreurs d'inclusion. L'IPSEV, l'OEV et le CLM procèdent à une vérification du respect des critères de sélection au moyen d'enquêtes sur un échantillon aléatoire de bénéficiaires présélectionnés. Si la vérification est concluante, la liste entière est saisie dans le système de gestion de l'information. Le programme de bons d'achat du PAM mène une enquête exhaustive des ménages présélectionnés par les communautés et ne conserve que ceux qui sont conformes aux critères de vulnérabilité définis, notamment en matière de possession de biens durables et de score de consommation alimentaire. Dans le cas du PRP, les services techniques déconcentrés valident le choix des bénéficiaires en collaboration avec les comités de quartier qui avaient effectué la présélection. Dans tous les programmes, il n'y a aucune vérification des erreurs d'exclusion ni de système formel de réception des griefs en provenance de ménages éligibles voulant contester leur exclusion.

65. La performance de ces méthodes de ciblage est mitigée. Comme résumé à l'Encadré 3, certains programmes, notamment le PRN et le programme de soutien agricole, ont effectivement concentré leurs appuis sur les ménages les plus pauvres, alors que d'autres, par exemple d'appui éducationnel (bourses, etc.) et d'aide alimentaire, ont largement desservi les non-pauvres. Lorsque l'on examine la performance en termes de part absolue de bénéficiaires pauvres, aucun des programmes n'a pu assurer une couverture importante des bénéficiaires ciblés (selon les auto-déclarations). Dans le cas des programmes universels comme le Plan Sésame, qui assure l'accès des aînés aux services de santé, la faible utilisation du programme peut être en partie attribuable au nombre important de déclarations indiquant que les ménages ne connaissent pas les programmes.

Encadré 3: Résumé des résultats du ciblage effectué par les programmes sociaux

L'Enquête des ménages 2011 ESPS comprenait des questions sur la couverture de plusieurs programmes sociaux, incluant certains des filets sociaux concernés par cette analyse. Il s'agissait des programmes : de renforcement nutritionnel (PRN) ; d'emploi des jeunes (ex. OFFICE BANLIEUE) ; de développement agricole (ex. GOANA); de soins de santé aux aînés (PLAN SÉSAME) ; d'aide alimentaire, de soutien à l'éducation (bourses, etc.) ; et d'appui à l'habitat. La distribution des bénéficiaires est résumée dans le tableau ci-après.

Distribution des bénéficiaires autodéclarés (%)

	Total	Quintiles de pauvreté (basés sur la consommation des ménages)					Pauvres ou non pauvres		Zones géographiques	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	P	NP	Urbain	Rural
Renforcement nutritionnel (PRN)	100,0	28,4	37,7	23,9	9,2	1,0	65,5	34,5	5,5	94,5
Emploi des jeunes (OFFICE BANLIEUE)	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Développement agricole (GOANA)	100,0	31,3	32,9	24,2	9,5	2,1	62,8	37,2	5,6	94,4
Soins de santé aux aînés (Sésame)	100,0	14,9	13,4	17,7	29,7	24,3	49,4	50,6	75,9	24,1
Aide alimentaire	100,0	8,3	14,6	28,5	28,6	19,9	49,3	50,7	84,4	15,6
Éducation (bourses, etc.)	100,0	8,4	8,4	24,2	30,1	29,0	25,7	74,3	76,2	23,8
Habitat	100,0	29,7	0,0	0,0	0,0	70,3	29,7	70,3	100,0	0,0

Source : Echevin (2012).

Seuls les programmes d'emploi des jeunes, de renforcement nutritionnel (PRN) et de développement agricole (GOANA) ont réussi à cibler les ménages pauvres (soit les programmes dans lesquels 40 pour cent des bénéficiaires appartiennent aux deux quintiles les plus pauvres). Il s'agit de programmes essentiellement ruraux. La moitié des bénéficiaires de l'aide alimentaire ne sont pas pauvres, alors que les ménages les plus pauvres, qui devraient pourtant être prioritaires, sont sous représentés dans. Le soutien éducationnel s'est avéré relativement inefficace en matière d'atteinte des pauvres, puisque les deux tiers de ses bénéficiaires étaient non-pauvres.

Le programme de soins de santé pour aînés a profité davantage aux 40 pour cent des ménages les mieux nantis, avec une concentration des bénéficiaires en milieu urbain. En outre, uniquement les plus pauvres et les plus riches en ont profité du soutien à l'habitat, avec 75 pour cent des bénéficiaires appartenant au quintile le plus riche.

Moins de 20 pour cent des ménages sont éligibles à ces programmes. En général, seul un faible pourcentage des bénéficiaires éligibles rapporte avoir profité de ces interventions. Dans tous les cas, la raison la plus courante évoquée tenait à l'absence d'informations sur le programme. La seconde raison la plus fréquemment mentionnée avait trait au manque de documents nécessaires. Les autres raisons étaient liées aux difficultés d'accès, au manque de conformité gouvernementale et au fait que les prestations étaient trop faibles pour les efforts requis.

	% éligibles	% Bénéficiaires chez les éligibles	Manque de documents	Le gouv. n'a pas payé	Chez les non-bénéficiaires éligibles		
					Impossible de se rendre au lieu du versement de prestation	Montant de prestation trop faible pour les efforts requis	Ne connaissaient par le programme
Renforcement nutritionnel (PRN)	19,5	7,5	27,5	17,8	13,4	20,0	53,5
Emploi des jeunes (OFFICE BANLIEUE)	14,3	0,1	37,9	17,7	16,0	23,3	60,3
Développement agricole (GOANA)	14,3	10,7	31,7	23,1	14,3	14,3	33,9
Soins de santé aux aînés (Sésame)	19,3	10,4	30,2	20,7	10,0	15,4	44,8
Aide alimentaire	15,9	11,7	27,6	26,9	14,2	26,0	60,7
Éducation (bourses, etc.)	12,6	13,0	37,4	21,0	9,0	23,7	49,9
Habitat	8,1	0,1	35,2	17,3	10,9	26,4	68,8

Source : Echevin (2012).

Seuls quelques programmes incluent des conditions susceptibles d'influencer les comportements

66. La plupart des programmes de filets sociaux du Sénégal accordent un appui non conditionnel. Les seuls types de conditions comportementales demandées sont : (i) la fréquentation scolaire pour le maintien de la participation dans les programmes OEV et IPSEV ; et (ii) la transparence financière comme condition d'accès aux subventions et prêts accordés par les programmes PRP, PAPA, PRBC. Les 2 autres interventions pilotes de transferts monétaires, le PAM CV et le NETS, imposent des « conditions souples » qui encouragent les mères à enregistrer leur enfant à la naissance et à utiliser les services sociaux, mais ne sont pas liées au retrait du soutien.

Les programmes de filets sociaux utilisent différents mécanismes de transferts, mais les transferts monétaires représentent une option technique viable au Sénégal

67. Les mécanismes de transfert varient selon le type de programme (Tableau 16). Les cantines scolaires et la CSA acheminent directement les aliments aux bénéficiaires finaux. Au plan logistique, le CSA possède à cet effet un réseau d'entrepôts et de camions à travers tout le pays. Selon les régions en cause, le programme de cantines scolaires procède à la sous contractualisation soit du CSA, soit de fournisseurs privés pour la livraison des denrées aux écoles. Les transferts monétaires sont effectués à travers différents circuits de distribution :

- a. Le FSN, le PRBC et le PAPA versent directement l'argent comptant - soit à partir du bureau central de Dakar ou du bureau local du programme. Le PAPA effectue les versements à partir d'un compte projet ouvert dans une banque commerciale.
- b. Les autres programmes de transferts monétaires utilisent un partenaire bancaire, qu'il s'agisse d'une banque commerciale, d'une institution de micro finance ou d'une succursale postale. Les bénéficiaires doivent ouvrir un compte, ce qui permet de s'assurer que les transferts sont versés aux parties concernées, mais aussi de les mettre en relation avec des institutions d'épargne crédit, ce qui permet de renforcer à long terme leur capacité à gérer les risques. Les bons d'achat du programme PAM CV sont utilisés par les bénéficiaires pour l'achat d'aliments et ensuite remboursés aux détaillants par le partenaire bancaire. Dans certaines zones très isolées où les services de transferts ne sont pas disponibles, le NETS a dû verser directement l'argent aux ménages bénéficiaires.

Tableau 16 : Mécanismes de transferts, acteurs et fréquence

	Transfert	Mécanismes	Acteurs	Fréquence et périodes
DCaS	Aliments	Direct	Administration, assoc., fournisseurs	Quotidien au cours de l'année scolaire
PAM cantine	Aliments	Direct	Prog, administration, assoc.	Quotidien au cours de l'année scolaire
CSA	Aliments	Direct	Administration	Variable
OEV	Argent comptant	Banque	Administration, banque	Quotidien au cours de l'année scolaire
IPSEV	Argent comptant	Banque	Administration, ONG, banque	Quotidien au cours de l'année scolaire
PAM CV	Argent comptant	Bons d'achat	Prog, ONG, assoc, banque	À tous les mois, pendant six mois
NETS	Argent comptant	Banque	Prog, banque	Deux fois par mois, pour six mois
PRP	Argent comptant	Banque	Prog, banque	Variable
PAPA	Argent comptant	Direct	Administration	Variable -un décaissement/groupe
PRBC	Argent comptant matériel	Direct	Administration	Variable – un décaissement/groupe
FSN	Argent comptant matériel	Direct	Administration	Variable
SESAME	Exemptions de droits	Indirect	Administration	Permanent

68. L'ampleur du transfert dépend en grande partie de l'objectif du programme. Dans la plupart des cas, la taille du transfert est fixée a priori afin de desservir les objectifs du programme. 6

programmes (PAM cantines, DCaS, PAM CV, NETS, OEV, IPSEV) disposent d'une base de calcul pour l'établissement de la valeur du transfert (Tableau 17). Dans certains cas, par exemple dans les programmes de réponse à une catastrophe, l'ampleur est fixée à partir d'une évaluation des besoins.

69. **Le coût réel par bénéficiaire varie considérablement entre les programmes.** On a estimé pour 10 programmes un coût par bénéficiaire à partir des budgets annuels et du nombre total de bénéficiaires. Les programmes avec besoins spéciaux sont les plus onéreux par bénéficiaire, notamment les programmes d'appui aux handicapés ou de scolarisation des enfants affectés par le VIH sida qui couvrent le cycle secondaire ou la formation professionnelle. Les programmes de cantines scolaires et de distribution alimentaire par le CSA sont les moins coûteux. Certains programmes ont une vaste couverture. Dans le cadre du CSA, et même si des millions d'individus sont touchés chaque année, avec un coût par bénéficiaire de 353 FCFA/an, il est peu probable que le programme ait un impact réel sur le bien-être des ménages. Les programmes de transferts monétaires NETS et PAM CV cherchent à avoir un impact significatif tout en restant abordables et en conservant leur capacité de mise à l'échelle.

Tableau 17 : Valeur des transferts et coûts par bénéficiaire et par programme (FCFA)

Programme	Transfer	Montant	Base de calcul	Annuel par bénéficiaire
NETS	Argent comptant	14 000/deux mois	30% du seuil de pauvreté	41 920
PAM CV	Argent comptant	3000/personne, maxi 6 pers /ménage	50% des besoins alimentaires quotidiens	13 188
OEV	Argent comptant	149 000 par année scolaire 308 000 par année de formation professionnelle	Coût réel de scolarisation	129 495
IPSEV	Argent comptant	7500/mois pour un enfant 15,000/mois pour enfants additionnels	Estimation des besoins du ménage	n.a
FSN	Argent comptant et matériel	Variable	Estimation des pertes et des besoins	9 375
CSA	Aliments	Variable	En fonction de la demande	353
PRBC	Subventions, matériel	Variable	En fonction de l'ampleur de du projet	177 158
PAPA	Subventions/prêts	500,000 à 4,000,000 FCFA/groupe	En fonction de l'ampleur du projet	353
PRP	Prêts	25,000 à 150,000 FCFA/groupe	En fonction de l'ampleur du projet	76 406
DCaS	Aliments	1 repas estimé à 125 FCFA	35% des besoins alimentaires quotidiens	8 238
Cantines scolaires du PAM	Aliments	1 repas estimé à 125 FCFA	35% des besoins alimentaires quotidiens	5 916
SESAME	Exemptions de droits	Soins gratuits – valeur variable	NC	n.a

70. **Le suivi et évaluation est inégal et il est difficile d'agrégier les données des différents programmes de filets sociaux.** Il n'y a aucun suivi standard de la mise en œuvre. Puisque chacun établit son propre plan de suivi et évaluation, certains plus rigoureux que d'autres, l'obtention d'une perspective nationale sur la couverture et l'impact des programmes de filets sociaux est difficile. L'information relative au suivi est souvent collectée à travers des systèmes de gestion de l'information spécifiques aux programmes, incluant une répartition des responsabilités de rapports aux instances nationales, régionales et locales. Même si la collecte d'indicateurs de performance et le suivi des bénéficiaires sont dans une certaine mesure assurés par tous les programmes enquêtés, le NETS, le PAM et les cantines du DCaS, l'IPSEV, le PAM CV, le programme OEV et le PRP disposent d'informations plus solides sur la performance du programme (Tableau 18).

Tableau 18 : Composantes de l'évaluation

	PAM/DCaS cantines scolaires	IPSEV	PAM CV	PRP	NETS	PAPA	PRBC	SESAME	OEV	CSA	FSN
Système d'information	X		X		X						
Évaluation de la performance					X			X			
Évaluations de processus					X						
Évaluation d'impact	X	X	X		X						
Évaluations rapides	X			X	X	X		X	X		

71. Seulement 4 des programmes ont rapporté avoir procédé à une évaluation d'impact formelle, soit les deux agences impliquées dans le programme national de cantines scolaires, le PAM CV et le programme pilote de transferts monétaires NETS. Dans le cas des 2 programmes de transferts pilotes, l'évaluation d'impact avait déjà été prévue lors de la conception puisque ces interventions pilotes doivent servir à mesurer la pertinence et l'à-propos du modèle de transferts monétaires au Sénégal. Au moment de la préparation de ce rapport, seule l'évaluation du NETS était disponible; elle est résumée à l'Encadré 4.

Encadré 4 : Évaluation des impacts du programme pilote de transferts monétaires NETS

Le programme pilote de transferts monétaires NETS a démarré en 2009 en tant que mesure temporaire de réponse aux chocs sur les prix alimentaires. L'intervention pilote a été structurée comme un programme de nutrition de longue durée qui identifie et collabore avec les ménages avec enfants vulnérables à la malnutrition à travers une prestation de services décentralisés assurés par les ONG et les gouvernements locaux. Le programme avait comme principaux objectifs d'augmenter la consommation des ménages (ou de prévenir sa diminution) à la suite de chocs et de renforcer le capital humain à travers un meilleur accès aux services d'éducation et de santé.

L'évaluation d'impact devait saisir les effets à court terme du programme à travers une méthode de double différence entre les ménages traités et de contrôle enquêtés avant et après l'intervention. L'évaluation a constaté que :

Au niveau des ménages :

- Le transfert monétaire était investi dans différentes dépenses, mais surtout d'approvisionnement alimentaire.
- L'impact sur le nombre de repas rapportés était positif.
- Il y avait eu réduction des stratégies d'adaptation néfastes, mesurées à partir d'un indice composite.

Au niveau des mères :

- Participation accrue des mères aux séances d'information, d'éducation et de communication.
- Amélioration générale de la santé de la reproduction des femmes, mesurée par un score composite des services dispensés.

Au niveau de l'enfant :

- Régime alimentaire plus diversifié chez les enfants âgés de 0 à 24 mois.
- Adoption de bonnes habitudes alimentaires par les enfants âgés de 0 à 5 ans.
- Absorption du nombre minimum de repas recommandé pour les enfants âgés de 6 à 23 mois.
- Probabilité plus élevée de possession d'une carte de suivi de la croissance que chez les non-bénéficiaires.
- Réduction de la morbidité infantile, particulièrement des maladies diarrhéiques.
- Couverture vaccinale améliorée des enfants participant au programme.

Il n'y a eu aucun effet observable sur la demande de carte d'identité de l'enfant par les parents, la consommation de sel iodé et les visites pré et post natales. Certains facteurs liés à l'offre pourraient expliquer ces conclusions, notamment la prédominance de localités rurales éloignées.

En matière d'appréciation du programme par les bénéficiaires, 63 pour cent se sont dits satisfaits par une périodicité de transfert bimensuelle, mais seulement 43 pour cent ont considéré le montant suffisant. En outre, les bénéficiaires ont souvent mentionné le fardeau financier entraîné par les frais de transport additionnels nécessaires à la collecte de leur allocation.

Source: Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN). «Impact Evaluation of Cash Transfers in the NETS Program of Social Transfers Targeting Children» Université de Dakar, Laboratoire de recherche sur les transformations économiques et sociales (LARTES-IFAN), 2012.

72. Lorsque l'information sur les résultats est disponible, elle indique que les filets sociaux ont des effets à trois niveaux : sur les ménages, sur leur environnement immédiat et au niveau plus général des connaissances sur la vulnérabilité. Les résultats mentionnés par les programmes sont notamment les suivants :

- a. Les subventions à l'éducation des enfants vulnérables affectés par le VIH sida ont eu des effets positifs sur l'inscription scolaire. Par exemple, au cours de l'étape initiale d'identification des bénéficiaires, 3290 enfants ont été inscrits, un nombre qui est passé à 5229 à la fin du projet. On a également pu observer une augmentation de la détention de cartes d'identité chez les enfants ainsi qu'un renforcement de la capacité des associations de personnes vivant avec le VIH.
- b. L'évaluation du programme de cantines scolaires fait état d'impacts positifs dans plusieurs domaines. L'inscription a augmenté de quatre points de pourcentage comparativement à la période antérieure aux cantines scolaires, avec un impact plus important sur les filles. Les enseignants ont noté une qualité accrue de l'environnement d'apprentissage et moins de redoublements. Les cantines scolaires ont permis aux enfants de manger plus régulièrement, ce qui a contribué à la sécurité alimentaire du ménage. Les enfants ont également bénéficié de services de santé, notamment d'un traitement contre les parasites. Dans la région de Casamance, il a été estimé que les cantines scolaires avaient contribué à la cohésion sociale en incitant les populations délocalisées et affectées par un conflit à inscrire leurs enfants à l'école.
- c. L'évaluation des impacts du programme pilote de transferts monétaires NETS (résumé à l'Encadré 4) a conclu à la présence d'impacts positifs importants sur les ménages.

Coûts et financements

73. Les programmes de filets sociaux ont coûté en moyenne 17 milliards FCFA par an au cours des trois dernières années, ce qui correspond à 0,27 pour cent du PIB (Tableau 19). Le programme de cantines scolaires a absorbé à lui seul 70 pour cent de la dépense en filets sociaux, notamment en raison de sa couverture importante. Le CSA, en dépit du fait qu'il touche de nombreux bénéficiaires, ne dispose que d'un budget annuel approximatif d'1 million FCFA puisque la valeur de ses transferts est très faible.

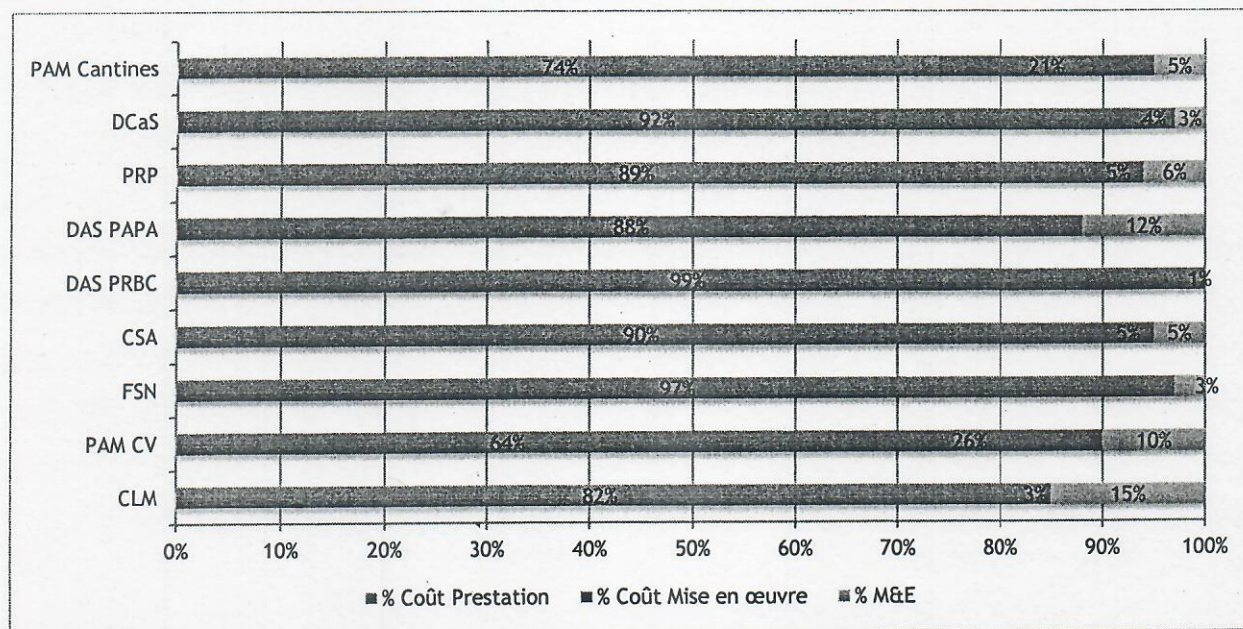
Tableau 19 : Budgets annuels des programmes de filets sociaux 2009-2011 (FCFA)

Programme	Budget 2009	Budget 2010	Budget 2011	Total
DAS PRBC	300 000 000	300 000 000	300 000 000	900 000 000
DAS PAPA	NR	NR	101 000 000	101 000 000
FSN	310 000 000	NR	NR	310 000 000
CSA	1 000 000 000	1 600 000 000	1 000 000 000	3 600 000 000
DCaS	4 000 000 000	6 000 000 000	10 280 000 000	20 280 000 000
NETS	144 404 570	932 725 835	1 562 616 500	2 639 746 905
PRP	93 500 000	99 000 000	70 000 000	262 500 000
PAM CV	NC	1 874 286 720	1 054 286 280	2 928 573 000
PAM Cantines	3 454 411 000	3 888 512 000	8 319 499 000	15 662 422 000
OEV	468 657 820	816 257 870	505 560 000	1 790 475 690
Sésame	NR	3 000 000 000	NR	3 000 000 000
IPSEV UNICEF	NC	NC	NR	NR
Total	9,770,973,390	18,510,782,425	23,192,961,780	51,474,717,595

74. Entre 64 et 99 pour cent de ces dépenses annuelles servent à défrayer le coût des transferts, les montants résiduels étant réservés à la gestion, au suivi et à l'évaluation. Comme illustré à la

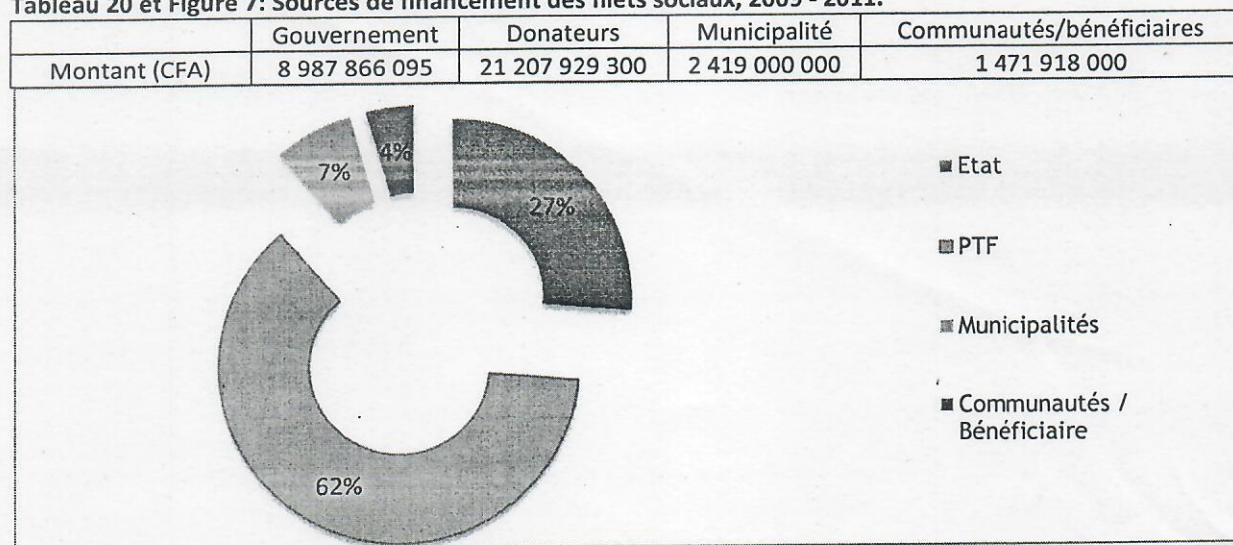
Figure 6, les programmes qui présentent les coûts de transferts les plus élevés sont financés par les donateurs et /ou investissent davantage dans le suivi et évaluation.

Figure 6 : Répartition des coûts des programmes par composante



75. **Le financement des filets sociaux demeure largement dépendant des donateurs.** Dans les 9 programmes où l'information relative au financement est disponible, 62 pour cent des coûts sont couverts par le financement des donateurs. La contribution des gouvernements locaux s'élève à 7 pour cent, en grande partie à travers leur participation au programme de cantines scolaires. Le budget national assure 27 pour cent de l'investissement et les 4 pour cent résiduels proviennent des contributions communautaires (Tableau 20 et Figure 7). La part du budget national investi dans les filets sociaux s'est contractée au cours des trois dernières années examinées, alors que les donateurs, notamment la Banque mondiale et le PAM, finançaient des programmes pilotes de transferts monétaires

Tableau 20 et Figure 7: Sources de financement des filets sociaux, 2009 - 2011.



Problématiques clés

76. **La couverture limitée des filets sociaux** augmente le risque d'une protection inefficace qui mène à l'indigence ou à des subventions coûteuses; elle accroît également le risque de perte d'opportunités de contribution au développement du capital humain et à une croissance économique plus inclusive. Au cours des deux dernières années, la Banque mondiale et les donateurs ont travaillé étroitement avec le Gouvernement à l'évaluation des filets sociaux et à la mise à l'épreuve d'interventions pilotes, dans une perspective de création de conditions favorables à une mise à l'échelle.
77. **La dispersion institutionnelle et l'absence d'approche par système nuisent à une mise à l'échelle efficace.** La revue des filets sociaux a constaté l'importante dispersion de plusieurs petits programmes dans différents ministères et agences. Ceci rend la coordination aux niveaux national et local plus difficile. Au plan stratégique, ces programmes n'ont pas été élaborés en tant que composante d'une politique globale ou d'un système national de filets sociaux. Au niveau opérationnel, il y a peu de partage des outils et informations et peu d'exploitation des synergies potentielles entre le programme. Même les filets sociaux d'un pays peuvent utiliser de multiples instruments, les programmes devraient être considérés dans le cadre d'une stratégie globale cohérente et dotée de mécanismes de coordination qui renforcent sa mise en œuvre.
78. **Les mécanismes de coordination sont soit inexistants, constitués de dispositifs ad hoc ou formalisés dans la structure projet.** Seul le PRP assure, à travers son comité de pilotage, une coordination interministérielle de sa programmation annuelle. Les autres programmes utilisent ces dispositifs de coordination pour la supervision et le suivi de la mise en œuvre. La fréquence des rencontres est très variable. Par ailleurs, bien que les intérêts se chevauchent, que ce soit en matière de type de filet social ou de groupes visés par l'intervention, la coordination entre les programmes est quasi inexistante.
79. **Les critères de ciblage ne sont pas systématiques entre les programmes.** Les programmes de filets sociaux actuels utilisent différentes méthodes de ciblage et définitions de groupes vulnérables. Le ciblage catégoriel est le plus utilisé, avec une forme quelconque de recherche d'équité/priorisation des zones les plus pauvres dans la répartition des ressources du programme entre les régions. Cependant, le ciblage catégoriel, par exemple des personnes âgées, des femmes ou des enfants, implique généralement une définition de l'éligibilité plus poussée afin de s'assurer que, parmi ces groupes vulnérables, les bénéficiaires sont effectivement ceux dont les besoins sont les plus importants. Jusqu'à maintenant, aucune méthode d'estimation du niveau de richesse (*proxy means test (PMT)*) n'a été utilisée dans la sélection des ménages bénéficiaires. En outre, le ciblage géographique est effectué à partir de différentes cartes et aucune d'entre elles ne permet de procéder à une identification systématique des communautés les plus pauvres au-delà du niveau régional ou départemental.
80. **Toutefois, des données actualisées sur la pauvreté sont disponibles.** Le Sénégal a une forte tradition de maintien de statistique sur la pauvreté et de conduite d'enquêtes, incluant l'Enquête Démographique et de Santé (EDS) de 2010 et l'Enquête de Suivi de la Pauvreté (ESPS) menée en 2011. Le ciblage géographique peut donc s'appuyer sur les enquêtes portant sur les infrastructures villageoises ainsi que sur une enquête nationale des ménages plus désagrégée menée dans le cadre de l'ESPS. Au niveau des ménages, celle-ci permettra maintenant l'élaboration d'indicateurs PMT qui contribueront à améliorer l'évaluation de l'éligibilité aux programmes de filets sociaux.
81. **Il paraît nécessaire de mieux conjuguer une mise à l'échelle éventuelle à la dépense prioritaire et à des objectifs et résultats.** Il y a peu d'informations sur les impacts de la dépense effectuée dans le cadre des programmes actuels de filets sociaux. Dans certains cas, le nombre de

bénéficiaires n'est pas disponible. Ceci rend difficile l'association entre la dépense et les résultats attendus alors que les évaluations des programmes de filets sociaux devraient être plus systématiques, du moins sur ces questions. Toutefois, les dernières évaluations d'impact des programmes pilotes de transferts monétaires ont constaté que les allocations mensuelles aux ménages à risque entraînaient notamment une amélioration de la sécurité alimentaire, une réduction des maladies de l'enfant et une utilisation accrue des services de santé et de vaccination. Ces données sont importantes pour démontrer que la dépense dans les filets sociaux ne fait pas office de « distribution » mais bien de « coup de main ». Cet aspect est un préalable à l'augmentation du financement des programmes de filets sociaux.

82. **Ces contraintes devront être résolues si l'on veut mettre en place un filet social cohérent et développer un système national de protection sociale mieux intégré.** Un système national de filets sociaux mieux ciblé, ayant davantage d'impacts et mis à l'échelle contribuera directement à la réduction de la pauvreté dans les populations vulnérables.

Chapitre III : S'orienter vers l'avenir : développer un système national de filets sociaux au Sénégal

83. Le système national de filets sociaux devrait comporter un mécanisme commun de ciblage et d'enregistrement des bénéficiaires, une plate-forme institutionnelle qui intègre les dispositifs de coordination aux niveaux central, régional et local et un ensemble d'interventions qui mettent l'accent sur les aspects productifs des filets sociaux et renforce leur contribution à la croissance économique. Les réformes nécessaires au développement d'un système national de filets sociaux devront reposer sur un cadre fiscal financièrement soutenable à moyen terme.

I. Options de ciblage pour filets sociaux ¹³

Méthodes de ciblage

84. Le choix de méthodes de ciblage appropriées est crucial, particulièrement dans les pays africains, où les besoins sont importants et les ressources limitées. Il est donc essentiel de pouvoir concentrer les ressources disponibles sur les populations les plus vulnérables en ayant recours à des mécanismes de ciblage efficaces. Ces derniers ont plusieurs avantages, incluant la réduction des erreurs d'exclusion (personnes éligibles qui ne sont pas bénéficiaires) et d'inclusion (personnes non éligibles qui sont bénéficiaires). Le ciblage contribue à la promotion d'une dépense publique pro pauvre. L'un des principaux défis consiste cependant à identifier les populations cibles dans un contexte où la moitié de la population vit déjà sous le seuil de pauvreté et où les différences entre les ménages pauvres sont par conséquent minimes.

85. Plusieurs méthodes de ciblage peuvent être utilisées dans l'identification des populations pauvres et vulnérables. Le Tableau 21 présente une typologie des différentes méthodes, qui ne s'excluent pas nécessairement mutuellement. Par exemple, un projet de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre peut combiner l'auto-ciblage, qui encourage particulièrement la participation des pauvres en raison d'un salaire inférieur au marché, au ciblage géographique afin de s'assurer que les infrastructures créées profitent aux régions les plus pauvres du pays. Un programme de filets sociaux peut cibler certaines catégories d'individus, par exemple les orphelins, mais les participants potentiels sont ensuite soumis à un processus de sélection à base communautaire qui confirme l'ampleur de leurs besoins.

86. La plupart des filets sociaux en cours au Sénégal utilisent un ciblage catégoriel, géographique et/ou à base communautaire. Comme souligné à la Partie II de cette étude sur les programmes de filets sociaux, ils utilisent tous un ciblage catégoriel pour identifier les bénéficiaires correspondant au profil démographique visé. Sept des douze programmes limitent leurs interventions à certaines régions géographiques considérées plus pauvres que les autres et trois d'entre eux ajoutent un ciblage à base communautaire qui permet d'impliquer les populations locales dans l'identification des bénéficiaires.

87. Les instruments de ciblage utilisés par les programmes de filets sociaux peuvent certainement être améliorés et diversifiés. L'évaluation du niveau de pauvreté des ménages permettrait par exemple d'améliorer la performance du ciblage. Jusqu'à maintenant, il n'y a eu aucune conduite de tests d'estimation du niveau de richesse (*proxy means test*) (PMT), une méthode pourtant couramment utilisée par plusieurs filets sociaux à travers le monde. Dans le cadre du programme d'assistance technique en protection sociale mené en collaboration avec le

¹³ Cette section est largement tirée de « *Targeting Performance of Water and Electricity Subsidies in Senegal* », Damien Echevin, Septembre 2012

gouvernement, la Banque mondiale a procédé au renforcement des capacités sur la méthode PMT à partir de plusieurs bases de données tirées des enquêtes des ménages du Sénégal.

Tableau 21 : Typologie des méthodes de ciblage

Méthode de ciblage	Méthodes	Description	Avantages	Désavantages
Ménages/ individus	Évaluation des ressources	Sélection basée sur l'observation directe du ménage (revenus)	Précision	Coûteuse, demande une forte capacité administrative et des données sur les revenus fiables
	Estimation du niveau de richesse (PMT)	Sélection basée sur une corrélation statistique de caractéristiques observables du bien-être d'un ménage	Moins coûteux, plus rapide et transparent	Identifie mieux les pauvres chroniques que ceux affectés par un choc transitoire; demande des données importantes et à jour
	Ciblage à base communautaire	Les membres de la communauté sélectionnent les bénéficiaires à partir des connaissances locales	Moins coûteux : la sélection est communautaire. Critères de sélection ajustés au milieu.	Risque de manipulation; risque de perpétuation de l'exclusion sociale de certains groupes et individus
Catégories	Sexe, âge, occupation, localisation	À partir de caractéristiques catégorielles associées à la pauvreté	Administration simple et ciblage moins coûteux	Forts risques d'inclusion; peut faire l'objet de controverses politiques
Auto ciblage		Sélection basée sur la volonté de participation à un programme	Faibles coûts administratifs	Fortes possibilités d'erreurs d'exclusion, surtout si un stigmat est associé à la participation

Source : Coady et al 2004.

Les tests d'estimation du niveau de richesse peuvent guider la sélection des bénéficiaires sur la base de caractéristiques liées à la pauvreté.

88. La formule de ciblage peut être établie à partir des caractéristiques observables d'une population. Une caractéristique est considérée « observable » lorsque des données précises peuvent être collectées et ne peuvent pas être dissimulées par le ménage. La sélection des indicateurs pour une estimation du niveau de richesse (PMT) est basée sur une analyse des caractéristiques de la population pauvre. Le score PMT est composé d'une combinaison linéaire de caractéristiques $(x_{1i}, x_{2i}, \dots, x_{ki})$, notamment :

$$\text{SCORE}_i = a_1 + a_2 \cdot x_{2i} + a_3 \cdot x_{3i} + \dots + a_k \cdot x_{ki}$$

89. Les déterminants de la pauvreté au Sénégal, identifiés à partir des données tirées des dernières enquêtes de ménage, peuvent faire office de caractéristiques observables. L'ESPS 2011 fournit une large gamme d'indicateurs qui expliquent le niveau de pauvreté. Certains déterminants peuvent être biaisés si un ménage sait que sa réponse peut, par exemple, le rendre éligible à l'assistance sociale; d'autres sont difficiles à observer ou à vérifier sur le terrain (par ex. statut d'emploi, éducation, état marital). Certaines caractéristiques, notamment la taille et la composition du ménage et le type d'habitat sont par contre plus facilement vérifiables. L'utilisation de ces caractéristiques plus facilement observables est préférable lorsque l'on détermine le score PMT sur la pauvreté d'un ménage. En fait, les caractères de l'habitat sont souvent de très bons indicateurs du bien-être des ménages.

90. Les résultats de l'application d'une méthode de régression (R) basée uniquement sur les caractéristiques observables de la pauvreté sont présentés aux Tableaux 22 et 23 pour les zones urbaines et rurales. La capacité de chaque variable à expliquer la pauvreté se reflète dans son coefficient de moindre carré, avec un classement par importance de contribution de haut en bas. Dans les ménages urbains et ruraux, le plus fort déterminant de pauvreté est la présence de 14 membres ou plus.

Tableau 22 : Principaux déterminants de la pauvreté sur la base des caractéristiques observables des ménages -milieu urbain

	Coefficient	Valeur P	R2 cumulatif	Contribution au R2
14 membres ou plus	-0,386	0,000	0,133	0,133
Eau tirée d'un puits	-0,252	0,000	0,196	0,063
Latrines	-0,233	0,000	0,249	0,054
Éclairage rudimentaire	-0,472	0,000	0,271	0,022
Enfants de six à 14 ans dans le ménage	-0,263	0,000	0,292	0,020
Éclairage au kérosène	-0,129	0,000	0,297	0,006
Enfants de zéro à 5 ans dans le ménage	-0,111	0,000	0,302	0,005
Toit rudimentaire	-0,066	0,000	0,303	0,001
Cuisine/cuisson rudimentaire	-0,142	0,000	0,304	0,001
Murs non finis	-0,062	0,001	0,305	0,000
Handicapé	-0,050	0,001	0,305	0,000

Tableau 23 : Principaux déterminants de la pauvreté sur la base des caractéristiques observables des ménages -milieu rural

	Coefficient	Valeur P	R2 cumulatif	Contribution au R2
14 membres ou plus	-0,319	0,000	0,075	0,075
Toit rudimentaire	-0,213	0,000	0,131	0,057
Eau d'un puits	-0,229	0,000	0,172	0,041
Éclairage au kérosène	-0,149	0,000	0,181	0,009
Enfants de zéro à cinq ans dans le ménage	-0,147	0,000	0,187	0,006
Éclairage rudimentaire	-0,145	0,000	0,192	0,005
Cuisine /cuisson rudimentaire	-0,299	0,000	0,196	0,004
Enfants de 6 à 14 ans dans le ménage	-0,149	0,000	0,199	0,003
Latrines	-0,073	0,000	0,201	0,002
Adduction d'eau	-0,057	0,000	0,201	0,001
Handicapé	-0,051	0,002	0,202	0,000

Source : Echevin (2012).

91. À partir de ces résultats, il est ensuite possible d'établir une séquence de ciblage. Il s'agit de créer une séquence d'indicateurs fondée sur le moins de déterminants de pauvreté possible, mais susceptible d'assurer une couverture maximale des pauvres et d'éviter au mieux les fuites vers les non-pauvres. L'addition des coefficients applicables à un ménage donné permet d'établir un score composite du bien-être du ménage. Plus le score est élevé, plus les conditions du ménage sont bonnes et vice versa. En zone rurale par exemple, un ménage de 14 membres qui tire son eau d'un puits et ne dispose que d'un éclairage rudimentaire aurait un score de -0,697. Un ménage identique qui aurait accès à l'électricité aurait un score de -0,548. Le PMT aide à différencier la pauvreté rurale de la pauvreté urbaine. Par exemple, dans une zone urbaine, ménage de plus de 14 membres, avec enfants de 6 à 14 ans et de 0 à 5 ans, qui a accès à une source d'éclairage, à une toilette ainsi qu'à une source d'énergie rudimentaire, dont l'habitat est composé de matériaux rudimentaires, qui tire son eau d'un puits, et ne comprend aucun handicapé aurait un score PMT global de -0,89, ce qui correspond à une consommation par adulte équivalente à 0,41 fois le seuil de pauvreté. Un ménage

rural de plus de 14 membres, avec enfants de 6 à 14 ans et de 0 à 5 ans mais sans handicapé, ayant accès à l'éclairage et à une latrine, qui utilise le charbon ou le gaz, tire son eau d'un puits et habite dans une maison faite de matériaux rudimentaires, incluant le toit, aurait un score au PMP de -0,57, ce qui correspond à un ménage dans lequel la consommation par adulte équivaut à 0,56 fois le seuil national de pauvreté. Il est par conséquent possible, sans mesurer directement la consommation du ménage ou son niveau de pauvreté, de classer les ménages en fonction de leur score et d'identifier les ménages les plus pauvres dans des zones où la pauvreté est généralisée.

L'application d'un score PMT aux programmes de filets sociaux actuels pourrait améliorer considérablement leur ciblage

92. L'application de différents types de ciblage aux programmes de filets sociaux révèle qu'il est possible d'améliorer la performance actuelle. Le tableau 24 présente des simulations de ciblage pour 9 programmes de filets sociaux. Le scénario de « ciblage de référence » est catégoriel et basé sur les caractéristiques générales des bénéficiaires de chaque programme. Il est typique des programmes de filets sociaux qui fixent des catégories, par exemple les aînés, les enfants de moins de 5 ans, les enfants scolarisés, etc. pour la sélection des bénéficiaires. Le second scénario estime les résultats d'un ciblage par PMT tel qu'élaboré dans la section précédente. La troisième simulation est basée sur un ciblage géographique axé sur la concentration des financements dans les zones les plus pauvres des régions d'intervention du programme, en milieu urbain et rural.

93. Les simulations démontrent que le PMT améliore le ciblage effectué au Sénégal. Comme illustré au Tableau 24, l'utilisation unique du ciblage catégoriel constitue la « pire » option, c'est-à-dire celle qui entraîne une fuite de la couverture du programme vers les non-pauvres et les mieux nantis le plus important. Le ciblage géographique améliore les résultats dans presque tous les cas (PAPA urbain, IPSEV urbain and rural, PAM CV, NETS rural, DCas urbain and rural, OEV urbain, PRP, PRBC urbain, PAM cantines urbain and rural). Les seuls programmes dans lesquels le PMT ne permet pas une meilleure performance que le ciblage géographique sont les suivants : PAPA rural, NETS urbain (légèrement), OEV rural, PRBC rural. Les résultats du ciblage à base communautaires n'ont pu être simulés à partir des données disponibles.

Tableau 24 : Répartition des bénéficiaires de programmes de filets sociaux selon différents scénarios de ciblage

		Total	Urbain							Rural						
			Quintile de consommation							Quintiles de consommation						
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Pauvre	Non-pauvre	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Pauvre	Non-pauvre
PAPA	de	100,0	23,6	22,3	20,1	19,7	14,3	38,3	61,7	21,5	21,3	21,5	20,7	14,9	61,3	38,7
ciblage base																
PMT		100,0	32,6	30,1	17,6	17,2	2,5	51,8	48,2	30,5	25,8	19,6	17,1	7,0	72,7	27,3
Géographique		100,0	40,7	20,2	15,2	13,6	10,3	45,2	54,8	35,4	25,8	17,9	13,7	7,2	76,9	23,1
IPSEV	de	100,0	21,2	20,7	20,9	19,9	17,1	34,6	65,4	20,1	20,1	20,1	20,0	19,7	57,1	42,9
Ciblage base																
PMT		100,0	35,7	30,6	17,0	13,2	3,5	55,6	44,4	30,8	25,5	20,3	14,9	8,5	73,3	26,7
Géographique		100,0	46,3	21,5	15,5	11,4	5,3	52,1	47,9	30,8	24,6	20,2	14,1	10,3	72,6	27,4
WFP CV*	de	100,0	52,8	18,9	11,5	9,4	7,4	57,7	42,3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Ciblage de base																
PMT		100,0	66,8	24,1	1,7	3,6	3,8	73,3	26,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Géographique		100,0	52,8	18,9	11,5	9,4	7,4	57,7	42,3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
NETS	de	100,0	22,4	22,5	21,0	18,3	15,8	37,3	62,7	20,7	20,9	20,4	19,6	18,4	58,8	41,2
Ciblage base																
PMT		100,0	34,9	29,4	17,4	14,3	3,9	54,1	45,9	31,6	25,9	20,3	14,4	7,8	74,3	25,7
Géographique		100,0	48,5	21,9	15,1	9,6	4,9	54,3	45,7	31,6	25,2	20,3	13,3	9,5	74,2	25,8
DCaS	de	100,0	20,7	20,5	20,5	19,1	19,3	33,8	66,2	21,0	21,1	19,0	19,3	19,6	58,2	41,8
Ciblage base																
PMT		100,0	45,1	26,8	14,0	12,9	1,2	60,4	39,6	31,5	24,9	20,3	15,2	8,1	74,1	25,9
Géographique		100,0	47,7	21,3	14,2	11,3	5,6	53,4	46,6	31,0	25,7	19,2	13,4	10,7	73,4	26,6
OEV	de	100,0	12,0	19,3	20,1	21,1	27,5	25,9	74,1	18,2	16,7	18,1	21,1	25,8	50,8	49,2
Ciblage base																
PMT		100,0	32,6	30,1	17,6	17,2	2,5	51,8	48,2	29,3	20,5	23,0	18,3	8,9	69,3	30,7
Géographique		100,0	40,7	20,2	15,2	13,6	10,3	45,2	54,8	32,5	24,6	20,2	12,7	10,0	74,9	25,1
PRP	de	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20,0	20,0	20,1	19,9	20,0	56,9	43,1
Ciblage base																
PMT		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	30,8	25,5	20,3	14,8	8,5	73,3	26,7
Géographique		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	30,7	24,4	20,2	14,1	10,6	72,3	27,7
PRBC	de	100,0	25,6	26,0	18,7	20,0	9,7	40,9	59,1	25,2	22,6	20,2	17,2	14,9	64,3	35,7
Ciblage base																
PMT		100,0	43,2	32,9	12,2	11,6	0,0	64,5	35,5	33,0	27,1	18,5	13,2	8,3	75,7	24,3
Géographique		100,0	51,1	23,4	15,8	7,4	2,3	56,0	44,0	38,7	29,0	16,1	9,7	6,5	81,7	18,3
WFP	de	100,0	20,7	20,5	20,5	19,1	19,3	33,8	66,2	21,0	21,1	19,0	19,3	19,6	58,2	41,8
Cantines Ciblage de base																
PMT		100,0	45,1	26,8	14,0	12,9	1,2	60,4	39,6	31,5	24,9	20,3	15,2	8,1	74,1	25,9
Géographique		100,0	47,7	21,3	14,2	11,3	5,6	53,4	46,6	24,7	23,4	19,5	17,5	14,8	64,9	35,1

Source : Echevin (2012) Note : *seulement Ziguinchor urbain.

Recommandations pour l'amélioration du ciblage

94. Les différentes méthodes de ciblage (PMT, géographique, communautaire, évaluation du niveau de richesse, etc.) devraient être analysées plus avant et des appuis conseils appropriés devraient permettre de mieux comprendre leurs limites et utilisations respectives. Pour de nombreux programmes de filets sociaux, la conduite d'un ciblage catégoriel ne suffit pas à garantir une dépense pro-pauvre. Ce dernier devrait donc être combiné avec un ou plusieurs autres types de cibrages, notamment le ciblage géographique, qui apparaît plus approprié lorsqu'il s'agit de zones rurales. Il y a peu d'informations statistiques sur les résultats du ciblage à base communautaire, mais il a été utilisé avec succès dans de nombreux contextes africains. Les simulations montrent qu'au Sénégal, le PMT pourrait s'avérer un instrument utile dans l'avenir. La seule mise en garde relative à une concentration sur l'amélioration des instruments de ciblage porte sur le fait qu'elle ne devrait pas réduire l'importance accordée à la question fondamentale de l'augmentation de la couverture des programmes de filets sociaux en général et à la réorientation des dépenses importantes actuellement allouées aux subventions générales. Les principales contraintes sont d'ordre fiscal et institutionnel, notamment en matière de capacité à aider davantage d'individus et non à identifier correctement « les bons pauvres ».

95. **Le PMT serait utile dans tous les programmes de réduction de la pauvreté des ménages.** Plusieurs programmes ciblés dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et autres secteurs-clés pourraient utiliser une approche par PMT unifié comportant des filtres spécifiques à chaque programme (ou des groupes cibles distinctifs). Les prochaines étapes nécessaires à la création de ce PMT unifié sont notamment :

- a. L'actualisation, à partir des données de l'ESPS, des cartes de pauvreté qui servent au ciblage afin de rendre leurs informations décentralisées plus précises.
- b. L'adaptation des formules de ciblage à des contextes spécifiques, par exemple les catastrophes naturelles.
- c. La conduite de cibrages pilotes pour tester la performance réelle du PMT.
- d. L'élaboration d'un manuel d'exécution permettant le transfert des capacités à d'autres acteurs institutionnels.

96. **Un instrument de ciblage commun tel que le PMT devrait être appuyé par d'autres composantes communes du système de ciblage.** Le système PMT devrait inclure un registre commun des bénéficiaires qui serait basé sur un questionnaire de consommation identique pouvant être complété par la collecte d'informations additionnelles spécifiques à chaque programme. En outre, l'utilisation d'une approche plus harmonisée au ciblage à base communautaire pourrait compléter le système de notation du PMT.

97. Le système national de ciblage devrait reposer sur un cadre institutionnel qui identifie une agence d'exécution en charge de l'opérationnalisation et de la surveillance du système de ciblage et du registre unifié des bénéficiaires. Cette Agence serait également responsable de la coordination avec les différentes agences qui mettent en œuvre des programmes ciblés. Un cadre institutionnel bien défini améliorerait la gestion du ciblage et fournirait plus de stabilité au système de protection sociale du Sénégal.

II. Dispositifs institutionnels pour un système national de filets sociaux

98. La mise en place d'un cadre institutionnel adéquat sera essentielle au succès du système national de filets sociaux. Actuellement, bien que certaines composantes clés soient en place, le Sénégal ne dispose ni d'un cadre institutionnel de régulation du système national de protection sociale, ni d'une plate-forme institutionnelle suffisamment développée pour appuyer un système national de filets sociaux intégré et de grande ampleur.

99. En dépit de l'instabilité institutionnelle, de la dispersion des programmes et de la faiblesse des mécanismes de coordination, le cadre institutionnel des filets sociaux présente plusieurs forces que le pays peut utiliser dans la création d'un système de filets sociaux plus complet :

- a. Bien qu'elle date de plusieurs années, la stratégie nationale de protection sociale apporte une perspective unificatrice sur la protection sociale et assure un langage commun dans la priorisation des interventions.
- b. En outre, contrairement à la période au cours de laquelle la Stratégie a été adoptée (2005), le pays dispose maintenant d'un corpus important de programmes de filets sociaux, d'ailleurs récemment évalués par la Revue des filets sociaux. D'un point de vue institutionnel, cette base de programmes a permis l'expérimentation de différentes procédures d'exécution et de plusieurs mécanismes de coordination.
- c. L'État s'est récemment doté d'un Comité interministériel du secteur protection sociale chargé d'assurer la coordination aux plus hauts niveaux du Gouvernement. Puisque la protection sociale constitue à la fois une priorité nationale et une problématique intersectorielle, la présence d'un point focal qui favorise l'articulation institutionnelle entre les différents acteurs est essentielle. Même si ce comité interministériel tout récent n'est pas encore pleinement opérationnel, l'objectif reste de fournir des orientations générales et une coordination d'ensemble aux différentes mesures de protection sociale. Sa composition est variée puisqu'il comprend des représentants de tous les ministères clés, des bailleurs de fonds et de la société civile.
- d. Le nouveau Gouvernement a créé le poste de Délégué Général à la Protection Sociale et aux Vulnérabilités afin de disposer d'un point focal haut placé dans le Bureau du Président, ce qui souligne l'importance d'un système de protection sociale efficace parmi les priorités du nouveau Gouvernement.

100. Ces expériences concernent à la fois des projets autonomes et des programmes enchâssés dans les structures sectorielles. Le Tableau 21 donne plus de détails sur les dispositifs institutionnels respectifs. Les mécanismes d'acheminement des transferts monétaires du NETS ont été élaborés à partir de la structure institutionnelle du PRN, qui touchait 320 000 enfants de moins de 5 ans, soit 22 pour cent des enfants du Sénégal, lorsque les chocs économiques se sont produits. Dans le cadre de sa réponse en filets sociaux, le Gouvernement a utilisé, pour les transferts monétaires, les dispositifs institutionnels du projet ainsi que l'interface existante avec les ménages pauvres. Parallèlement, le Ministère de la Famille, de la Sécurité Alimentaire, de l'Entrepreneuriat Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance a élaboré son programme intégré de filets sociaux, l'Initiative Nationale pour la Protection Sociale des Groupes Vulnérables (INPS) ou « SUQALI JABOOT », à partir de différentes structures ministérielles sectorielles, ce qui lui permettait de combiner les transferts monétaires et l'accès aux services de base par les pauvres à des investissements dans les petites infrastructures et la micro finance/activités génératrices de revenus. Par la suite, le Gouvernement a alloué des fonds pour l'affectation et le renforcement des capacités des agents communautaires qui forment l'assise de cette approche de développement conduit par les communautés, même si les ressources additionnelles destinées aux transferts ne sont pas encore disponibles.

Tableau 25 : Exemples de dispositifs institutionnels du programme de transferts monétaires NETS et de l'INPS – "Squali Jaboot"

Transferts monétaires du NETS		INPS
Caractéristiques institutionnelles	S'appuie sur les dispositifs de l'Unité d'exécution du Projet de Renforcement Nutritionnel (PRN) en cours	Enchâssée dans les structures du ministère sectoriel
Structure de gouvernance au niveau central	La Cellule de Lutte Contre la Malnutrition (CLM) est l'instance de coordination et de surveillance interministérielle; elle est placée sous l'autorité du Premier Ministre	La coordination de l'initiative au niveau national sera assurée par un comité de pilotage placé sous la tutelle du Ministère de la Famille de la Sécurité Alimentaire, de l'Entrepreneuriat Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance et composé de : Cabinet et conseillers techniques, directions et autres services, projets et programmes, les organisations faitières de la société civile, les partenaires techniques et financiers du secteur, les élus
Secrétariat technique	Le Bureau exécutif national (BEN) assure le secrétariat technique	Directions du Ministère de la Famille de la Sécurité Alimentaire, de l'Entrepreneuriat Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance
Ancrage institutionnel	Bureau du Premier Ministre	Le Ministère de la Famille, de la Sécurité Alimentaire, de l'Entrepreneuriat Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance
Mécanismes régionaux de coordination	3 Bureaux exécutifs régionaux (BER)	Cadre de Concertation Régional (CCR) : L'autorité administrative, les services régionaux du ministère (développement communautaire, action sociale, Cases des tout-petits, CSA) ou les autres services techniques de l'Etat impliqués dans la mise en œuvre, les projets et programmes du Ministère, les élus.
Mécanismes locaux de coordination	Les gouvernements locaux suivent et font rapport sur les activités; ils devraient commencer à introduire des indicateurs de nutrition et la nutrition en général dans leurs plans de développements locaux.	Cadre de Concertation Départemental (CCD): L'autorité administrative, les services départementaux du ministère (développement communautaire, action sociale, CEDAF, Cases des tout-petits, CSA) ou les autres services techniques de l'Etat impliqués dans la mise en œuvre, les projets et programmes du Ministère, les élus.
Aspects relatifs à la participation communautaire	Les gouvernements locaux sélectionnent par voie de concours et avec l'appui de la CLM une ONG ou une OBC qui agira comme agence d'exécution communautaire (AEC)	Cadre d'Exécution Local (CEL) : L'autorité administrative, le chef de village/quartier, les élus locaux, l'APDC, les conseils de village ou de quartier, les représentants des bénéficiaires ou OCB, les personnes ressources.
Sélection des bénéficiaires	Utilise la structure d'organisation communautaire du PRN pour l'identification des bénéficiaires éligibles (mères de jeunes enfants dans les ménages vulnérables).	Les agents relais communautaires appelés Acteurs Porteurs de Dynamiques Communautaires « APDC » constitués d'acteurs locaux initiés et formés aux techniques d'organisation et de mobilisation sociale, jouent le rôle d'interface entre les pouvoirs publics et les populations.
Mécanismes de transferts	Les fonds destinés aux sous projet sont déposés dans un compte distinct de l'AEC qui contractualise des prestataires de services locaux pour le paiement.	Identifiés localement par les APDC en consultation avec le Cadre d'Exécution Local et les Services Déconcentrés de l'Administration (SDA)
		Le circuit de transfert est direct à travers les IMF, la Poste Finance, les Banques et toutes autres formes de transfert

101. **Les dispositifs institutionnels de ces deux programmes sont très différents.** Comme indiqué ci-dessus, un filet social peut être greffé à un programme existant en temps de crise. Or le PRN disposait déjà, pour sa lutte contre la malnutrition, d'une structure institutionnelle axée sur une approche multisectorielle, logée au Bureau du Premier Ministre et dotée d'une Unité d'exécution. L'équipe du PRN, appuyée par les bailleurs de fonds internationaux, atteignait efficacement les communautés à travers la contractualisation d'ONG et l'essentiel de la coordination institutionnelle passait par les gouvernements locaux. La disponibilité de cette plate-forme a permis de lancer le premier programme pilote de transferts monétaires du pays. Par contre, la structure de l'INPS reflète une approche davantage axée sur l'intégration à un ministère sectoriel, ce qui favorise l'articulation avec les autres initiatives du ministère et l'utilisation des systèmes budgétaires étatiques plutôt que de mécanismes de financement projet. Les deux approches s'appuient sur des structures locales efficaces et des mécanismes de paiement direct des transferts.

III. Vers un système national de filets sociaux – préalables institutionnels

102. **Les dispositifs institutionnels des interventions de filets sociaux doivent faciliter l'atteinte des objectifs et assurer la contribution des interventions à un système national de filets sociaux cohérent et intégré.** En d'autres termes, les dispositifs institutionnels doivent non seulement appuyer l'exécution de programmes individuels, mais aussi contribuer à la création d'un système national cohérent. Celui-ci a pour rôle d'agréger et d'intégrer les différentes initiatives à partir d'un cadre légal et programmatique clairement défini, notamment en matière de rôles et responsabilités. Le système planifié devrait par ailleurs se concentrer sur un paquet minimum d'interventions susceptibles de protéger les Sénégalais vulnérables et les pauvres transitoires ou chroniques et de les aider à prévenir, réduire et faire face à un large éventail de risques.

103. **Les éléments clés d'un système national de filets sociaux sont notamment les suivants :**

- a. **Élaboration d'un ensemble d'instruments communs** partagés par les différents programmes, incluant :
 - i. Un système de ciblage. Les nouvelles données divulguées par l'ESPS permettront des progrès importants en matière de ciblage géographique et des ménages ainsi que l'élaboration de critères d'éligibilité. Les données de l'enquête des ménages faciliteront le développement d'indicateurs PMT qui aideront à identifier les caractéristiques des ménages associées à la pauvreté et la vulnérabilité; celles-ci seront ensuite utilisées dans l'élaboration des critères de sélection déterminant l'accès à différents programmes de filets sociaux.
 - ii. Des mécanismes budgétaires coordonnés dans un cadre global de dépenses en filets sociaux à moyen terme;
 - iii. L'élaboration coordonnée des indicateurs et d'un système de gestion de l'information afin que les données puissent circuler de façon systématique entre les programmes et être agrégées au niveau national;
 - iv. Des registres de bénéficiaires. Le partage des registres de bénéficiaires entre les programmes améliorerait la coordination et l'efficacité dans l'utilisation des ressources;
 - v. Des mécanismes communs de coordination locale. Généralement, chaque agence ou programme met en place ses propres mécanismes de coordination locale, ce qui implique la cohabitation de multiples comités et mécanismes de consultation. Une

plate-forme institutionnelle commune favoriserait les synergies entre les différents programmes de protection sociale.

- b. **Liens entre les programmes.** Une stratégie nationale sur les filets sociaux cherche généralement à créer des synergies explicites entre les programmes, ce qui n'est pas possible avec la conduite d'une douzaine d'interventions isolées et ayant peu d'interactions entre elles. Cet objectif peut notamment être atteint en créant des liens entre les interventions de filets sociaux qui assurent différentes fonctions, ceci de façon à améliorer les chances que les bénéficiaires puissent sortir de la pauvreté. Ainsi, les ménages inscrits aux programmes de transferts monétaires pourraient être automatiquement éligibles à une dispense des droits d'éducation et de santé ou encore les ménages participant à des travaux publics pourraient être mis en relation avec des projets de génération de revenus, de micro finance ou de renforcement des actifs susceptibles de faciliter leur graduation hors des filets sociaux.
- c. **Extensibilité intentionnelle.** Le système national de filets sociaux devrait avoir la flexibilité nécessaire à une réponse rapide aux besoins à court terme générés par les chocs et pouvoir reprendre son ampleur initiale après une période de crise transitoire. Ceci comprend la préparation de plans d'urgence dans les principaux secteurs d'intervention des programmes.
- d. **Renforcement des capacités.** Le système national de filets sociaux identifiera les besoins généraux de renforcement des capacités sur les questions transversales, par exemple les besoins d'identification relatifs à certains groupes vulnérables, au ciblage, à la gestion des transferts en nature et monétaires, et au suivi et évaluation. Ces renforcements pourraient être partagés entre les différents programmes.
- e. **Cadre de dépenses à moyen terme.** Le passage d'une approche projet/programme individuel à un système national de filets sociaux demandera l'élaboration d'un cadre financier global du secteur, qui priorise les dépenses et met en place une base de financement durable des filets sociaux. Les cadres de dépenses à moyen terme utilisés par les autres secteurs sont largement connus; le recours à un tel outil aiderait à traduire la Stratégie nationale en priorités de dépense publique, ceci dans un cadre macro-économique et fiscal pluriannuel cohérent et intégré au processus de budgétisation.
- f. **Harmonisation entre les bailleurs de fonds.** Alors que les partenaires internationaux fournissent une part importante des ressources destinées aux filets sociaux, la création d'un système cohérent de filets sociaux passe nécessairement par une harmonisation des interventions dans un cadre dont la direction serait assurée par le Gouvernement.

104. L'examen des expériences internationales permet également d'identifier les éléments importants à considérer dans la conception des dispositifs institutionnels nécessaires à la mise en œuvre d'un système national de filets sociaux efficaces. L'Encadré 5 résume quelques-uns des constats faits par la Revue des filets sociaux par la Banque mondiale. La conception d'un système national de filets sociaux demande en effet une approche pragmatique axée sur des groupes vulnérables clés, des cibles de couverture réalistes et une rationalisation des programmes. Il faudrait s'orienter sur la mise en œuvre d'un nombre restreint de programmes d'ampleur nationale plutôt que sur l'exécution d'une multitude de programmes dispersés à couverture limitée. Le cadre institutionnel devrait accorder une attention suffisante au renforcement de la capacité administrative nécessaire à l'efficacité et à l'opération de systèmes de suivi et évaluation performants, capables de mesurer l'atteinte des résultats et de justifier des financements dans l'avenir.

Recommandations de plate-forme institutionnelle pour le système national de filets sociaux du Sénégal

105. Si l'on veut faire progresser l'élaboration d'un système national de filets sociaux, il faudra nécessairement développer un cadre institutionnel qui puisse à la fois intégrer les efforts dispersés en cours et créer une plate-forme technique et institutionnelle apte à soutenir des programmes d'ampleur nationale. Ce système naissant de filets sociaux devrait notamment comprendre les principaux éléments suivants :

106. **Renforcement de la coordination au niveau central.** Il s'agit ici au minimum d'assurer une cohérence de politique et une coordination de la programmation entre les différentes composantes du système national de filets sociaux et le cadre institutionnel de la Stratégie de réduction de la pauvreté. La collaboration avec les autres secteurs pertinents est également primordiale, notamment en matière de services d'éducation et de santé, de décentralisation et de gestion des catastrophes naturelles. Une coordination centrale de la formulation du budget et du développement d'un cadre financier à moyen terme durable aidera à renforcer la pérennité du système. L'harmonisation avec les partenaires externes, incluant les agences internationales et les ONG, peut être améliorée par le biais de mécanismes de coordination au niveau central. Le Comité interministériel du secteur protection social nouvellement mis en place pourra servir de point focal sur ces questions.

Encadré 5: Écueils les plus fréquents dans la réforme de systèmes de filets sociaux

Il est important, lorsqu'on procède à l'élaboration d'un plan de réforme, d'éviter les écueils les plus fréquents identifiés à travers la revue des expériences internationales en matière de filets sociaux, particulièrement dans les pays en développement. Il s'agit notamment des aspects suivants :

- **Les attentes irréalistes.** Les programmes de filets sociaux ne peuvent jamais compenser entièrement l'instabilité macro-économique ou éliminer les causes de la pauvreté, même s'ils peuvent aider lorsqu'ils sont utilisés en conjonction avec des politiques qui prennent en compte leurs racines profondes.
- **Éviter les conflits entre les politiques et les programmes.** On ne peut pas s'attendre à ce que les programmes de filets sociaux résolvent par exemple un problème de chômage généré par une réglementation du marché du travail extrêmement restrictive ou une pauvreté rurale causée par des distorsions dans les marchés agricoles.
- **Éviter la conduite de trop nombreux programmes.** Les expériences internationales font fréquemment mention de pays ayant mis en œuvre de trop nombreux programmes, chacun présentant une faible couverture, des avantages limités, des systèmes administratifs inadéquats et des coûts administratifs élevés. La présence de trop nombreux programmes cause des chevauchements et leur coordination insuffisante ne permet pas de générer les meilleures synergies possibles.
- **Prévenir un déséquilibre entre les groupes cibles.** Les programmes pourraient être trop orientés sur le secteur formel ou favoriser des « groupes vertueux » tels que les enfants et les aînés au détriment des autres groupes, par exemple les minorités ou les personnes handicapées.
- **Rationner l'accès à un programme sur la base d'un budget plutôt que d'un seuil d'éligibilité.** Lorsque l'ampleur des fonds d'un programme ne permet pas à toutes les personnes éligibles de participer, il y a création d'iniquités horizontales, déclin de la transparence et apparition potentielle de comportements de recherche de rente, par exemple lorsque les agents responsables de l'éligibilité demandent des pots-de-vin ou accordent un traitement privilégié à des personnes avec lesquelles ils sont liés ou partagent des intérêts.
- **Ne pas mettre en place des mécanismes administratifs, de suivi et d'évaluation insuffisants.** Les programmes sont souvent mis en œuvre dans l'urgence et dotés de systèmes rudimentaires. Ils peuvent disparaître ou s'éteindre graduellement après quelques années, particulièrement s'il y a changement de gouvernement. L'élaboration et le raffinement de systèmes de filets de sécurité très efficaces demandent du temps.

Source: Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc, et A. Ouerghi. *For Protection & Promotion: The Design & Implementation of Effective Safety Nets*, Banque mondiale, 2008, page 397.

107. **Les programmes de filets sociaux similaires devraient être harmonisés et régis par une structure institutionnelle commune.** Cet aspect est particulièrement important lorsqu'il y a multiplicité de programmes de transferts monétaires, qui présentent alors des risques de chevauchements et de dispersion importants. De plus, il n'est pas possible de réaliser des économies d'échelle sur les coûts administratifs lorsqu'il y a conduite simultanée de plusieurs petits programmes. Les interventions pilotes ont été essentielles à la mise à l'épreuve des mécanismes d'acheminement et d'évaluation des impacts et à la justification de l'instauration d'un programme national plus ambitieux. Par ailleurs, ces projets pilotes constituaient une réponse ad hoc aux crises économiques et ne s'intégraient dans aucune stratégie à long terme. Les enseignements tirés de ces interventions et de leurs dispositifs institutionnels, incluant les manuels d'exécution et les modalités de sélection des bénéficiaires, etc. devraient être revus afin que les capacités acquises puissent être intégrées dans l'élaboration d'un meilleur programme, ancré dans la structure institutionnelle nationale et mettant davantage à contribution les systèmes nationaux et les ministères sectoriels. Si le pays entend mettre en place des travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre dans le cadre du système national, la structure institutionnelle responsable devrait travailler étroitement avec les structures décentralisées, soit les gouvernements locaux et les associations villageoises, qui ont pour mandat la mise en place d'infrastructures à petite échelle.

108. **Il est nécessaire de procéder à une rationalisation des multiples structures de coordination de projets individuels implantées au niveau décentralisé.** La création de comités locaux responsables des filets sociaux pourrait contrer la dispersion actuelle des structures locales et susciter une meilleure coordination des efforts. Ces comités locaux communs pourraient appuyer l'identification et la sélection des bénéficiaires et les diriger vers les programmes appropriés. Ils seraient également en mesure de procurer une vue intégrée des besoins locaux, ce qui n'empêcherait pas les différents programmes de conserver leurs procédures opérationnelles spécifiques. Les programmes pourraient également mettre en commun les registres de bénéficiaires, ce qui permettrait d'harmoniser la couverture des différents groupes de bénéficiaires.

109. **Les programmes devraient élaborer et utiliser des systèmes et des outils communs.** Grâce à la nouvelle enquête des ménages, il est maintenant possible d'élaborer un PMT adéquat. Les expériences internationales ont montré que ses paramètres devraient être préparés en collaboration avec les ressources techniques de l'Agence nationale de la statistique, mais que son utilisation opérationnelle devrait être assurée par un ministère sectoriel. Plusieurs raisons justifient ce processus, notamment la mise en place d'un système de ciblage qui comprend des visites à domicile, implique des organisations communautaires, procède à une sensibilisation, etc., et permet d'éviter la transmission de renseignements erronés par les ménages lorsque ceux-ci soupçonnent que ces informations sont déterminantes dans l'attribution des allocations. Les données issues du ciblage géographique devraient également circuler entre les différents programmes, qui devraient utiliser des cartes de ciblage identiques ou similaires. La mise en commun des registres de bénéficiaires améliorerait la coordination et favoriserait une utilisation efficiente des ressources à partir d'une démarche ascendante dans laquelle l'information est vérifiée au niveau des comités locaux. Enfin, un système national de suivi et d'évaluation des filets sociaux devrait être mis en place sous l'autorité du ministère sectoriel chef de file (auparavant le ministère de la Famille, mais le cadre institutionnel est actuellement fluctuant suite à l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement). Une approche concertée en matière de S&E permettrait l'obtention de données plus cohérentes, particulièrement sur la couverture et les impacts du système de filets sociaux du pays, ceci à partir d'indicateurs de performance clés communs à tous les programmes. Le dispositif favoriserait également l'apprentissage entre les différents programmes de filets sociaux afin d'améliorer la performance.

110. **Le système national de filets sociaux devrait identifier les besoins globaux en matière de renforcement des capacités.** Les questions transversales, notamment l'identification des besoins de

groupes vulnérables spécifiques, le ciblage, la gestion de transferts en nature ou monétaires et le suivi et évaluation pourraient être partagées entre les différents programmes.

111. Une approche système réduit la fragmentation, favorise l'harmonisation et améliore à la fois la performance de programmes individuels et les fonctions générales protectrices, préventives et promotionnelles des filets sociaux du Sénégal. Le système national de protection sociale devrait avoir la flexibilité nécessaire à une réponse rapide aux besoins à court terme suscités par les chocs. Un système national de filets sociaux comportant des objectifs de couverture concrets, disposant de financements suffisants et reposant sur une plate-forme institutionnelle solide fournirait au Sénégal un outil essentiel à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion, à la prévention de l'indigence et à la constitution d'actifs chez les pauvres

IV. Cadre financier pour les filets sociaux au Sénégal

112. En Afrique, la dépense générale en protection sociale est faible comparativement aux autres régions (Encadré 6). L'importance proportionnelle de la dépense en protection sociale en tant que part de l'économie nationale a tendance à augmenter avec le revenu par tête. Lorsque l'espace fiscal augmente, les sociétés développent des systèmes de PS plus approfondis et à plus large couverture, incluant l'assurance sociale, les filets sociaux et autres outils de gestion des risques permettant de diminuer la vulnérabilité.

113. En Afrique, seuls quelques programmes de PS nationaux de grande ampleur ont une couverture importante. Tous ces programmes nationaux touchent une part substantielle de leurs populations cibles, qu'il s'agisse de l'ensemble de la population comme dans le programme national d'assurance santé du Rwanda ou d'un groupe spécifique comme dans le programme de pensions sociales pour personnes âgées du Lesotho ou le programme d'appui aux ménages ruraux affectés par l'insécurité alimentaire de l'Éthiopie. Ces programmes de grande ampleur coûtent entre 1,2 et 6 pour cent du PIB. Dans les pays à faible revenu, le financement des donateurs représente une part importante de cette dépense. Dans les pays à revenu intermédiaire tels que l'Afrique du Sud, ces programmes sont entièrement financés par l'État

Encadré 6: Dépense publique en sécurité sociale* hors dépenses de santé (% du PIB)	
Région	Moyenne régionale (pondérée sur la population), dernière année disponible
Europe de l'Ouest	17.98
Europe central et de l'Est	14.08
Amérique du Nord	8.98
Afrique du Nord	11.02
CIS	9.93
Moyen Orient	7.09
Amérique Latine, Caraïbes	7.63
Asie et Pacifique	3.65
Afrique subsaharienne	2.81
Monde	5.72
*inclut : allocations de vieillesse, aux handicapés, allocations familiales, accidents du travail, chômage et autres soutiens publics.	
Source: Global Extension of Social Security Database	

Au Sénégal, la dépense actuelle en filets sociaux est insuffisante

114. Au Sénégal, la dépense publique en filets sociaux et programmes d'assistance sociale (hors subventions générales des prix) est restée faible. Elle correspondait à 0,15 pour cent du PIB en 2004. Au cours des sécheresses de 2002-2003, elle est passée à 0,5 % du PIB en raison du soutien alimentaire et matériel d'urgence accordé aux populations rurales (Banque mondiale 2006).

115. Comme souligné à la section V, la dépense actuelle du pays en filets sociaux s'élève à environ 0,2 pour cent du PIB. En outre, la majorité de cette dépense va au programme de cantines scolaires et à la distribution alimentaire par le CSA, qui ont d'autres objectifs et/ou ne sont pas nécessairement ciblés dans une perspective de filet social. Les programmes avec une couverture importante ont en outre tendance à verser de très faibles allocations en appui à la consommation du ménage, ce qui risque de diluer l'impact potentiel sur son bien-être.

Estimation d'une mise à l'échelle des dépenses pour des filets sociaux efficaces

116. La mise à l'échelle des filets sociaux devra reposer sur un cadre financier réaliste. Les coûts généraux d'un système national de filets sociaux dépendront des facteurs suivants :

- a. **Type de programme** : les programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre sont par exemple plus coûteux par unité de transfert en raison des ressources additionnelles hors transferts nécessaires à la construction des infrastructures, ce qui augmente les coûts de 20 à 40 pour cent selon le niveau d'intensité de main-d'œuvre. Cependant, l'infrastructure construite a des avantages additionnels, notamment en matière d'investissement dans des communautés pauvres.
- b. **Ampleur de la couverture** : l'ampleur de la couverture est souvent dépendante des ressources disponibles. Cependant, le Sénégal devrait considérer un niveau de couverture qui dépasse les programmes pilotes et les efforts à petite échelle effectués jusqu'à maintenant pour favoriser des filets sociaux nationaux qui ont une ampleur significative.
- c. **Ampleur des transferts** : l'importance des ressources nécessaires dépend de l'ampleur des transferts. Il faut que l'ampleur du transfert permette l'atteinte des objectifs sans compromettre une mise à l'échelle. L'ampleur appropriée correspond à l'équilibre optimal entre l'adéquation, l'accessibilité financière et l'acceptabilité. En matière d'adéquation, les évaluations d'impact, notamment celle du PSNP d'Éthiopie, confirment que l'ampleur du transfert reçu influence les impacts sur le ménage. En matière d'acceptabilité, le transfert ne doit pas être trop élevé, ce qui le ferait paraître injuste chez les non-bénéficiaires. En fait, le transfert n'a pas en soi pour but de faire passer un ménage hors de la pauvreté, mais plutôt par exemple de l'aider à éviter l'indigence, la malnutrition et l'adoption de stratégies d'adaptation néfastes. Il est généralement admis au plan international que le montant de transfert monétaire devrait se situer entre 20 et 40 pour cent du seuil de pauvreté si l'on veut qu'il fasse une différence dans le ménage bénéficiaire.
- d. **Efficacité administrative** : les coûts opérationnels et les frais généraux d'un programme représentent généralement entre 20 et 30 pour cent des coûts totaux. Les programmes de grande ampleur peuvent réaliser à cet égard des gains d'efficacité.

117. L'information provenant des programmes pilotes en cours, des simulations et des programmes de plus grande ampleur en Afrique peut donner des indications sur l'importance des ressources financières requises. Le Tableau 28 soumet des scénarios de coûts pour la mise à l'échelle de programmes de filets sociaux qui permettraient de créer un socle social minimum en réponse aux chocs. Les programmes pilotes de transferts monétaires actuels ne touchent qu'une faible proportion de la population et ne demandent que de faibles ressources financières. Plusieurs simulations de programmes de transferts monétaires plus importants ont été effectuées, sur la base d'un montant transféré hypothétique de 5 300 FCFA par mois. Selon la couverture, les coûts qui y sont associés pourraient varier de 0,3 pour cent à 1,7 pour cent du PIB.

Établir une base financière viable pour les filets sociaux

118. Au Sénégal, l'augmentation des ressources investies dans les filets sociaux devrait être fondée sur une vision voulant que les filets sociaux représentent un investissement productif, qui aide le pays à améliorer le capital humain, à renforcer les actifs des pauvres et contribue en ce sens à une croissance économique à large assise. Les montants accordés aux groupes vulnérables ont longtemps été considérés comme un coût d'opportunité dans des investissements à fort impact, ce qui a rendu difficile la revendication d'un espace fiscal suffisant.

Tableau 26 : Paramètres financiers des programmes de filets sociaux au Sénégal et des programmes de référence en Afrique

Programmes pilotes	Population totale touchée	% de la population cible toucher	% de la population nationale	Coût annuel	% PIB
NETS	26 294 ménages avec enfants <5 (158 000 bénéficiaires)	n.a	<1%	1 562 616 500 (2011) (3,0 millions \$EU)	0,02%
Bons d'achat du PAM	97 000 bénéficiaires (max 2010)	n.a	<1%	1 874 286 720 (2010) (3,6 millions \$EU)	0,025%
Simulations					
Allocations familiales universelles (Samson et Cherrier 2009)	2 448 000 enfants < 5 ans	100% enfants pauvres < 5	20%		1,7%
UNICEF (2011) scénario recommandé	534 000 enfants < 5 ans	37 enfants pauvres < 5	4%	78,3 millions \$EU	0,55%
Alternative 1	311 000 enfants < 5 ans	23% " "	2%	45,6 millions \$EU	0,33%
Alternative 2	802 000 enfants < 5 ans	50%	6%	117,4 millions \$EU	0,83%
Alternative 3	1 411 000 enfants < 5 ans	76%	11%	206,7 millions \$EU	1,46%
Autre programme en Afrique					
PSNP d'Éthiopie (80% travaux publics ; 20% transferts non conditionnels)	7 millions bénéficiaires (5,6 millions HIMO et 1,4 million transferts)	30 % ménages souffrant d'insécurité alimentaire	10%	500 millions \$EU	1,2%
Subventions sociales en Afrique du Sud	15 millions bénéficiaires	n.a	30%		3,5%
OEI au Kenya	130 000 ménages		3%	31 millions \$EU	

119. Si un système national de filets sociaux avait un coût annuel de 68 milliards FCFA, il correspondrait à environ 1 pour cent du PIB et à 3 pour cent du budget national. Le Tableau 29 illustre certains paramètres financiers comparatifs permettant de mettre ce montant en perspective. Le financement d'un système de filets sociaux solide ne *coûterait* pas plus que les subventions annuelles sur les denrées et biens de base, mais ses impacts seraient mieux ciblés et généreraient moins de distorsions

Tableau 27 : Paramètres financiers de référence pour l'estimation d'un système national de filet sociaux

Total budget national 2011	2 032 milliards FCFA (29.7% PIB)
2011 dépenses courantes sur le budget national	1 159 milliards FCFA
2011 dépenses en immobilisations sur le budget national	823 milliards FCFA
Subventions alimentaires 2008	46 milliards FCFA
Subventions à la SENELEC 2011 pour l'électricité	76 milliards FCFA
Total transferts et subventions 2011	283 milliards FCFA
<i>Si le système national de filets sociaux = 1% du PIB</i>	<i>68 milliards FCFA</i>

120. Le financement d'un système national de filets sociaux pourrait être effectué par différents moyens, notamment :

- a. **Améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense actuelle en PS.** L'espace fiscal nécessaire un système de filets sociaux peut être dégagé à travers la réallocation de priorités moins importantes vers les plus importantes et de programmes moins efficaces vers ceux qui le sont davantage (c.-à-d. en passant de subventions alimentaires à des transferts monétaires). Compte tenu du faible niveau général de la dépense hors subventions en PS, le fait de rendre la dépense actuelle plus efficace ou de réorienter l'enveloppe des ressources n'offre que des perspectives limitées d'augmentation de la couverture des programmes. Néanmoins, l'efficacité peut être améliorée sur les points suivants :
 - Un meilleur ciblage peut augmenter l'impact sur la pauvreté.
 - Même en conservant le niveau actuel de dépenses, l'établissement de liens entre les transferts et des travaux publics plus productifs ou une utilisation accrue des services de soins de santé et d'éducation peut aider les communautés et les ménages à sortir de la pauvreté à moyen et long terme.
 - L'harmonisation entre les programmes et l'intégration de petits programmes souvent disparates peut diminuer les coûts administratifs, ce qui permettrait de toucher davantage d'individus avec les ressources actuelles.
- b. **La meilleure opportunité consisterait à passer des subventions générales des prix, particulièrement en tant que réponse aux chocs économiques, à des interventions de PS plus ciblées.** Ce type de subventions absorbe habituellement entre 2 et 4 pour cent du PIB, dessert largement les ménages les mieux nantis et crée des distorsions économiques.
- c. **Accroître la part des ressources intérieures accordées à la PS.** L'augmentation à la fois du revenu intérieur et de la part accordée au financement de la protection sociale constitue un défi clé pour les pays africains. Au Sénégal, la croissance économique a libéré un certain espace fiscal au cours de la dernière décennie. Dans l'avenir, on prévoit que son importance

dans le budget national sera croissance (Tableau 28). Si la moitié de cette augmentation pouvait être investie dans un système national de filets sociaux, la base de financement serait suffisante. Cependant, cette estimation de l'espace fiscal pourrait s'avérer optimiste compte tenu des déficits dans l'exécution du budget national au cours des dernières années.

Tableau 28 : projection de l'espace fiscal 2012-2016 en milliards FCFA

	2012	2013	2014	2015	2016
Revenus totaux et subventions	1714	1838	1978	2130	2262
Accroissement réel projeté des ressources fiscales	126	128	137	149	129

Source: Statistique du FMI

- d. **La mobilisation de l'assistance extérieure restera importante**, particulièrement en tant qu'outil d'introduction de réformes et de mise à l'épreuve des approches. Les fonds en provenance des donateurs sont essentiels au financement de la protection sociale en Afrique, particulièrement dans les pays où la dépendance à l'aide est importante. La capacité à attirer des ressources extérieures additionnelles pour financer un système national de filets sociaux dépendra de (i) la priorité accordée par le Gouvernement à ces dépenses ; (ii) la capacité des donateurs à harmoniser leurs approches dans le cadre d'un système national de filets sociaux consolidés plutôt que de procéder au financement de plusieurs programmes individuels, et (iii) des perspectives d'intégration du financement des filets sociaux dans les opérations de soutien budgétaire. Même si la présence de ressources extérieures additionnelles est importante, le Gouvernement du Sénégal devrait, au fil du temps, assurer une part croissante du financement du système national de filets sociaux.

V. Conclusions et prochaines étapes

121. **Le Sénégal fera encore certainement face à des chocs internes et externes.** Puisqu'une grande partie des régions rurales sont dépendantes d'une pluviosité variable dans une zone essentiellement sujette aux sécheresses, la fréquence des chocs en milieu rural reste prévisible. L'économie du Sénégal est de plus en plus ouverte, ce qui a aidé à diminuer sensiblement la pauvreté mais également rendu le Sénégal vulnérable aux chocs économiques mondiaux, comme on a pu le constater au cours des dernières années. Dans l'avenir, ces chocs frapperont les pauvres chroniques et créeront des pauvres transitoires. Ces populations auront besoin de filets sociaux plus efficaces, présentant moins de distorsions et dont l'efficacité fiscale dépasse celle des subventions générales implantées par le Sénégal au cours des 10 dernières années.

122. **Les réformes devraient favoriser une couverture accrue, un meilleur impact et une efficacité améliorée de la dépense en filets sociaux.** Le système national de filets sociaux devrait reposer sur une plate-forme institutionnelle qui comprend des mécanismes de coordination aux niveaux central, régional et local, un système commun de ciblage et d'inscription des bénéficiaires et un paquet d'interventions axé sur la nature productive de filets sociaux qui contribuent à la croissance économique. Ce paquet d'interventions devrait comprendre les composantes de base suivantes : (i) transferts monétaires ciblant les ménages les plus vulnérables et assurant la promotion du capital humain ; (ii) création d'emplois temporaires ciblant les travailleurs peu qualifiés et construction d'infrastructures locales dans les communautés pauvres à travers des programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre réalisés pendant les périodes de

l'année où la vulnérabilité et la plus importante ; et (iii) services d'assistance sociale mieux intégrés ciblant les groupes à haut risque qui demandent une assistance plus importante (orphelins et enfants à haut risque, handicapés, etc.).

123. Les réformes de ce type permettront d'établir un système national de filets sociaux plus efficace et de développer un cadre fiscal financièrement soutenable à moyen terme. Un système national de filets sociaux incluant ces composantes coûterait entre 1 et 2 pour cent du PIB, selon son ampleur et le financement disponible. Contrairement à plusieurs pays africains, il y a au Sénégal certaines possibilités de création d'un espace fiscal si le Gouvernement priorise les filets sociaux et que les réformes menées permettent de transférer une partie de la dépense actuelle en subventions générales des prix vers un système national de filets sociaux plus productif.

124. Un système de filets sociaux de cette ampleur aurait un impact direct sur la réduction de la pauvreté et l'atteinte des OMD. Un accès accru à la scolarisation et aux soins de santé, une meilleure protection et accumulation de biens et la prévention du recours à des stratégies d'adaptation néfastes affecteront le bien-être actuel des Sénégalais et celui des générations à venir.

125. Même si les conclusions permettent déjà d'identifier certaines composantes probables des filets sociaux, cette étude avait comme principal objectif de synthétiser les principaux messages des notes techniques. Elle ne devait pas comprendre une discussion détaillée des options de programmes spécifiques. Dans le cadre du dialogue politique sur la protection sociale en cours, et sur la base des constats de cette étude, l'équipe de la Banque mondiale a déjà entamé des discussions plus approfondies sur les réformes de politique considérées par le Gouvernement.

126. Les travaux analytiques susceptibles de renforcer l'application de ces recommandations à l'avenir sont notamment les suivants :

- Étudier de façon plus détaillée les approches et les dispositifs de mise en œuvre des différentes méthodes de ciblage et de prestation de services de filets sociaux à partir des interventions de transferts monétaires complétées et en cours, particulièrement les questions opérationnelles telles que l'utilisation d'outils de transferts de fonds modernes comme les téléphones cellulaires;
- Examiner en profondeur la possibilité d'éliminer progressivement les subventions générales;
- Procéder à une revue institutionnelle des dispositifs de coordination de la protection sociale dans une perspective de création d'une plate-forme technique et institutionnelle intégrée qui remplacerait les différents dispositifs ad hoc et isolés actuels ; et
- Développer un cadre de dépenses à moyen terme complet pour la protection sociale au Sénégal, ceci après l'identification des programmes prioritaires et des cibles en matière de couverture par le Gouvernement. Étant donné la part importante des ressources externes investies dans la protection sociale, l'engagement des partenaires internationaux sera essentiel.

127. Suite aux informations fournies par les notes techniques préparées dans le cadre du programme d'assistance technique de la Banque mondiale, le Gouvernement a récemment fait des progrès vers l'expansion des filets sociaux à travers le pays. Le Gouvernement du Sénégal est tout à fait conscient que le pays doit développer ses programmes de filets sociaux afin de mieux lutter contre la pauvreté chronique et d'aider les populations vulnérables régulièrement affectées par des chocs. Il faut d'ailleurs souligner que le Président a nommé en novembre 2012 un Délégué Général de la protection sociale qui lui fait directement rapport. Son rôle et ses responsabilités incluent la définition de stratégies, la coordination des programmes, l'établissement d'une Caisse

Autonome pour la Protection Sociale Universelle (CAPSU) – un dispositif de financement de la Protection Sociale, et le lancement du Programme de Bourse de Sécurité Familiale (PBSF), un programme de transferts monétaires qui devrait atteindre 250 000 personnes en 2014. Le Comité de Pilotage de Protection Sociale établi en mars 2012, qui est multisectoriel et supervise les politiques et programmes de protection sociale dans le pays, sera coprésidé par le Délégué Général de la Protection Sociale et le Ministre de l'Économie et des Finances.

128. **En réponse à cette priorité accrue accordée aux filets sociaux par le Gouvernement, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour faire en sorte que le système national de filets sociaux sénégalais repose sur un cadre institutionnel efficace.** Il sera essentiel que les programmes dispersés fassent place à une approche système. La coordination des politiques et des actions liées au développement du système de protection sociale devra favoriser l'harmonisation et l'intégration des programmes et soutenir le développement de dispositifs opérationnels communs.

BIBLIOGRAPHIE

- Alderman, H. et J. Hoddinott (2008). « *Growth-Promoting Social Safety Nets* » 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. Banque mondiale.
- Banque mondiale 2006. « *Managing Risks in Rural Senegal* ». Département du développement humain II, région Afrique. Rapport No. 33435-SN. Mars 2006.
- Banque mondiale, 2008. « Sénégal: Diagnostique de la pauvreté ». Rapport préliminaire. Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale, 2009., « *Senegal: Rapid Response Child-Focused Social Cash Transfer and Nutrition Security Project* », Rapport No. 47740-SN, département du développement humain II, département pays AFCFI, région Afrique
- Banque mondiale. « Rapport sur le développement dans le monde : Infrastructures pour le développement », Washington, DC, 1994.
- Beegle, K., R. Dehejia, R. Gatti, S. Krutikova (2008). « *The Consequences of Child Labor: Evidence from Longitudinal Data in Rural Tanzania* ». Document de travail 4677 et de recherche sur les politiques, Banque mondiale.
- Bruno, M. M. Ravallion, et L. Squire (1996). « *Equity and Growth in Developing Countries* » document de travail 1563 et de recherche sur les politiques, Banque mondiale.
- F.V. Soares, Ribas, R.P. « *Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective* », Centre international de recherche pour une croissance inclusive, 2006.
- Fonds monétaire international 2005. « *Senegal: Selected Issues and Statistical Appendix* » Rapport pays No. 05/155, FMI, Washington, D.C.
- Fonds monétaire international 2008. Perspectives de l'économie mondiale , « *Financial Stress, Downturns and Recoveries* », FMI, Washington, D.C.
- Fonds monétaire international 2010. Statistiques du FMI, FMI, Washington, D.C.
- Gilligan, D., Hoddinott, J., Kumar, N. et A. Taffesse. « *An Impact Evaluation of Ethiopia's Productive Safety Nets Program* », Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 16 mars 2009.
- Gouvernement des États-Unis, 2009. « *Senegal: Country Commercial Guide 2009* », Mission des États-Unis au Sénégal.
- Hulten, C., 1996. « *Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important than How Much You Have.* » Document de travail 5847 du NBER, Washington, D.C.
- Ivanic M, et W. Martin, 2008. *Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries*. Banque mondiale, Washington, D.C.
- Mankiw, G., D. Romer, et D. Weil. « *A Contribution to the Empirics of Economic Growth* » The Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, No. 2. (mai 1992), pp. 407-437.
- OCDE., « *Social Protection, Poverty Reduction and Pro-poor Growth* » OCDE DAC 2009.

Sall, M., G. Dramani, Y.-M. Prevel, Y. Kameli, S. Fall, 2012. «Évaluation de l'Impact du Transfert en Espèces dans le cadre du projet nutrition ciblée sur l'enfant et transferts sociaux (NETS) », Laboratoire de Recherche sur les Transformations Economiques et Sociales, Institut Fondamental d'Afrique Noire (LARTES-IFAN), Université de Dakar.

Soares, F.V et R.P. Ribas, R.P. «Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective», Centre international de recherche pour une croissance inclusive, 2006.

Sumarto, M. «Social safety nets and economic transition in Indonesia: Paradox of social services», JOAAG, Vol. 2. No. 1, 2007.

Documents de référence pour l'évaluation des filets sociaux, Banque mondiale :

«The Government of Senegal's Response to Shocks over the Past Decade», Julie Van Domelen, 20 novembre 2011

«The Contribution of Social Protection to Economic Growth – Perspectives on Senegal», Julie Van Domelen, janvier 2011.

«Review of Safety Net Programs in Senegal», Aissata Fall, novembre 2011.

«Issues and Options in Targeting and Social Transfers in Senegal » Damien Echevin, août 2012.

«Institutional Arrangements in Safety Nets in Senegal», Julie Van Domelen, avril 2012.

«Targeting Performance of Water and Electricity Subsidies in Senegal», Damien Echevin, septembre 2012.

«Profile of Social Protection in Senegal: Analysis of the ESPS 2011», Mame Marame Diop, octobre 2012.