

Évaluation les filets sociaux au Sénégal

Dispositifs institutionnels pour les filets sociaux

A. Résumé du cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent actuellement les filets sociaux

1. Au Sénégal, peu d'éléments de la politique nationale sur les filets sociaux peuvent actuellement guider l'établissement des dispositifs institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de filets de sécurité d'ampleur nationale. La Stratégie nationale de protection sociale de 2005 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 et il y avait à ce moment peu d'expérience pertinente sur ces questions dans le pays. Le cadre institutionnel en appui à la stratégie de PS devait comprendre à la fois un comité interministériel et un système général de suivi et évaluation, tous deux basés sur les structures et comités du DSRP aux niveaux central et régional. Il y avait également peu de directives sur les structures d'exécution, l'harmonisation des programmes et les dispositifs institutionnels généraux devant régir les filets sociaux

2. 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. Ce document évalue le cadre institutionnel actuel, notamment ses forces et ses faiblesses, et identifie les modalités qui seront nécessaires à l'opération d'un système de filets sociaux efficace.

Faiblesses

3. Au Sénégal, la dispersion institutionnelle limite considérablement la possibilité d'une réponse coordonnée en matière de filets sociaux. L'analyse faite par le gouvernement de la mise en œuvre du DSRP a permis de constater que l'application de la Stratégie nationale de protection sociale avait été entravée par la multiplicité des programmes et projets et le manque de coordination multisectorielle. La Revue des programmes de filets sociaux a en effet identifié 12 programmes majeurs dispersés entre quatre ministères sectoriels et la Primature, avec une certaine concentration au Ministère de la Famille, de la Sécurité Alimentaire, de l'Entrepreneuriat Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance.

4. Même si un pays a recours à différents types de filets sociaux, ces derniers devraient être intégrés à la stratégie globale et dotés de mécanismes de coordination qui renforcent cette stratégie. La dispersion actuelle de l'ancrage institutionnel des programmes de filets sociaux illustre bien la nature transversale des réponses. De plus, chaque programme a élaboré ses propres mécanismes de

coordination, comme on pourra le constater au tableau 1 qui présente les principaux programmes et leurs mécanismes respectifs.

5. On pourra constater que les mécanismes de coordination sont soit inexistants, soit soumis à des arrangements ad hoc ou formalisés dans les structures projet. Le comité de pilotage du PRP est le seul qui soit doté de mécanismes de coordination interministérielle de la programmation annuelle. Les autres programmes ont plutôt recours à ces dispositifs dans une perspective de surveillance et de suivi de l'exécution. Par ailleurs, la fréquence des rencontres varie beaucoup. Il faut également souligner que la coordination directe entre les programmes est quasi inexistante, même s'il y a concordance des champs d'intérêt, par exemple en matière de type de filet social ou de groupe ciblé.

Tableau 1 Mécanismes de coordination des programmes de filets sociaux

Acronyme	Type de Programme	Mécanismes de coordination
SESAME	<i>Soins gratuits pour les personnes âgées de 60 ans et plus</i>	Aucun
PRBC	<i>Programme de réadaptation à base communautaire</i>	Interne à la DAS
PAPA	<i>Projet d'appui à la promotion des aînés</i>	Comité national
IPSEV	<i>Initiative de protection sociale des enfants vulnérables</i>	Comité technique de Suivi
PRP	<i>Prog. d'appui à la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté</i>	Comité de pilotage (interministériel)
CLM-NETS	<i>Nutrition ciblée sur l'enfant et transferts sociaux</i>	Comité de suivi (interministériel)
PAM CV	<i>Projet de Bons d'achat alimentaires</i>	Comité de pilotage (1 seul ministère)
FSN	<i>Assistance en vivres aux zones et groupes vulnérables et suivi de la sécurité</i>	Conseil d'orientation (interne)
CSA	<i>Assistance en vivres aux zones et groupes vulnérables et suivi de la sécurité</i>	Aucune formalisée
OEV	<i>Bourses d'études pour les orphelins et autres enfants vulnérables</i>	Comité nationaux de la Lutte contre le Sida et ses structures décentralisées
DCaS	<i>Programme d'alimentation scolaire</i>	Groupe Technique Multisectoriel (interministériel)
PAM Cantines	<i>Programme d'alimentation scolaire</i>	Groupe Technique Multisectoriel

Source : Revue des Programmes de Filets Sociaux au Sénégal

6. Les programmes n'ont pas systématiquement recours à des critères de ciblage. Les différents programmes de filets sociaux en exécution utilisent plusieurs définitions des groupes vulnérables et des mécanismes de ciblage diversifiés. La plupart d'entre eux ont recours à un ciblage catégoriel, avec une certaine recherche d'équité/priorisation des zones les plus pauvres dans la répartition des ressources entre les régions. Cependant, le ciblage catégoriel (par exemple les personnes âgées, les femmes ou les enfants) implique généralement l'utilisation de critères d'admissibilité supplémentaires, qui permettent de s'assurer que les personnes vraiment dans le besoin sont celles qui bénéficient effectivement des ressources allouées aux groupes vulnérables. Jusqu'à maintenant, aucune méthode d'évaluation du niveau de richesse du ménage n'a été utilisée pour la sélection des bénéficiaires. De plus, le ciblage géographique est actuellement basé sur des cartes différentes, qui ne fournissent aucune donnée

suffisante à une identification systématique des communautés les plus pauvres au-delà du niveau régional ou départemental.

7. **Le suivi et évaluation est inégal et la réunion des données relatives aux programmes de filets sociaux reste difficile.** Il n'y a aucune harmonisation du suivi de l'exécution des différentes interventions en matière de filets sociaux. Chaque programme établit son propre plan de suivi et évaluation et certains sont plus rigoureux que d'autres. Cette situation rend difficile l'obtention d'une perspective nationale sur la couverture et l'impact des différents programmes. D'ailleurs, à ce jour, seuls quelques programmes de filets sociaux, incluant les deux transferts monétaires pilotes et les cantines scolaires, ont fait l'objet d'une évaluation des impacts.

8. **L'instabilité institutionnelle a limité la capacité du gouvernement à développer un système national de filets sociaux cohérent et adaptable.** Au cours des 10 dernières années, les structures gouvernementales impliquées dans l'exécution de filets sociaux ont fait l'objet de fréquents changements, particulièrement les ministères responsables du bien-être social et des activités liées au développement social. Les remaniements ministériels répétés dans les secteurs de l'action sociale et de l'appui aux différents groupes vulnérables ainsi que les modifications à l'ancrage institutionnel d'agences telles que le Fonds de solidarité nationale et la Commission de sécurité alimentaire (CSA) ont rendu difficile le maintien d'une dynamique et d'une cohérence dans l'élaboration de filets sociaux nationaux. De plus, les différentes composantes clés d'un filet social peuvent relever de plusieurs structures de gestion. Par exemple, suite une décision ministérielle toute récente, la CSA est placée sous la tutelle du Ministère de la Famille, mais les décisions relatives aux interventions dans la population sont prises par la Primature.

Forces

9. **Au Sénégal, malgré ces lacunes, le cadre institutionnel des filets sociaux présente plusieurs forces à partir desquelles il serait possible de mettre en place un système 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. De plus, 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, ces divers programmes ont permis l'expérimentation de différentes procédures d'exécution et de plusieurs mécanismes de coordination.

10. **Ces expériences concernent à la fois des projets autonomes et des programmes enchâssés dans les structures des ministères sectoriels.** Par exemple, les dispositifs institutionnels d'acheminement de transferts monétaires et quasi monétaires ont pu être testés dans le cadre des transferts monétaires conditionnels effectués par le Projet de Nutrition Ciblée sur l'Enfant et Transferts Sociaux (NETS) et par le Projet pilote de distribution de coupons alimentaires appuyé par le PAM. Pendant les chocs économiques de 2009, le projet de renforcement de la nutrition (PRN) a touché 320 000 enfants de moins de cinq ans, soit 22 pour cent des enfants du Sénégal. Dans le cadre de sa réponse en matière de filets sociaux, le gouvernement a eu recours aux transferts monétaires et a utilisé à cet effet 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'Entreprenariat

Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance a élaboré son programme intégré de filets sociaux à partir de différentes structures ministérielles sectorielles ; L'Initiative Nationale pour la Protection Sociale des Groupes Vulnérables (INPS) ou « SUQALI JABOOT » intervient en effet sur plusieurs fronts : amélioration de l'accès des groupes vulnérables aux infrastructures et services sociaux de base, allocation de transferts monétaires et investissements dans la micro-finance et les activités génératrices de revenus. Par la suite, le gouvernement a alloué des fonds pour la nomination et le renforcement des capacités des agents de niveau communautaire 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.

11. Le tableau 2 donne plus de détails sur les dispositifs institutionnels respectifs de ces deux interventions. Comme indiqué ci-dessous, 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 à la Primature 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 avec des 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, de façon à favoriser 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.

Tableau 2: Exemple de dispositifs institutionnels: transferts monétaires du NETS et 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 (CI) 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'Entreprenariat Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance et composé de : Cabinet-et conseillers techniques, directions et autres services, projets et programmes, organisations faitières de la société civile, partenaires techniques et financiers du secteur, élus
Secrétariat technique	Le Bureau exécutif national (BEN) assure le secrétariat technique	Directions du Ministère de la Famille de la Sécurité Alimentaire, de l'Entreprenariat Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance
Ancrage institutionnel	Bureau du Premier Ministre	Ministère de la Famille, de la Sécurité Alimentaire, de l'Entreprenariat 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'État impliqués dans la mise en œuvre, les projets et programmes du Ministère, les élus. 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'État 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 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 OBC, les personnes ressources.
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)	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.
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).	Identifiés localement par les APDC en consultation avec le Cadre d'Exécution Local et les Services Déconcentrés de l'Administration (SDA)
Mécanismes de transferts	Les fonds destinés aux sous projet sont déposés directement dans un compte distinct de l'AEC qui contractualise des prestataires de services locaux pour le paiement.	Le circuit de transfert est direct à travers les IMF, la Poste Finance, les Banques et toutes autres formes de transfert

12. **Au Sénégal, la disponibilité de données relatives au ciblage de la pauvreté représente un avantage certain.** Le pays a une longue tradition en matière de statistiques et d'enquêtes de pauvreté, incluant la conduite d'une enquête démographique et de santé en 2010 et d'une enquête nationale de suivi de la pauvreté (ESPS) en 2011. Le ciblage géographique a donc été effectué sur la base d'enquêtes sur les infrastructures villageoises ainsi qu'à partir des données désagrégées jusqu'au niveau des ménages disponibles grâce à l'ESPS. D'ailleurs, la disponibilité des données sur les ménages fournies par l'ESPS permettra d'une part l'élaboration d'indicateurs qui seront utilisés par les tests d'évaluation des ressources des ménages et d'autre part une meilleure assurance de l'éligibilité des bénéficiaires aux programmes de filets sociaux.

13. **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 favoriserait l'articulation institutionnelle entre les différents acteurs paraît 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. Ce comité pourrait contribuer grandement à la diminution de la dispersion des efforts et à l'accélération de la mise en œuvre d'interventions de protection sociale plus substantielles. Sa composition est variée puisqu'il comprend des représentants de tous les ministères clés, des bailleurs de fonds et de la société civile (tableau 3). Cependant, s'il veut être efficace, le comité devra disposer d'un secrétariat technique susceptible de combler ses besoins opérationnels.

Tableau 3: Composition du Comité interministériel du secteur protection sociale
Ministre d'État, Ministre de l'Économie et des Finances
Coordinateur de la Cellule d'Appui à la Petite Enfance de la Présidence
Les représentants des Chambres du Sénat de l'Assemblée nationale
Ministre de l'Intérieur
Ministre du Travail et des Organisations professionnelles
Ministre responsable du Genre
Ministre responsable de la Famille
Ministre responsable de la Petite Enfance et de la Protection de l'Enfant
Ministre de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale
Ministre de la Santé et de la Prévention
Ministre de l'Enseignement Préscolaire, de l'Élémentaire, et du Moyen Secondaire
Coordinateur du Système des Nations Unies
Les représentants des partenaires au développement
Les représentants de la Société Civile

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

14. **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 devrait agréger et intégrer les différentes initiatives à partir d'un cadre

légal et programmatique clairement défini, notamment en matière de rôles et responsabilités. Le système devrait également se concentrer sur un paquet minimum d'interventions susceptible 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.

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

- a. **Élaboration d'un ensemble d'outils communs** partagés par les différents programmes, incluant :
 - i. Des systèmes 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 pour les tests d'évaluation des ressources; ces derniers 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 en matière de filets sociaux cherche généralement à créer des synergies explicites entre les programmes, ce que ne favorise pas la conduite d'une douzaine d'interventions isolées et ayant peu d'interaction 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 participants 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 programmes de 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. Sans cela, les chocs pourraient continuer à augmenter la vulnérabilité, par exemple si les ménages doivent avoir recours à des stratégies d'adaptation néfastes ou si le gouvernement doit se replier sur des réponses de second choix coûteuses telles que les subventions générales des prix.

- 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 monétaire, 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 établit une priorisation des dépenses et met en place une base de financement durable pour les 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 dépenses publiques, 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. Au Sénégal, les ressources des bailleurs de fonds sont actuellement dispersées dans plusieurs programmes similaires. Même si la collaboration est maintenant plus soutenue, particulièrement depuis la création du groupe inter-agences de travail sur la protection sociale, la coordination opérationnelle au niveau des programmes et des projets demeure limitée. Des dispositifs tels que le financement, la supervision et le suivi conjoints des programmes pourraient aider à éviter des coûts de transaction élevés au gouvernement.
- g. **Une stratégie nationale de protection sociale révisée.** La stratégie de PS de 2005 devrait être mise à jour, ce qui permettrait de réviser le profil de vulnérabilité en fonction des conditions actuelles et de mieux spécifier les priorités et les dispositifs institutionnels nécessaires aux filets sociaux.

16. Les constats tirés des récentes expériences institutionnelles en matière d'élargissement de programmes de filets sociaux harmonisés en Afrique peuvent s'avérer utiles dans l'examen des différentes options qui s'offrent au Sénégal. Trois exemples de ce type sont présentés au tableau 4, soit le *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP) (renforcement des moyens de subsistance contre la pauvreté) du Ghana, le programme *Vision 2020 Umurenge* (VUP) du Rwanda et le *Productive Safety Net Program* (PSNP) (programme de filets sociaux productifs) de l'Éthiopie. Tous trois se sont distingués en raison de leur champs d'action, qui comprend plusieurs types de filets sociaux, par exemple les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre et les transferts monétaires, de leur ampleur et de leur couverture nationale. Par ailleurs, plusieurs autres similarités fournissent des indications sur les dispositifs institutionnels relatifs à des filets sociaux ayant fait l'objet d'expansion dans le contexte africain :

- a. **Mécanismes formels de coordination des bailleurs de fonds.** Afin d'obtenir les ressources nécessaires à l'expansion des filets sociaux et à l'appui au programme national, on a généralement eu recours à une combinaison de plusieurs sources d'apports financiers et techniques. En Éthiopie, plus de 10 bailleurs de fonds financent le PSNP à travers un cadre d'exécution commun. La présence de mécanismes formels de coordination est essentielle si l'on souhaite atteindre ce niveau de coordination des bailleurs de fonds.
- b. **Mécanismes de coordination à plusieurs niveaux.** En raison de la nature multisectorielle de la plupart des interventions de filets sociaux et de la multiplicité des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux impliqués, il est essentiel qu'un mécanisme de coordination au niveau central fixe des politiques et des objectifs clairs et assure le suivi général de l'atteinte des objectifs des filets sociaux. En fonction de la structure administrative du pays, la présence de mécanismes de coordination régionaux s'avère souvent nécessaire, particulièrement dans une perspective d'intégration des personnels techniques déconcentrés et des fonctions de planification régionale globale. La coordination au niveau local est également primordiale et implique généralement les acteurs étatiques et non étatiques. Les mécanismes de coordination locale sont souvent associés aux activités de ciblage à base communautaire, de sensibilisation et de suivi.
- c. **Recours aux ministères sectoriels et au système décentralisé existant.** Les programmes phares sont profondément enracinés dans les structures et procédures administratives existantes, incluant la cohérence avec les structures décentralisées. L'utilisation du système étatique implique une dépendance aux capacités locales, mais permet une plus grande durabilité à long terme.
- d. **Coordination entre les interventions de filets sociaux.** Les programmes constituent des plates-formes pour différents types d'interventions de filets sociaux. L'utilisation des mêmes systèmes de ciblage et de transfert, par exemple dans les travaux publics et les transferts monétaires, augmente la cohérence au niveau local et limite la dispersion institutionnelle.

Tableau 4 : Caractéristiques institutionnelles des programmes phares de filets sociaux en Afrique			
	<i>Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP), Ghana</i>	<i>Programme Vision 2020 Umurenge (VUP), Rwanda</i>	<i>Productive Safety Net Program (PSNP), Éthiopie</i>
Concentration du filet social	Transferts monétaires conditionnels et travaux publics HIMO. Ces deux programmes distincts ont une structure de coordination conjointe	Travaux publics HIMO, crédit et transferts monétaires (en plus, pour les ménages qui n'ont pas accès aux travaux publics ou au crédit)	Travaux publics HIMO et transferts alimentaires/moétaires non conditionnels (transferts monétaires en plus des travaux publics, pour ménages ne pouvant travailler)
Ancrage institutionnel	Ministère de l'Emploi et du Bien-être social (MESW)	Ministère des gouvernements locaux (MINALOC)	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MOARD)
Structures de gouvernance au niveau central	Comité national de pilotage du projet: (i) Ministère des Finances, du Plan, de l'Emploi, du Bien être social, de l'Agriculture, des Travaux publics, de l'Habitat, de la Santé, des Routes, de la Science et Technologie, de l'Intérieur ; (ii) Direction des routes secondaires, du bien-être social, du travail et l'Agence de développement de l'irrigation; (iii) ONG et associations	Comité de pilotage du VUP comprenant cinq ministères clés : Ministères du Gouvernement local, du Commerce, de l'Agriculture, de l'Environnement et des Infrastructures ; les bailleurs de fonds contribuant au programme sont inclus ainsi que les ONG participant à l'exécution du programme	Le Comité fédéral de pilotage de la sécurité alimentaire, qui inclut des représentants des ministères et des bailleurs de fonds, assure la supervision générale des interventions avec le Comité de coordination conjoint (JCC); celui-ci comprend le ministère responsable et tous les donateurs, les directions opérationnelles pertinentes et le Ministère des Finances, qui assure la supervision du PSNP.
Secrétariat technique	Le Bureau national de coordination (NCO) agit comme secrétariat du NPSC et appuie le MLGRD dans la supervision et la coordination de l'exécution du projet ; il fait rapport directement au directeur-chef du MLGRD.	L'équipe centrale de gestion du VUP, logée au MINALOC, assure la coordination générale et la gestion du programme avec le soutien du Fonds d'appui au développement local du Rwanda (RLDSF), une agence semi-autonome sous tutelle du MINALOC. Le RLDSF coordonne l'exécution par les gouvernements locaux d'activités d'appui au développement de l'économie locale et de la protection sociale	La Direction de la coordination de la sécurité alimentaire (FSCD) (autrefois le Bureau de coordination de la sécurité alimentaire) appuie la gestion quotidienne et la coordination du PSNP par le Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
Mécanismes régionaux de coordination	Les comités régionaux de pilotage du LEAP (RLSC) guident les procédures de transferts monétaires et encouragent les liens avec les programmes complémentaires en cours.		Le comité de pilotage de la sécurité alimentaire régional (RFSSC), dirigé par le président régional ou son délégué, s'assure d'une exécution appropriée des stratégies et programmes de sécurité alimentaire
Mécanismes locaux de coordination	Les comités d'exécution LEAP du district (DLIC) incluent des représentants des différents comités de services sociaux, de la société civile et de l'Agence nationale de gestion des désastres. Le DLIC met en place, en consultation avec les communautés, le DSW et la direction du développement communautaire, les comités communautaires d'exécution du LEAP (CLICS) qui incluent les chefs de village, les enseignants, les infirmières, les ONG et des membres de la communauté. Le CLIC assure la sensibilisation et participe au ciblage	Le forum sectoriel d'action conjointe (SJAF) comprend des personnels sectoriels, les secrétariats exécutifs des cellules, les présidents de CDC sectoriels et des cellules, des représentants des organisations de la société civile (OSC), des ONG nationales et internationales, des organisations à base communautaire (OBC) , des organismes basés sur la foi, des projets de développement, des secteurs privés et financiers (incluant micro finance), ainsi que des représentants du conseil des femmes et des jeunes. Au niveau de l'umurenge, une équipe spécifique inclut des fonctionnaires locaux et le personnel du programme	Le Bureau d'agriculture et de développement rural (WOARD) du woreda gère le PSNP avec l'appui du comité de pilotage du FSP et du FSTS au niveau du woreda et de trois comités techniques spécialisés. Au niveau communautaire, le groupe de travail communautaire sur la sécurité alimentaire qui comprend un agent du kebele et des villageois élus représentant les hommes, les femmes, les jeunes et les personnes âgées, participe au ciblage, à la planification et au suivi

17. 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 de filets sociaux nationaux efficaces. L'encadré 1 résume quelques-uns des constats faits par la Revue de la Banque mondiale portant sur les filets sociaux. 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 et 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.

Encadré 1 : 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 personnes âgées 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 suffisants.** 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.

C. Recommandations relatives à une plate-forme institutionnelle pour le système national de filets sociaux du Sénégal

18. 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 :

19. 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 des filets sociaux nationaux intégrés au cadre institutionnel de la stratégie générale 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 désastres naturels. La coordination au niveau central 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, mais il devra au préalable bénéficier d'appuis techniques et d'adhésion politique.

20. 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 en matière d'administration lorsqu'il y a conduite simultanée de plusieurs petits programmes. Les interventions pilotes ont été essentielles au test des mécanismes d'acheminement et à l'évaluation des impacts et elles ont permis de justifier 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'opération et les systèmes 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.

21. 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.

22. 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 test d'évaluation des

ressources des ménages adéquat. Les expériences internationales ont montré que les paramètres du test peuvent être conçus 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, l'implication des organisations communautaires, la 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 évaluation des filets sociaux devrait être mis en place sous la tutelle 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 de l'ensemble 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.

23. **Le système national de filets sociaux identifierait 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.

24. **Une approche par 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.