

# ETUDE DE FAISABILITÉ POUR UN PROGRAMME DE TRANSFERTS SOCIAUX MONÉTAIRES COMME INSTRUMENT MAJEUR D'UNE PROTECTION SOCIALE CENTRÉE SUR L'ENFANT AU SÉNÉGAL



Unissons - nous  
pour les enfants

unicef 

Ce document est préparé à partir de la version anglaise du rapport qui peut être obtenu auprès de l'UNICEF Sénégal, rue Carnot Salva, Dakar

Avertissement : Les opinions présentées dans ce document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les vues de l'UNICEF

**ECONOMIC  
POLICY  
RESEARCH  
INSTITUTE**

**Economic Policy Research Institute**

Sanclare Building, 3<sup>rd</sup> Floor, 21 Dreyer Street  
Claremont, 7700, Cape Town, South Africa  
Tel: +27 (0) 21 671 3301  
E-mail: [directors@epri.org.za](mailto:directors@epri.org.za)

**ETUDE DE FAISABILITÉ POUR UN PROGRAMME  
DE TRANSFERTS SOCIAUX MONÉTAIRES COMME  
INSTRUMENT MAJEUR D'UNE PROTECTION SOCIALE  
CENTRÉE SUR L'ENFANT AU SÉNÉGAL**

**Rapport Final**

24 avril 2009

Dr Michael Samson  
Mme Cécile Cherrier



# TABLE DES MATIERES

---

<b>Résumé</b>	<b>6</b>
<b>Préface</b>	<b>9</b>
<b>1. Programme de Transferts Sociaux Monétaires Proposé</b>	<b>13</b>
1.1. Analyse du contexte	13
1.2. Objectifs	16
1.3. Mécanismes et critères de ciblage	18
1.4. Conditionnalités	21
1.5. Valeur du transfert	23
1.6. Mécanismes de paiement	25
1.7. Composantes complémentaires	28
1.8. Craintes, risques possibles et mesures d'atténuation	29
<b>2. Plan de Mise en Œuvre</b>	<b>33</b>
2.1. Coordination générale	33
2.2. Systèmes de mise en œuvre	36
2.3. Phase pilote	43
2.4. Elargissement progressif	45
<b>3. Plan de Financement</b>	<b>46</b>
3.1. Coût budgétaire	46
3.2. Options de financement	49
3.3. Dynamiques	51
<b>4. Plan de Suivi et Evaluation</b>	<b>53</b>
4.1. Suivi du processus	53
4.2. Evaluation d'impact	54
<b>5. Conclusion</b>	<b>61</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>65</b>
<b>Annexes</b>	<b>68</b>

L'introduction d'un programme de transferts sociaux monétaires à grande échelle au Sénégal est proposée dans la Stratégie Nationale de Protection Sociale – comme mécanisme d'atténuation des risques auxquels les groupes vulnérables sont confrontés, ainsi que dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté II – comme mécanisme visant à assurer aux groupes vulnérables l'accès aux biens et services, et une jouissance totale de leurs droits.

La crise alimentaire induite par le prix élevé des denrées alimentaires et du carburant a poussé les institutions nationales et internationales à réitérer la demande pour des transferts sociaux monétaires. Les subventions et autres mesures politiques adoptées par le gouvernement en 2007 pour protéger les pauvres des effets néfastes induits par le prix élevé des denrées alimentaires et du carburant se sont révélées très onéreuses et pourtant inefficaces pour atteindre les plus pauvres. Les subventions ont créé des distorsions économiques qui minent les perspectives de croissance économique inclusive. Et le Fonds Monétaire International a recommandé l'introduction d'un système de transferts monétaires comme option plus rentable pour s'attaquer aux menaces à la fois cycliques et structurelles pour le bien-être des ménages pauvres, et réduire la pauvreté dans le temps.

Une étude récente de l'ODI (Overseas Development Institute) a confirmé l'intérêt croissant parmi les décideurs au Sénégal à considérer les transferts monétaires comme un mécanisme plus efficace pour répondre aux effets néfastes induits par le prix élevé des denrées alimentaires et du carburant et réduire la pauvreté. Et l'étude a documenté comment des transferts sociaux centrés sur les enfants peuvent avoir un impact significatif sur la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité au Sénégal. L'étude révèle aussi que la marge de manœuvre budgétaire pour un programme de transferts monétaires peut être créée, principalement par le biais de réallocations des priorités moindres vers les plus grandes, et



des programmes les moins efficaces vers les plus efficaces (par exemple, des subventions alimentaires aux transferts sociaux monétaires) sans réduire le financement pour les services sociaux fondamentaux (éducation, santé, etc.).

La présente étude a considéré la faisabilité d'un programme de transferts sociaux monétaires au Sénégal, comme instrument majeur dans la protection sociale centrée sur l'enfant. L'étude a confirmé qu'un tel programme était adéquat et faisable, et a mis en lumière les avantages potentiels d'un régime de prestations pour tous les enfants jusqu'à l'âge de 5 ans. Les jeunes enfants au Sénégal sont pauvres d'une façon disproportionnée, et très vulnérables alors même qu'ils représentent le plus grand potentiel pour l'investissement social. Et les transferts monétaires pour les enfants offrent la possibilité de s'attaquer à la pauvreté, d'investir dans les ressources humaines sur le long terme et de poser

les fondements de réformes économiques qui peuvent encourager une croissance économique inclusive et en faveur des pauvres.

L'étude recommande une mise en place progressive d'un modèle d'indemnités universelles pour enfant à charge dans le but d'encourager la croissance économique et une réduction durable de la pauvreté. Le programme atténuera les effets néfastes des prix alimentaires élevés dans le court terme, réduira la pauvreté sur le moyen terme, et préviendra la transmission intergénérationnelle de la pauvreté sur le long terme.

Le modèle proposé est pertinent à la fois pour les réponses immédiates aux prix alimentaires élevés, ainsi que pour les interventions de développement. Bien que les prix mondiaux des denrées alimentaires aient amorcé une baisse fin 2008, ils devraient rester supérieurs à la moyenne quinquennale, et demeurer très instables. Cette situation de prix alimentaires élevés est un changement structurel qui requiert des mesures d'atténuation et d'adaptation. Les enfants de

moins de 5 ans constituent un des groupes les plus vulnérables aux prix alimentaires élevés, avec des risques de malnutrition accrus. Et promouvoir une meilleure nutrition peut encourager la croissance économique.

Le programme proposé pourrait être testé dès juin 2009. La Cellule de Lutte contre la Malnutrition a reçu un financement de la Banque Mondiale pour mettre en place un projet pilote de transferts monétaires en réponse aux prix alimentaires élevés et à la malnutrition qui en résulte, et semble intéressée à adopter le mécanisme catégoriel ciblé géographiquement proposé. D'autres technologies recommandées (notamment les paiements par téléphone mobile et le système d'enregistrement des naissances assisté par SMS) pourraient être disponibles pour des essais d'ici à juin 2009. Le tableau ci-dessous présente les grandes lignes du programme proposé, et met en lumière la continuité entre réponses d'urgence aux prix alimentaires élevés et protection sociale de développement.

## Grandes lignes du programme – Vers un Régime Universel de Prestations pour Enfants au Sénégal

<i>Dispositions d'urgence / de phase pilote</i>		<i>Vision à moyen / long terme</i>
<b>But</b>		
Encourager la croissance économique et une réduction durable de la pauvreté		Encourager la croissance économique et une réduction durable de la pauvreté
<b>Objectifs généraux</b>		
Atténuer les effets pervers du prix élevé des denrées alimentaires		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atténuer les effets pervers des prix alimentaires élevés à court terme</li> <li>- Réduire la pauvreté à moyen terme</li> <li>- Eviter la transmission intergénérationnelle de la pauvreté à long terme</li> </ul>
<b>Impact direct attendu sur les enfants</b>		
1. Prévention de la malnutrition		<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Prévention de la malnutrition</li> <li>2. Amélioration de l'accès aux services sociaux de bases</li> <li>3. Promotion de l'enregistrement de la naissance pour tous les enfants</li> <li>4. Réduction de la mortalité infantile</li> </ul>
<b>Ciblage</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Géographique : zones les plus vulnérables (d'après les indicateurs de pauvreté et de nutrition)</li> <li>b. Catégoriel : tous les enfants de moins de 5 ans au sein des zones ciblées</li> </ul>		Catégoriel: tous les enfants de moins de 5 ans, sur présentation du certificat de naissance de l'enfant
<b>Destinataire du transfert</b>		
Mère (ou toute personne prenant soin) de l'enfant		Mère (ou toute personne prenant soin) de l'enfant
<b>Montant du transfert</b>		
Transferts plus importants (ex : 6500 FCFA) sur une période limitée dans le temps (6 à 12 mois) en réponse aux conditions actuelles difficiles		Transferts mensuels de 3800 FCFA (7,5 US\$) par enfant, soit 35% du seuil de pauvreté alimentaire, avec une allocation inférieure pour chaque enfant éligible supplémentaire par mère, indexés au prix des denrées alimentaires de base, et au besoin plafonnés à 3 enfants par mère
<b>Mécanismes de paiement</b>		
Selon la technologie disponible immédiatement (transferts monétaires par téléphone mobile, remise d'argent, etc.)		Transferts monétaires par téléphone mobile
<b>Conditionnalité</b>		
Pas de conditionnalité dure		Pas de conditionnalité dure
<b>Nombre de bénéficiaires</b>		
Mise en œuvre progressive, à mesure que les ressources (financières, humaines, matérielles) sont disponibles		Environ 2 448 000 enfants de moins de 5 ans en 2015
<b>Activités complémentaires</b>		
Ensemble complet de mesures préventives et curatives de lutte contre la malnutrition		Ensemble intégré de mesures de protection sociale centrées autour de l'enfant : disponibilité des services de bases, protection, etc. Mécanismes d'enregistrement des naissances plus facilement accessibles aux pauvres vivant en zones reculées grâce à un système d'enregistrement des naissances assisté par SMS Ensemble de mesures préventives et curatives de lutte contre la malnutrition Ensemble de mesures pour la santé génésique et la santé materno-infantile
<b>Supervision</b>		
Comité de pilotage co-présidé par le MEF et le MFSNEFMF et comprenant les partenaires financiers, d'exécution et de suivi.		Un secrétariat au sein du MFSNEFMF mis en place
<b>Exécution</b>		
Partenaires au développement (CLM, Unicef, ONG, etc.)		Partenaires au développement (CLM, Unicef, ONG, etc.)
<b>Monitoring &amp; Evaluation</b>		
Indicateurs de S&E et budgets spécifiques au projet pilote		En accord avec les indicateurs et le cadre de S&E du DSRP, couvrant processus, progrès et impact
<b>Budget</b>		
Soutien de partenaires au développement pour les phases pilotes / les réponses d'urgence		Budget national (1,7% - 0,6% du revenu national)





Ce document est le rapport de l'EPRI (*Economic Policy Research Institute*) sur l'«*Etude de faisabilité pour un programme de transferts sociaux monétaires comme instrument majeur de la protection sociale centrée sur l'enfant au Sénégal*» commissionnée par l'Unicef. Le présent rapport intègre les commentaires recueillis au cours de l'atelier de restitution et de validation de l'étude tenue à Dakar les 15 et 16 avril 2009.

### Justification de l'étude

#### *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté*

L'incidence de la pauvreté reste très élevée au Sénégal même si les taux de pauvreté individuelle ont baissé – de 67,9% en 1994 à 57,2% en 2002. La pauvreté est particulièrement élevée dans les

zones rurales (65,2%). Et la prévalence d'extrême pauvreté atteint 20,2% de la population rurale et même presque 30% dans les régions de Tambacounda et Kaolack. Le Sénégal a défini sa Stratégie de Réduction de la Pauvreté 2006-2010 (DSRP II) autour de 4 axes fondamentaux : Axe 1 – création de richesses : pour une croissance pro pauvre ; Axe 2 – accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base ; Axe 3 – protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes ; et Axe 4 – bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif. Le DSRP II reconnaît que l'insuffisance des systèmes de protection sociale – qui couvrent moins de 15% de la population – entretient des cercles vicieux de pauvreté et piège de plus de plus de gens dans la pauvreté, tout en minant l'investissement et la croissance économique. Les actions et mesures de l'Axe 3 – protection sociale sont guidées par la Stratégie Nationale de Protection Sociale 2005-2015 (SNPS) et sont

prises en œuvre à travers quatre composantes : i) réforme et renforcement des systèmes formels de sécurité sociale ; ii) extension de la protection sociale ; iii) gestion des catastrophes et risques majeurs ; et iv) amélioration de la capacité de réponse aux chocs et risques pour les groupes vulnérables. Le DSRP reconnaît donc le besoin d'apporter une attention particulière à l'amélioration de la vie des groupes pauvres et vulnérables, y compris celle des enfants, en étendant les mécanismes de protection sociale de façon à assurer que ces groupes bénéficient de la création de richesse, sont protégés des risques et ont un meilleur accès aux services sociaux.

**L'introduction d'un programme de transferts sociaux monétaires à large échelle** au Sénégal est proposée dans la SNPS – comme mécanisme d'atténuation des risques menaçant les groupes vulnérables [République du Sénégal, 2005], ainsi que dans le DSRP II – comme mécanisme visant à "assurer l'accès des groupes vulnérables aux biens et aux services ainsi que la pleine jouissance de leurs droits" [République du Sénégal, 2006]. Cependant, la revue conjointe sur l'exécution de la stratégie de réduction de la pauvreté menée en juin 2008, soulignait que 2 ans après l'adoption de ces documents stratégiques, aucun progrès n'avait été fait sur le développement d'un tel programme – et peu de progrès sur le développement d'un système de protection sociale dans son ensemble.

*Mesures directives pour la protection des pauvres contre les effets néfastes induits par le prix élevé des denrées alimentaires et des carburants.*

La crise alimentaire induite par le prix élevé des denrées alimentaires et des carburants a poussé les institutions nationales et internationales à réitérer la demande pour des transferts sociaux monétaires. Après un déclin prolongé, les prix alimentaires mondiaux ont augmenté à partir de 2001, et particulièrement brutalement à partir de 2006. Le Sénégal semble particulièrement

vulnérable aux prix mondiaux élevés, ayant des taux d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité déjà très élevées, une facture d'importation importante, etc. Les prix alimentaires élevés ont des effets néfastes graves sur la vulnérabilité des ménages sénégalais et peuvent compromettre les perspectives de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). En 2007, le gouvernement a introduit des subventions et d'autres mesures directives pour protéger les pauvres des effets néfastes induits par l'augmentation du prix des denrées alimentaires et des carburants au Sénégal.

Une revue de ces directives conduite par le Fonds Monétaire International (FMI) en juillet 2008 a révélé que les subventions alimentaires étaient très onéreuses<sup>1</sup> et pourtant inefficaces pour atteindre les plus pauvres – près de 55% des bénéficiaires étant attribués aux ménages appartenant aux 40% les plus riches. Les subventions ont créé des distorsions économiques qui nuisent aux perspectives de croissance économique inclusive. Le FMI a conclu que **l'introduction d'un système de transferts sociaux monétaires conditionnels bien ciblés** serait une option nettement plus rentable pour s'attaquer aux menaces tant cycliques que structurelles pesant sur le bien-être des ménages pauvres, et réduire la pauvreté dans le temps [FMI, 2008b].

*Conclusions récentes pour l'introduction d'un programme de transferts sociaux monétaires*

Le Sénégal est dans un contexte de remobilisation technique et politique pour le développement de mesures efficaces visant à atténuer les effets néfastes induits par le prix élevé des denrées alimentaires et des carburants dans le court terme, et à réduire les vulnérabilités et la pauvreté pour atteindre les OMD d'ici à 2015. Une étude récente de l'ODI (*Overseas Development Institute*) s'est intéressée aux principaux pré-requis à l'introduction d'un programme de transferts sociaux monétaires au Sénégal : volonté politique,

<sup>1</sup> Les subventions ont généré des coûts estimés entre 3 et 4 pour cent du revenu national [Perezniato and Fall, 2008:54; et consultations avec le FMI, la Banque Mondiale et la Primature].

disponibilité de marge de manoeuvre budgétaire, capacités techniques et administratives pour sa mise en œuvre [Perezniето et Fall, 2009].

L'étude de l'ODI confirme l'intérêt croissant des dirigeants sénégalais pour explorer l'usage des transferts monétaires comme un mécanisme plus efficace de réduction de la pauvreté. L'étude documente comment *"les transferts sociaux axés sur les enfants peuvent avoir un impact significatif sur la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité au Sénégal."* [Perezniето et Fall, 2009:x]. Et l'atelier de consultation organisé en novembre 2008 a confirmé le soutien des parties prenantes à l'utilisation de transferts sociaux monétaires ciblés vers les enfants comme instrument majeur au sein d'un système de protection sociale centré sur l'enfant.

Il y a plusieurs raisons pour choisir les enfants **comme point d'entrée**, dont : i) les enfants représentent un groupe particulièrement vulnérable, avec une incidence de pauvreté élevée ; ii) des périodes de pauvreté pendant l'enfance peuvent avoir des effets de longue durée sur le développement ultérieur, y compris la transmission intergénérationnelle de la pauvreté ; iii) la réduction de la pauvreté infantile est importante pour briser les cycles intergénérationnels de la pauvreté ; iv) améliorer la nutrition, la santé et l'éducation des enfants peuvent permettre à ceux qui vivent dans la pauvreté d'y échapper et de se diriger vers une voie de croissance, contribuant ainsi à la croissance et au développement du pays ; et v) un nombre croissant de recherches dans les pays en voie de développement montrent que les transferts monétaires ciblés vers les enfants des ménages pauvres, combinés à des investissements supplémentaires dans les services de base, sont un outil efficace de réduction de la pauvreté. De tels programmes de transferts ont aussi démontré un impact positif sur la nutrition infantile, l'enregistrement des naissances, et les taux de scolarisation et de survie [Perezniето and Fall, 2009].

Une évaluation récente du FMI montre que la marge de manoeuvre budgétaire a très fortement augmenté depuis 2000 – environ 9% du PIB, et que près de la moitié de la marge de manoeuvre budgétaire créée en 2000-2007 (environ 4% du PIB) a été utilisée pour des dépenses en faveur des pauvres [FMI, 2008a]. L'étude de l'ODI indique que *"la bonne performance de l'économie et les possibilités de réallocation des ressources des programmes les moins performants (par exemple, les subventions et transferts qui ne sont pas en faveur des pauvres) offre la possibilité de créer une marge de manoeuvre budgétaire pour l'introduction d'un programme de transferts monétaires, même si son échelle et sa portée restent à définir en fonction des objectifs, des buts et de la disponibilité des ressources à court et moyen termes."* [Perezniето et Fall, 2009:83]. **La marge de manoeuvre budgétaire pour un programme de transferts monétaires peut être créée**, principalement au travers de la réorganisation des priorités basses vers les plus hautes et des programmes les moins efficaces vers les plus efficaces (c'est-à-dire des subventions alimentaires vers des transferts sociaux monétaires). Ceci ne devrait pas signifier qu'il y aura une réduction des financements des services sociaux clefs, mais plutôt une amélioration de l'efficacité des dépenses du secteur de façon à dégager des ressources pour la protection sociale.

Enfin, l'étude de l'ODI avertit que la mauvaise gouvernance et la faible capacité administrative demeurent des contraintes importantes à la réalisation d'un programme de transferts sociaux monétaires au Sénégal. Alors que les transferts monétaires semblent être un moyen efficace de canaliser l'aide, de mobiliser les fonds et de limiter les vulnérabilités des plus pauvres, **les institutions nationales manquent d'expertise technique** (et de direction) pour guider l'élaboration et l'exécution d'un programme de transferts sociaux monétaires centré autour de l'enfant à grande échelle. Ainsi une étude de faisabilité est nécessaire pour informer l'élaboration correcte d'un programme de transferts sociaux monétaires centré sur l'enfant.

2 D'après une définition courante du FMI, "les dépenses en faveur des pauvres sont différentes des dépenses du secteur social puisqu'elles incluent les dépenses judiciaires, et les dépenses sur l'eau/l'irrigation et l'assainissement en sus des dépenses sur l'éducation, la santé et le développement social.

## Objectif de l'Etude

La mise en place d'un programme de transferts monétaires comme instrument majeur d'une protection sociale centrée sur l'enfant requiert une étude de faisabilité bien conceptualisée et bien exécutée de façon à informer des décisions appropriées dans l'élaboration du programme. Ceci inclut les sept prestations suivantes :

- 1) Un plan de mise en œuvre pour un **mécanisme de distribution** des transferts monétaires clairement articulé, pratique, gérable et rentable, qui sera utilisé dans la réalisation du programme, en accord avec les exigences du Gouvernement du Sénégal, de l'Unicef et des autres parties prenantes.
- 2) Un **mécanisme de ciblage** qui soit contextuel, pratique, gérable et convivial pour supporter la réalisation du programme dans les zones initiales, et qui soit en accord avec les exigences du Gouvernement du Sénégal, de l'Unicef et des autres parties prenantes.
- 3) Une évaluation des **institutions officielles et non officielles** qui pourraient potentiellement être impliquées dans le mécanisme de distribution des transferts monétaires et dans les processus de ciblage.
- 4) Une **analyse financière** des différents niveaux d'allocation proposés, en discutant et en analysant les différentes options dans un objectif d'efficacité, de faisabilité financière et d'acceptabilité.
- 5) Des recommandations spécifiques concernant l'approche liée aux **conditionnalités**, qui reflètent les objectifs de réduction de l'extrême pauvreté infantile à moyen terme et l'interruption de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, et qui prend en compte les infrastructures limitées de certaines circonscriptions ainsi que les mécanismes administratifs supplémentaires nécessaires. Ceci permettra notamment de mettre en balance la valeur des conditionnalités et leur coût, et permettra de faire des recommandations quant à l'accumulation de preuves nécessaires pour informer les considérations clefs de l'élaboration.
- 6) Des recommandations spécifiques concernant la stratégie de **suivi et d'évaluation**, qui servira trois types d'objectifs principaux : les objectifs stratégiques – le programme de transfert social atteint-il ses buts ; les objectifs opérationnels – comment les gestionnaires du programme peuvent-ils améliorer la mise en œuvre ; et les objectifs d'apprentissage – que peut-on apprendre du programme de transferts sociaux.
- 7) Une évaluation concise de haut niveau des **risques potentiels** impliqués dans le programme de transferts monétaires proposé, particulièrement concernant le schéma de ciblage, et qui identifie des options de gestion de ces risques.



# 1. PROGRAMME DE TRANSFERTS SOCIAUX MONÉTAIRES PROPOSE

## 1.1. Analyse du contexte

### 1.1.1. Programmes de transferts sociaux au Sénégal

Le Sénégal a une expérience limitée dans les transferts sociaux monétaires aux ménages, du moins sous leur forme formelle. Une revue des expériences pertinentes en transferts sociaux non contributifs dans le pays, soit dans le cadre de programmes nationaux/à large échelle ou au sein d'initiatives à plus petite échelle est présentée en Annexe 1. L'enseignement de ces expériences peut informer le choix du processus de ciblage et du mécanisme de distribution des transferts. Toutefois, un problème récurrent est le manque d'évaluation systématique de ces programmes. Peu de documentation est disponible quant à leur (coût-) efficacité.



Malgré le fait qu'un programme (institutionnalisé) de transferts monétaires n'ait jamais été mis en œuvre au Sénégal à moyenne ou large échelle, la majorité des partenaires nationaux et internationaux supportent activement l'idée d'un programme de transferts sociaux monétaires. Le concept n'est en fait pas nouveau au Sénégal. Pendant le dialogue entre les multiples parties prenantes qui a précédé le développement du premier DSRP, une association de personnes handicapées a suggéré que si le transfert était fourni aux personnes vivant avec un handicap, ces personnes n'auraient plus à survivre de mendicité et pourraient envoyer les enfants à l'école plutôt que de les forcer à les suivre dans la rue pour mendier. Après avoir assisté à une conférence de la Banque Mondiale sur les programmes de transferts sociaux, Dia qui travaillait alors dans la cellule de réduction de la pauvreté du Ministère de l'Economie et des Finances, a rédigé fin 2006 une note conceptuelle pour un programme de transferts monétaires conditionnels [Dia, 2006]. Les grandes lignes du "Contrat pour l'Education" proposé sont présentées en Annexe 2. Il est intéressant de voir que les enfants étaient déjà identifiés comme un bon point d'entrée à la protection sociale, et comme une façon d'aider les femmes vulnérables. Le contrat pour l'éducation ne s'est jamais matérialisé. Cependant, les difficultés accrues que connaissent les groupes vulnérables, la détérioration de la cohésion sociale et le faible impact des subventions a soulevé un nouvel enthousiasme au sein des responsables gouvernementaux, des membres de la société civile et des autres partenaires, pour le développement d'un programme de transferts sociaux monétaires au Sénégal, avec comme point central les enfants – comme le confirment les études et consultations récentes.

Jusqu'à présent, les transferts sociaux au Sénégal ont largement été perçus comme des aumônes pour assister les ménages pendant les

périodes difficiles, plutôt que comme des investissements sociaux nécessaires. Cependant, l'analyse politique au Sénégal s'intéresse maintenant de plus en plus au potentiel des systèmes de transferts monétaires pour fournir de façon effective et efficace une protection sociale et pour créer les fondements de réformes économiques en faveur des pauvres. Le DSRP et la SNPS intègrent un rôle possible pour les transferts monétaires. Des études récentes du FMI et de la Banque Mondiale recommandent un système de transferts monétaires comme une option efficace pour atténuer les effets néfastes des prix alimentaires élevés ainsi que pour réduire la pauvreté dans le temps. Et l'ODI défend un système de protection sociale centrée autour des enfants au Sénégal, et l'utilisation des transferts sociaux monétaires dirigés vers les enfants comme un instrument majeur au sein de ce système. L'étude de l'ODI conclut que la marge de manœuvre budgétaire pour un tel programme peut être créée. Elle montre également qu'un transfert universel équivalent au tiers du niveau de pauvreté alimentaire pour

chaque enfant de moins de 14 ans n'est pas une solution possible à financer pour le moment au Sénégal. Il est donc nécessaire d'analyser quelle approche – notamment quels objectifs et quel(s) groupe(s) cible(s) – permettra d'obtenir le meilleur impact et représente le meilleur potentiel d'investissement social.

### 1.1.2. Vulnérabilité et pauvreté infantiles au Sénégal

La pauvreté au Sénégal affecte les enfants de façon disproportionnée avec des taux de pauvreté infantile supérieurs à ceux des autres groupes démographiques (cf. Tableau 1.1). La pauvreté infantile est particulièrement pernicieuse car elle représente non seulement la dénegation immédiate des droits de l'enfant mais aussi parce qu'elle engendre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. L'insuffisance des investissements dans la santé, l'éducation, la protection et plus généralement le bien être des enfants d'aujourd'hui se répercute sur l'exclusion des adultes de demain.

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

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

Les enfants représentent 58% de la population sénégalaise. Cela constitue – au moins en théorie une charge pour la population salariée et/ou une augmentation du risque de voir les enfants devoir travailler, incluant les pires formes de travail comme la mendicité et le travail sexuel. La SNPS identifie les groupes d'enfants suivants comme étant particulièrement à risque : les enfants qui travaillent (32% des enfants de 10 à 14 ans ont

déjà commencé leur vie active, jusqu'à 52% des garçons dans certaines zones rurales), les garçons talibé (qui comptent pour 1% de la population), les enfants mendiants, les enfants des rues, les orphelins et les enfants handicapés. Les jeunes filles peuvent être engagées comme servantes domestiques ou vendeuses de rues et sont dans le processus, exposées à la prostitution, l'exploitation, le viol, et l'infanticide.

Dans le cas des enfants à risque, le DSRP II vise à *“renforcer les actions prioritaires pour éliminer les pires formes de travail des enfants et à protéger les enfants contre toutes les formes d’exploitation, d’abus et de violence.”* [République du Sénégal 2008:55]. Un programme de transferts sociaux monétaires opérera comme un encouragement au retrait des enfants de ces modes de vie à risque, et comme une mesure préventive pour que les ménages apportent les soins nécessaires à leurs enfants.

Les réalisations dans le secteur de l’éducation ont été mitigées. Le taux brut de scolarisation dans le primaire a augmenté de façon stable de 69,4% en 2001 à 82,5% en 2005, mais reste en dessous de la moyenne de l’Afrique subsaharienne. Ce taux varie de façon importante entre les zones urbaines (95%) et les zones rurales (70%), et une grande disparité demeure entre les filles et les garçons. Cet écart s’accroît nettement dans l’enseignement secondaire, et indique qu’un grand nombre de filles abandonne l’école à la fin du primaire. D’importants progrès ont également été fait dans la scolarisation des enfants dans le préscolaire. Il y a une corrélation positive entre la richesse et la scolarisation – l’écart de taux brut de scolarisation est de 32,4 entre le premier et le cinquième quintile. Le gouvernement a démontré son engagement à soutenir le secteur de l’éducation avec des allocations budgétaires croissantes pour ce secteur. Cependant, le taux de croissance démographique (2,5%) met une pression considérable sur le système éducatif. Dans les zones rurales, 30% des enfants qui vont à l’école primaire habitent à plus de 30 minutes de l’école. Au total, 56% des parents ont exprimé leur satisfaction sur la qualité de l’éducation. Mais l’accès aux fournitures scolaires semble être un obstacle majeur. Un transfert monétaire aiderait à couvrir les coûts cachés, et à accroître les taux de scolarisation et d’achèvement, comme cela a été démontré dans d’autres pays.

Le budget alloué au secteur de la santé a augmenté continuellement, mais l’accès aux services de santé reste problématique au Sénégal, particulièrement dans le cas des

services d’urgence. Alors que 50% de la population urbaine vit à moins de 1 km du service de santé le plus proche, un tiers de la population rurale vit à plus de 5 km. Le niveau de pauvreté du ménage est un autre facteur important de la mortalité infantile, avec presque le double de mort d’enfants de moins de 5 ans dans les ménages du quintile le plus pauvre. Les causes principales de la mortalité des moins de 5 ans sont les suivantes [République du Sénégal, 2007] :

- La pneumonie (13%) – l’incidence d’Infections Respiratoires Aigües est plus élevée dans les quintiles les plus riches et dans les populations des zones urbaines ;
- La fièvre (30%) – aucune corrélation n’a pu être établie entre l’incidence de la fièvre et le niveau d’éducation ou le niveau de bien-être économique ;
- La diarrhée (22%) – aucune corrélation n’a été trouvée avec l’indice économique de bien-être ;
- La malnutrition est directement ou indirectement associée à plus de 50% des cas de mort chez les enfants, et ses effets sur le développement de l’enfant aggravent les autres problèmes sanitaires de l’enfance.

Alors que les taux de prévalence du retard de croissance ont chuté de 20% à 17% entre 1992 et 2005, la crise récente des prix alimentaires menace d’un nouveau cycle de privation, particulièrement dans les zones rurales où les indicateurs de malnutrition sont plus mauvais. Une récente enquête sur la nutrition a rapporté des tendances inquiétantes : un taux de Malnutrition Aiguë Globale de 11,2% (3 des 13 districts sanitaires sondés ont un taux de MAG de plus de 15%) ; un taux de Malnutrition Aiguë Sévère de 1,9% (3 des 13 districts sanitaires sondés ont un MAS de plus de 2%) ; des taux du retard de croissance allant de 7,4% à 23,5% ; et des taux de mortalité infantile de 1/10 000 dans 2 districts sanitaires sur les 13 sondés [République du Sénégal, 2008b].

Il existe une corrélation nette entre la malnutrition des enfants et le bien-être économique. Les taux d’anémie sont 6 fois supérieurs chez les enfants des ménages les plus pauvres, et l’insuffisance pondérale est de 26% dans les ménages les plus

pauvres contre 6% dans les plus riches. Les enfants et les jeunes bénéficient de dispositions telles que : la gratuité de l'accouchement (y compris par césarienne) ; la gratuité du traitement antipaludéen pour les enfants et les femmes enceintes ; la vaccination gratuite. Cependant, les personnes en charge des enfants doivent encore payer pour les autres interventions de santé des enfants. Un programme de transferts monétaires permettrait de lever les barrières financières à l'accès aux services de santé, et serait susceptible d'accroître l'utilisation des services de santé parmi les populations bénéficiaires.

La Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant (CNUDE) énonce que tous les enfants ont le droit à un nom et à une nationalité ainsi qu'à la protection de leur identité. Par conséquent, l'enregistrement des naissances donne une reconnaissance légale à l'enfant et lui assure une nationalité et donc le droit à être protégé par l'Etat lorsque les parents ou personnes en charge de l'enfant n'assurent pas ce droit. Alors qu'en 2000, 60,9% des enfants de moins de 5 ans étaient déclarés au Sénégal, ce taux est tombé à 55% en 2005. L'Enquête Démographique et de Santé (DHS) 2005 ne révèle aucune différence significative entre le taux de déclaration des filles (54%) et des garçons (56%). Cependant, il révèle des différences importantes par régions (44% dans les zones rurales contre 75% dans les zones urbaines). Il est donc crucial pour le Sénégal de promouvoir plus activement l'enregistrement des naissances de façon à respecter les droits fondamentaux de l'enfant et à contribuer à l'amélioration du registre d'Etat Civil qui constitue un outil essentiel pour une bonne planification.

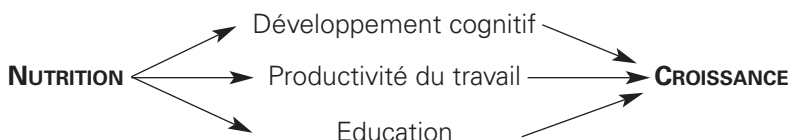
## 1.2. Objectifs

Le but du programme est d'encourager la croissance économique et une réduction durable de la pauvreté.

Les objectifs globaux du programme sont :

- d'atténuer les effets néfastes des prix alimentaires élevés sur le court terme ;
- de réduire la pauvreté sur le moyen terme ; et
- de prévenir la transmission intergénérationnelle de la pauvreté sur le long terme.

La récente crise mondiale des prix alimentaires a intensifié l'emprise de la pauvreté ces deux dernières années. Même si les prix alimentaires mondiaux ont eu tendance à diminuer dans les derniers mois, ils devraient rester au dessus de la moyenne quinquennale et demeurer très variables. Ceci représente un changement structurel nécessitant des stratégies d'adaptation à long terme. Les enfants représentent l'un des groupes démographiques les plus à risque de souffrir des conséquences à long terme des difficultés actuelles et à venir – qui sont susceptibles d'empirer avec la crise financière actuelle. L'économie de la nutrition quantifie la rentabilité économique des investissements sur le capital humain. Des simulations empiriques ont montré en particulier qu'une meilleure nutrition peut encourager la croissance au travers de trois canaux principaux : directement via une productivité du travail physique accrue, et directement via une amélioration du développement cognitif (et donc de la productivité) et des performances d'apprentissage.





La corrélation positive entre la malnutrition et le bien-être économique suggère que les transferts monétaires peuvent avoir un impact très positif sur la nutrition, et donc à terme sur la croissance économique.

On peut attendre des transferts monétaires aux ménages qu'ils aident à lever les barrières financières à l'accès aux services de base, et à réduire le travail des enfants, notamment dans ses pires formes, protégeant ainsi les enfants des abus et contribuant à la protection infantile. Même si les transferts sont ciblés vers les enfants, les autres membres du ménage en bénéficieront au travers de la réduction de la charge pesant sur les salariés.

L'expérience internationale montre que les transferts sociaux monétaires ont des impacts multidimensionnels. Ils ont démontré avoir un impact positif sur la fréquentation scolaire, l'utilisation des services de santé, le statut nutritionnel, la participation des femmes à la force de travail, etc. Le développement du capital humain ainsi induit empêche la transmission intergénérationnelle de la pauvreté sur le long terme.

Le programme aura les effets directs suivants sur les enfants :

1. Une contribution à la prévention de la malnutrition ;
2. Une amélioration de l'accès et de l'utilisation des services sociaux de base ;
3. L'encouragement de l'enregistrement des naissances pour tous les enfants ; et
4. Une contribution à la réduction de la mortalité infantile.

Le programme contribuera donc à atteindre les objectifs établis dans la Stratégie Nationale pour la

Survie des Enfants, et supportera la stratégie nationale de protection sociale de "mettre en place un dispositif et des mécanismes en vue de l'enregistrement universel des naissances à l'état civil" [SNPS 2006:94].

Le programme de transferts sociaux monétaires rentre dans les stratégies nationales de protection sociale et de réduction de la pauvreté – la protection des enfants vulnérables apparaît sous l'Axe 4 du SNPS, et sous l'Axe 3 du DSRP. Les transferts sociaux monétaires fonctionneront en complémentarité avec d'autres composantes du DSRP, et le programme contribuera à la réalisation de plusieurs objectifs des Axes 1, 2, 3 et 4. Le tableau 1.2 ci-dessous présente les secteurs du DSRP dans lesquels le programme aura un impact, en référence à la liste restreinte d'indicateurs.

Le programme contribuera aussi considérablement au renforcement de la cohésion sociale, au travers de la redistribution des ressources et d'une approche universelle. Même s'il y a eu une réduction significative de l'incidence de la pauvreté en termes relatifs au cours des dernières années, l'impact de la croissance sur la pauvreté parmi les différents groupes de population a été atténué par des politiques de redistribution inefficaces. Les inégalités demeurent, avec 41% des dépenses annuelles totales faites par les 20% de la population les plus riches et seulement 8,1% par les 20% les plus pauvres. Et cette situation est exacerbée par les hausses récentes du prix des denrées alimentaires et des carburants, aboutissant aux troubles dans les zones urbaines, et à un mécontentement croissant au sein de la population.

**Tableau 1.2** – Indicateurs pertinents pour le programme parmi ceux de la liste restreinte du PRSP II.

<i>Axe / Secteur du PRSP</i>	<i>Indicateurs clefs</i>
Cadre Macroéconomique	1. Taux de croissance réelle
Pauvreté monétaire	5. Pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté
<b>Axe 1</b>	
Micro-finance	18. Nombre de bénéficiaires de la micro-finance
Emploi	21. Taux de sous-emploi 22. Taux d'activité
<b>Axe 2</b>	
Education	23. Taux brut de scolarisation 24. Taux d'achèvement
Santé	30. Proportion d'accouchements effectués dans les formations sanitaires (assistés par du personnel formé) 31. Proportion d'enfants (0-11mois) complètement vaccinés. 32. Nbre d'enfants (0-5ans) bénéficiant d'une surveillance de l'état nutritionnel (poids/taille, poids/age) au niveau communautaire
<b>Axe 3</b>	
Protection sociale et suivi des groupes vulnérables	42. Nombre de ménages vulnérables bénéficiaires d'allocation de ressources 44. Nombre d'enfants retirés des pires formes de travail et réintégrés dans le système-socio éducatif

Le programme contribuera directement à atteindre les objectifs établis dans le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et les OMD, en particulier:-

- OMD 1 – Réduire l'extrême pauvreté et la faim
- OMD 2 – Assurer l'éducation primaire pour tous
- OMD 3 – Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- OMD 4 – Réduire la mortalité infantile
- OMD 8 – Mettre en place un partenariat mondial pour le développement (Cible 8.F: En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information et de la communication, soient à la portée de tous)

### 1.3. Mécanismes et critères de ciblage

Le ciblage de la pauvreté vise à économiser les ressources d'un programme en dirigeant les bénéfices des transferts monétaires uniquement vers les pauvres. Les économies réalisées dans les transferts monétaires doivent être comparées avec les coûts des processus de ciblage – qui incluent

non seulement les coûts directs endossés par le gouvernement pour l'administration des mécanismes de ciblage, mais aussi les coûts privés que les participants au programme endossent en se soumettant aux exigences du ciblage, ainsi qu'un ensemble de coûts sociaux, politiques et autres. Les programmes mal ciblés peuvent imposer des coûts qui dépassent les économies théoriquement faites en n'atteignant que les plus pauvres.

#### 1.3.1. Groupe cible

L'analyse des politiques et projets d'assistance sociale actuels et les consultations avec les différents partenaires au Sénégal au cours des derniers mois ont mis en lumière les bénéfices possibles d'un régime de prestations pour les **enfants de 0 à 5 ans**. Les jeunes enfants au Sénégal sont pauvres de façons disproportionnées, hautement vulnérables alors même qu'ils représentent le plus grand potentiel pour l'investissement social. Les transferts monétaires aux enfants offrent la possibilité de s'attaquer à la pauvreté, d'investir dans les ressources humaines sur le long terme et de poser les fondements de

réformes économiques qui peuvent encourager une croissance économique inclusive et en faveur des pauvres.

Les enfants de moins de 5 ans sont particulièrement vulnérables puisque les conséquences de privations à cet âge sont largement irréversibles. Les capacités d'un individu dépendent de façon critique des conditions de vie de la petite enfance, et 85% de la structure cérébrale principale d'un enfant est formée avant l'âge de trois ans. Les enfants souffrant de privations sévères dans les cinq premières années de leur vie ont moins de chance d'être scolarisés et de réussir à l'école, et ont un plus grand risque de rester sans emploi à l'âge adulte, et de souffrir de maladie chronique dans leur vie future. Les interventions au cours de la petite enfance améliorent les acquis en

éducation et santé par la suite, et augmentent la productivité du travail à l'âge adulte<sup>3</sup>.

Le fait qu'au Sénégal, l'incidence de la pauvreté s'accroît avec la taille du ménage renforce la justification pour des prestations pour enfants. Le quintile le plus pauvre des ménages a une moyenne de plus de 10 membres, alors que la taille moyenne du quintile le plus riche est de 8 membres. Des revues sur les transferts monétaires sociaux à travers le monde documentent que *"la forte corrélation existant entre enfance et pauvreté, ainsi que la corrélation positive entre le nombre d'enfants par ménage et le niveau de pauvreté, assurent que les transferts monétaires peuvent toujours à eux seuls être efficaces."* [Barrientos et DeJong, 2006:548]

### • Recommandation 01 – Cibler les enfants de moins de 5 ans, au sein de leur foyer.

#### 1.3.2. Approche de ciblage

La mise en balance des coûts et bénéfices potentiels, et le souci de développer un programme transparent pouvant être mis en œuvre immédiatement, amène à adopter un **mécanisme catégoriel ciblé géographiquement** pour le programme proposé. Ceci signifie la fourniture de transferts monétaires à tous les enfants jusqu'à l'âge de 5 ans dans les zones très pauvres identifiées pour la phase pilote, avant un élargissement graduel au reste du pays. Une telle approche emploie efficacement l'information sur la répartition géographique de la pauvreté, et supporte le potentiel d'investissement du développement du capital humain. Cette approche est également facile à mettre en œuvre, bien comprise par les communautés et transparente.

Le ciblage géographique est nécessaire en raison i) des différences importantes entre les zones urbaines et rurales, ii) du coût d'un programme national et de la nécessité d'un élargissement progressif du programme. Ceci semble acceptable au Sénégal, puisque cela est déjà mis en application

par la plupart des prestataires d'assistance, sinon tous. À terme, le programme est destiné à avoir une couverture nationale.

La décision d'adopter une approche universelle, plutôt que ciblée, qui viserait à identifier les enfants des ménages les plus pauvres, est supportée par de nombreuses considérations. Les consultations avec les différents intervenants ont permis de faire ressortir un ensemble d'opinions et d'appréciations des processus possibles de ciblage, avec un consensus général que les approches basées sur un test de revenus ont peu de chance d'être rentables. Le processus de test de revenus et d'identification des "pauvres méritants" est souvent indiscret et stigmatisant, et peut affecter négativement la communauté et la cohésion nationale, tout particulièrement dans un contexte de prix alimentaires élevés qui affectent la plupart des groupes socio-économiques.

Les appréciations du potentiel des approches à base communautaire et purement catégorielles étaient plus variées. Au niveau international, les mécanismes à base communautaire génèrent une grande variété de résultats, les meilleurs comme

<sup>3</sup> Save the Children (2003), Aguero et al (2006), Samson, Mac Quene et van Niekerk (2006), Samson et al (2004).

les pires en matière de mécanismes de ciblage [Coady et al, 2004a]. Les programmes à base communautaire ont leurs exigences et préalables politiques locaux, leurs inégalités entre les sexes, leur patronage et leur clientélisme, et peuvent se heurter aux cultures universalistes de certaines communautés. Ils peuvent exacerber la différenciation locale, être accaparés par les élites locales qui peuvent par tradition approuver la discrimination, et ainsi de suite. Si certaines Organisations Non Gouvernementales (ONG) ont pu réussir à développer des mécanismes à base communautaire satisfaisants au sein de leurs projets, de tels mécanismes apparaissent difficilement répliquables à l'échelle nationale – *"Il semble y avoir un compromis à faire entre la portée ou la couverture d'un programme et la participation de la communauté dans la conception et la mise en œuvre du programme – par exemple l'identification par les communautés des bénéficiaires éligibles"* [Save the Children UK et al, 2005:vi]. Les mécanismes à base communautaire ont tendance à entraver l'importance de l'autonomisation dans l'éradication de la pauvreté, et amènent des motivations perverses causées par les changements de comportement des gens dans l'espoir de devenir éligibles au programme. Les prestations universelles n'endommageront pas les incitations du marché à prendre un emploi ou à épargner pour des temps plus durs.

Le développement d'un système de ciblage juste, transparent, extrapolable et efficace ne semble pas réaliste étant données les difficultés administratives et politiques. De plus, le ciblage ne se traduirait pas nécessairement par des transferts plus importants pour les plus pauvres. Un certain nombre d'études montrent que le ciblage a tendance à mener à la réduction des budgets destinés à la pauvreté et à l'assistance sociale, les coûts administratifs et la corruption absorbant les économies théoriques (ou plus) [Coady et al, 2004b; Kildal et Kuhnle, 2002]. Et si l'on s'intéresse à la relation entre le ciblage et l'économie politique de la mobilisation des ressources intérieures, une approche universelle est l'un des moyens les plus efficaces d'assurer un soutien politique de la classe

moyenne aux prélèvements d'impôts pour financer les programmes sociaux.

Les abus et l'humiliation ne devraient pas devenir une caractéristique courante de l'interaction entre les citoyens et l'état, si l'on veut soutenir la cohésion sociale. Perezniето et Fall font remarquer qu' *"au Sénégal, où les transferts monétaires ont tendance à être vu comme des 'aumônes' et non comme un moyen de stimuler les ménages pour sortir du cycle de la pauvreté, une raison objective pour le ciblage pourra être utile pour justifier l'intervention auprès de la communauté."* La demande pour plus de transparence apparaît également dans les conclusions de l'ESPS (Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal 2005-2006), et de nombreux intervenants interrogés en ont fait l'écho<sup>4</sup>.

Etant donné les capacités disponibles limitées, et le (fort) risque fiduciaire, une approche de ciblage catégorielle est préférable. Dans ce cas, le processus est avant tout un processus d'enregistrement et de distribution d'argent. Les approches catégorielles fournissent des résultats plus prévisibles. Et, comme le soutient Dercon, ce qui est essentiel *"pour tout filet de sécurité formel et pour toute politique de réduction des risques, est qu'une telle politique a besoin d'engagement et de crédibilité. Elle doit être permanente et transparente, qui plus est : elle doit être extrêmement prévisible"* [Dercon, 2001:68]. Traditionnellement, le ciblage implique un doute quant à savoir si les droits à la prestation seront satisfaits ou non.

Enfin, la nature chronique de la pauvreté au Sénégal, et l'importance de la population affectée appellent à un système universel de transferts sociaux monétaires pour enfants de façon encore plus évidente. Dans un contexte de pauvreté chronique et de transmission intergénérationnelle de la pauvreté, l'accent devrait être mis sur l'investissement en capital humain sur le long terme, plutôt que sur la réduction de la pauvreté à court terme. Même si en pratique, ces deux objectifs sont liés, une attention portée sur la

4 La liste des partenaires consultés est présentée en Annexe 6.

pauvreté tendrait à exclure du programme les bénéficiaires dès qu'ils passent au-dessus d'un certain seuil de pauvreté. Cependant, comme il a été observé dans le programme de transferts monétaires Oportunidades du Mexique, cette stratégie ne signifie pas que les bénéficiaires ont

constitué le capital humain nécessaire pour rompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté [Yaschine et Dávila, 2008]. Dans un contexte de pauvreté chronique et de forte vulnérabilité, il est nécessaire de prendre en compte la longue durée du processus de réduction de la pauvreté.

• **Recommandation 02 – Adopter une approche progressive avec un mécanisme catégoriel ciblé géographiquement, et à terme inscrire tous les enfants de moins de 5 ans.**

### 1.3.3. Bénéficiaire réel du transfert

Bien qu'un système de prestations pour les enfants reconnaisse les droits des enfants et donc cible les enfants quels que soient les dispositions du ménage, de façon pratique la présence d'un adulte est requise pour faire la demande et recevoir le transfert. Les transferts seront destinés aux **personnes prenant soin des enfants** (parent biologique ou tuteur légal), qui sont majoritairement des femmes. Des recherches indiquent que les transferts monétaires destinés aux femmes plutôt qu'aux hommes ont un impact plus important sur les conditions de vie de leurs enfants, et tout particulièrement de leurs filles [Barrientos et DeJong, 2006]. Le fait que la polygamie reste

répandue soutient également la décision de transférer les prestations aux mères (ou tout autre personne prenant soin des enfants) plutôt qu'aux chefs de ménage.

Les allocations visant les enfants sont en théorie, supposées accompagner les enfants bénéficiaires s'ils changent de foyer. Cependant, l'expérience sud-africaine suggère que cette hypothèse n'est pas sans poser de problème, et la question des enfants des rues et des talibés invite à maintenir le transfert à la personne 'légalement' en charge de l'enfant (par exemple sa mère et non le marabout), tandis que des mesures seront prises pour maintenir l'enfant dans son foyer.

• **Recommandation 03 – Diriger les transferts à la mère/personne prenant soin de l'enfant.**

## 1.4. Conditionnalités

Le but des conditionnalités est d'encourager les ménages pauvres à donner priorité au développement du capital humain des enfants. Ceci est essentiel pour lutter contre les cycles intergénérationnels de pauvreté. Et les conditionnalités doivent être considérées comme étant des mesures de développement plutôt que comme un moyen de punir les ménages qui ne s'y conformeraient pas.

Les programmes de Transferts Monétaires Conditionnels (TMC) visent à créer une demande de la part des ménages pauvres pour les services sociaux considérés comme cruciaux pour l'accumulation de capital humain – généralement

liés à l'éducation et aux soins de santé. Plusieurs raisons expliquent pourquoi les ménages pauvres et les personnes vulnérables n'ont pas accès à la plupart de ces services publics et sociaux :

- Les ménages peuvent tout simplement ne pas avoir les ressources nécessaires pour payer les coûts directs et indirects associés à l'accès à ces services. Certains de ces coûts peuvent inclure les coûts pour l'utilisateur – les frais de scolarité et de soins de santé, les frais de transport, etc.
- Les ménages peuvent aussi ne pas avoir l'information quant aux bénéfices de certains types de services sociaux, par exemple les parents peuvent ne pas connaître l'intérêt de déclarer la naissance des enfants.





- Les décideurs au sein du ménage peuvent ne pas toujours agir dans le meilleur intérêt à long terme de certains membres – particulièrement des enfants dont la survie de base est une priorité. Par exemple, certaines personnes en charge des enfants peuvent dépendre des revenus à court terme provenant du travail des enfants, même s'ils reconnaissent les bénéfices à long terme que l'enfant recevrait de l'éducation.

Les conditionnalités sont onéreuses à mettre en œuvre et nécessitent une machinerie administrative robuste et bien coordonnée. Les effets positifs des conditionnalités ont plus de chance d'être enregistrés lorsque l'objectif des parents et des personnes en charge des enfants n'est pas en accord avec le bien-être des enfants, et lorsque les parents ont peu d'information à propos des bénéfices futurs de l'éducation et de la santé pour leurs enfants [de Janvry et Sadoulet, 2006]. Les conditionnalités peuvent aussi générer des résultats contraires. Elles peuvent pénaliser les ménages qui ont le plus besoin de soutien mais

que des contraintes sociales ou des conséquences néfastes empêchent de progresser.

En prenant en considération la disponibilité et la qualité des services, les risques de pénalisation des plus pauvres et les coûts additionnels des conditionnalités, le programme proposé n'adopte **pas de conditionnalités**. Les conditionnalités pourront toujours être introduites à un stade ultérieur, si nécessaire, dès que l'offre de services sociaux de qualité aura été améliorée. On pourrait alors imaginer une conditionnalité dure dans les zones où l'offre de service de base est satisfaisante (par exemple en ville) et une conditionnalité souple dans les zones où les services de base restent peu disponibles (par exemple dans les zones rurales reculées).

Les expériences de programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique Latine et dans les Caraïbes suggèrent que lier les transferts à la fréquentation de l'école ou des centres de santé par les enfants peut permettre d'atteindre des résultats positifs supplémentaires pour les

enfants. Cependant, il n'y a, à ce jour, pas de preuves solides de l'impact additionnel des conditionnalités dans un programme de TMC bien établi. Des preuves apparaissent montrant que la non-conformité est rare lorsque le programme est en place depuis un certain temps et que les bénéficiaires sont parfaitement informés de leurs droits et responsabilités. Ceci a amené la suggestion que les conditionnalités peuvent par conséquent ne pas toujours être nécessaires pour garantir l'efficacité d'un programme [Ayala Consulting, 2003; Barrientos et DeJong, 2006].

En Afrique, les transferts monétaires conditionnels se sont révélés moins populaires à ce jour, peut-être parce que la qualité de l'éducation et des services de santé est souvent tellement médiocre que les bénéfices de l'application de telles conditionnalités sont improbables [Save the Children UK et al, 2005]. L'expérience kenyane pourrait bientôt apporter des enseignements supplémentaires. Son programme en faveur des Orphelins et autres Enfants Vulnérables (OEV) a été conçu dans le but d'isoler l'impact des conditionnalités au-delà de l'impact des transferts monétaires. Une comparaison préliminaire entre quatre régions qui imposent des conditionnalités liées à l'éducation et à la santé et quatre régions qui ne les imposent pas, semble indiquer que des résultats similaires peuvent être atteints sans conditionnalités.

Par ailleurs, l'expérience internationale montre que les gens ont tendance à dépenser leurs transferts pour l'alimentation, l'éducation, la santé et d'autres

biens et services essentiels, d'autant plus quand le transfert vise les femmes. Au Sénégal, des études montrent que les bénéficiaires de versements de migrants ou de bons monétaires utilisent leur transfert social pour l'achat de biens essentiels [AfDB, 2005 ; CRS, 2008]. Le Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN) de la Cellule de Lutte contre la Malnutrition (CLM) semble avoir obtenu un impact positif par rapport aux consultations prénatales, à l'allaitement exclusif, et à l'utilisation de moustiquaires imprégnées sans avoir recours à des conditionnalités contraignantes (pour lesquelles la non-conformité a des conséquences sur le transfert).

D'autres approches – certaines étant déjà mises en œuvre – peuvent être plus appropriées pour changer les comportements, par exemple les campagnes de communication, les décisions politiques, l'extension des programmes de cantines scolaires, etc. Et plutôt que des conditionnalités, il est proposé de promouvoir un sens de l'obligation sociale au travers de campagnes d'éducation, d'associations de mères, de clubs d'enfants, et de comités communautaires. Une autre façon d'obtenir des impacts multiples avec les transferts monétaires est liée à leur distribution avec l'offre de services de base (comme l'enregistrement des naissances, les campagnes de planning familial, l'éducation nutritionnelle) ou de services complémentaires (comme les services bancaires). Ceci est discuté plus en détails dans la section 'Plan de Mise en Œuvre'.

#### • Recommandation 04 – Faire un transfert non conditionnel.

### 1.5. Valeur du transfert

La détermination du montant approprié du transfert pour le système d'indemnités universelles pour enfant à charge proposé, requiert de trouver le juste équilibre entre ce qui est suffisant, ce qui est finançable et ce qui est acceptable. Le transfert social doit être suffisant pour avoir un impact significatif – sans toutefois être nécessairement suffisamment élevé pour

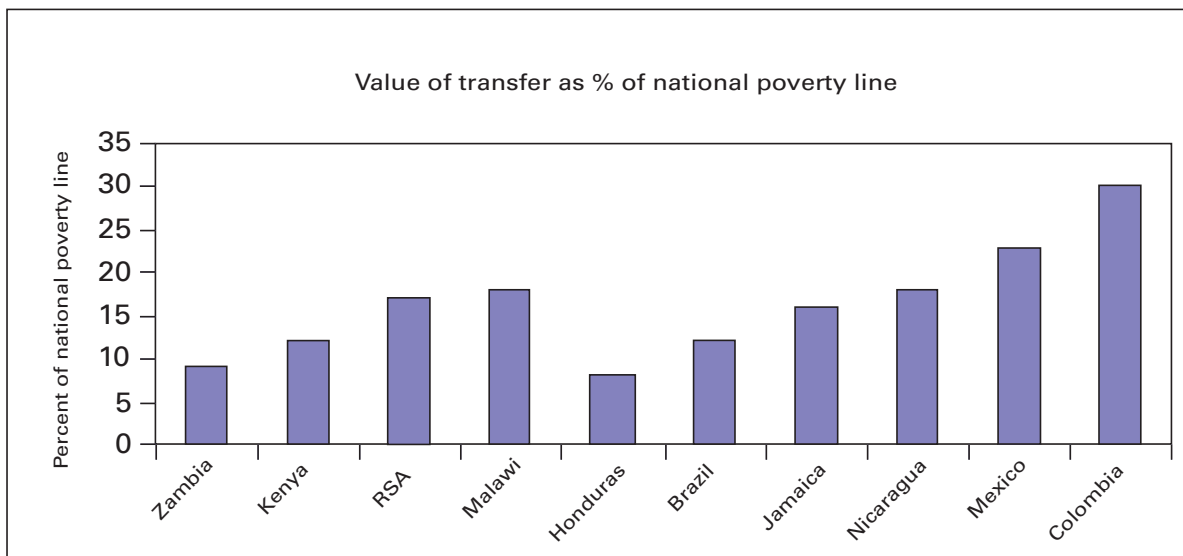
éliminer tout écart de pauvreté. Le gouvernement doit avoir les moyens de fournir le niveau de prestation – non seulement durant la phase pilote mais aussi, ce qui est plus important, à mesure que le programme est étendu à l'échelle nationale. Il s'agit donc de pouvoir à la fois fournir une couverture adéquate des plus pauvres et assurer fiabilité et durabilité. Politiquement, le niveau des prestations doit être acceptable pour les responsables politiques et pour la population du

pays – il ne peut être ni trop bas ni excessivement élevé.

Les données de l'enquête sénégalaise auprès des ménages indiquent qu'un montant entre 5% à 10% du revenu par habitant serait suffisant pour améliorer de façon significative le niveau de vie des plus pauvres – notamment en matière d'appui à la nutrition. Au niveau international, il existe une

grande disparité des niveaux de prestation à travers les programmes en faveur des enfants, avec des montants variant généralement entre 10% et 30% du seuil national de pauvreté du pays. La Figure 1.1 ci-dessous illustre la gamme de niveaux de prestation fournis dans un échantillon de pays proposant des programmes en faveur des enfants.

**Figure 1.1** – Comparaison des niveaux de prestations pour enfants dans différents pays (exprimés en % du niveau de pauvreté national)



Une allocation correspondant à 10% du revenu par habitant en 2008 équivaut à 45 600 FCFA par an (soit 90 \$US ou 70 €) ou à **3 800 FCFA par mois par enfant** de moins de 5 ans. Ceci correspond environ à 30% du seuil de pauvreté alimentaire pour un adulte, et à 42% de la moyenne des dépenses par habitant du quintile le plus pauvre au Sénégal. Bien qu'insuffisant pour éradiquer la pauvreté infantile, ce niveau de transfert aura un impact significatif sur l'augmentation de la consommation des plus pauvres au Sénégal.

Le système actuel d'allocations familiales pour les fonctionnaires fournit un transfert de 2 400 FCFA par mois et par enfant sans limite sur le nombre d'enfants pour l'allocation prénatale et de maternité, mais avec une limite de six enfants pour l'allocation familiale. Bien que le transfert vise les

enfants, il est proposé de considérer l'adoption d'un **échelonnage des prestations** comme moyen d'ajustement aux économies d'échelle. La prestation pourrait être échelonnée avec une prestation inférieure pour chaque enfant supplémentaire éligible (par exemple, 3800 FCFA pour le premier enfant, 3000 FCFA pour le second et 2500 FCFA pour le troisième) afin de prendre en compte les économies d'échelle associées au nombre d'enfants. Les ménages ayant un grand nombre d'enfants éligibles seraient sujets à un suivi supplémentaire par les assistants sociaux. Alternativement, ou en plus, le transfert pourrait être **plafonné par mère**. La récente étude nutritionnelle rapporte une moyenne de 1,4 enfant de 6 à 59 mois par mère, et un taux de fertilité nationale de 5,3 enfants par femme. Le montant du transfert pourrait être plafonné à la prestation



calculée pour un maximum de trois enfants par mère. Ceci peut être exploré si des incitations néfastes sur la fertilité sont à craindre, mais ne doit pas remplacer la nécessité de mener des campagnes d'information sur le planning familial, en priorité parmi les femmes qui ont déjà de nombreux enfants. Si le plafonnement du transfert est adopté, des exceptions pourront être identifiées dans le cas d'enfants adoptés.

La valeur du transfert doit être **indexée sur le prix des aliments de base** pour assurer qu'un accès constant est maintenu quelque soit le coût des denrées. L'ANSD produit mensuellement un Indice des Prix à la Consommation (IPC)<sup>5</sup>, et toute variation de plus de +/- 10% sur l'IPC alimentaire devrait se traduire en un ajustement de la valeur du transfert. Ceci nécessite d'ajouter 10% au budget pour les imprévus. Il pourrait aussi être nécessaire d'ajuster la valeur du transfert par région si des variations géographiques des prix alimentaires importantes (plus de 10%) sont observées.

En fonction du mécanisme de paiement finalement adopté, la fréquence du transfert devrait idéalement être **mensuelle**, ou bimensuelle. Des transferts plus petits ont tendance à être dépensés sur des besoins immédiats, alors que des transferts plus importants ont tendance à être investis dans des avoirs relatifs aux moyens d'existence. Etant donné l'objectif premier du programme, des transferts plus petits et plus fréquents sont préférables.

La prestation mensuelle proposée par ménage varie de 7,6 \$ à 18,6 \$ (en fonction du nombre d'enfants de moins de cinq ans). Dans d'autres programmes sociaux de pays africains, les montants maximum de transfert varient de 3-6 \$ au Mozambique à 29-171 \$ en Afrique du Sud. Le maximum de 22 \$ est comparable à celui obtenu au Kenya.

• **Recommandation 05** – Adopter une prestation échelonnée, avec une prestation mensuelle de 3800 FCFA par enfant (10% du revenu par habitant, 33% du seuil de pauvreté alimentaire adulte) pour le premier enfant ; indexer la valeur du transfert aux prix des aliments de base (dans la région) ; considérer le plafonnement du transfert total à trois enfants par mère.

## 1.6. Mécanismes de paiement

De façon générale, la typologie émergente des systèmes de paiement identifie deux grandes classes d'approches. Les mécanismes de '*stock*' (*'pull mechanisms' en anglais*) nécessitent que les participants se déplacent vers un 'point de paiement' à un moment prédéterminé pour recevoir leurs transferts sociaux. Traditionnellement, la plupart des programmes de transferts monétaires dans les pays en voie de développement emploient des approches de '*stock*'. Par opposition, les mécanismes de '*flux*' (*'push mechanisms' en anglais*) transfèrent le paiement dans un véhicule qui reste disponible aux participants en permanence. Par exemple, la 'matérialisation' d'un transfert social sur une carte à puce ou un

téléphone mobile que le participant peut utiliser à tout moment est un mécanisme de '*flux*'.

Beaucoup d'innovations dans les systèmes de paiement tournent autour de la transition d'un mécanisme de '*stock*' vers un mécanisme de '*flux*'. Le choix d'un mécanisme de '*flux*' (peut-être à un horizon lointain) aidera à supporter l'extension d'infrastructures financières qui peuvent générer de larges bénéfices développementaux, en plus de la distribution d'argent. Les mécanismes de '*flux*' sont également plus susceptibles d'être pratique d'utilisation pour les bénéficiaires, qui peuvent alors accéder à leur argent quand ils en ont besoin, ou simplement utiliser l'outil (exemples du téléphone portable ou de la carte de paiement) directement pour des transactions financières sans

<sup>5</sup> Indice Harmonisé des Prix à la Consommation: [http://www.ansd.sn/publications/conjoncturelles/IHPC/mensuelle/IHPC\\_12\\_08.pdf](http://www.ansd.sn/publications/conjoncturelles/IHPC/mensuelle/IHPC_12_08.pdf)

avoir à manipuler de liquidités. Les bénéficiaires n'ont pas besoin de se déplacer vers des points de paiement, de faire la queue, ou de risquer de se faire voler leur argent pendant le transport. Les mécanismes de '*flux*' sont aussi plus à même de faciliter l'épargne et de supporter d'autres services financiers, tels que les transferts de fonds des migrants ou le microcrédit. Les mécanismes de '*flux*' apportent une bien plus grande flexibilité aux bénéficiaires, notamment pour ceux qui ont des difficultés à se déplacer vers les points de paiement.

Naturellement, les mécanismes de '*flux*' souffrent aussi de désavantages lourds. Ils sont tout d'abord plus onéreux à mettre en place que les mécanismes de '*stock*'. Alors que les avantages technologiques peuvent les rendre plus rentables sur le long terme, les investissements initiaux peuvent décourager leur adoption. De plus, les mécanismes de '*flux*' ont généralement des coûts fixes plus importants qui nécessitent une opération à plus grande échelle pour être rentables. Le temps nécessaire à développer l'infrastructure et les systèmes nécessaires peuvent les rendre peu attrayants dans le cadre de projets pilotes censés être déployés immédiatement. Par ailleurs, certaines technologies impliquées dans les mécanismes de '*flux*' requièrent des processus d'utilisation plus sophistiqués, comme la gestion d'un compte bancaire électronique ou un système de transactions par téléphone mobile. Ceci peut nécessiter plus de formations pour les bénéficiaires.

Le choix d'un mécanisme de paiement doit prendre en compte : le coût du transfert, la commodité pour les bénéficiaires, la sécurité pour le fournisseur et les bénéficiaires, et l'impact de développement du mécanisme de distribution d'argent. Une revue des options potentielles est présentée en Annexe 3. Sont présentées ci-dessous les options retenues pour un mécanisme de distribution du transfert monétaire pratique, gérable et rentable, qui offre aux bénéficiaires un flux monétaire régulier et fiable. Une stratégie pour

le développement sur le long terme d'un mécanisme approprié et rentable est proposé, ainsi que des dispositions provisoires, en prenant en compte le compromis nécessaire entre opportunisme à court terme pour un système immédiatement utilisable, et objectifs à long terme de fournir un mécanisme de développement et de protection sociale.

### Option A – Paiements par téléphone mobile

Les transferts monétaires par téléphone mobile ont été testés avec succès au Kenya en 2008. Au Sénégal, la Sonatel et la BICIS ont signé un partenariat en novembre 2008 pour le développement d'un service de paiement par téléphone mobile appelé 'Orange Money'. Orange Money permet aux clients d'Orange (avec carte prépayée ou forfait) d'utiliser leur téléphone mobile (même les plus vieux modèles) pour des transactions financières telles que le retrait ou le transfert d'argent, le paiement de factures, les achats dans les points de vente affiliés, le chargement et le transfert de temps de communication. Orange Money est déjà en place en Côte d'Ivoire depuis décembre 2008<sup>6</sup>. Il n'est pas nécessaire d'avoir un compte en banque pour s'abonner au service, et seule une pièce d'identité est nécessaire. Il suffit d'être un client d'Orange pour activer un compte Orange Money gratuitement et sans dépôt minimum. Les versements sur le compte sont gratuits pour le bénéficiaire. Les clients sont identifiés par leur numéro de téléphone et toutes les transactions doivent être validées par un code PIN personnel. L'argent peut être retiré chez n'importe quel agent agréé Orange Money, avec des frais. Des coûts indicatifs sont présentés dans le tableau 1.3. Un tel système de paiement mobile peut en théorie s'accommoder des transferts mensuels, voire bi-hebdomadaires. Pour les petits montants, les coûts de transfert et de retrait (tels qu'ils se présentent actuellement en Côte d'Ivoire) représenteraient 10-15% du transfert (ce qui reste très élevé), mais sont susceptibles d'être réduits dans un programme à grande échelle.

6 Pour plus d'information sur Orange Money en Côte d'Ivoire : <http://www.orange.ci/omoney/>.

**Tableau 1.3** – Coût indicatifs de paiement des prestations pour enfants, d'après les coût du service Orange Money en Côte d'Ivoire

Nombre d'enfants	Droit mensuel par ménage (FCFA)	Coûts de transfert (FCFA)	Frais de retrait (FCFA)
Un enfant	3 800	300	300
Deux enfants	7 600	500	500
Trois enfants	11 400	600	600

Au Sénégal, Orange Money sera testé dans trois zones géographiques dès avril 2009. Le lancement national est prévu pour juin 2009 avec les composantes 'Transfer', 'Cash In', 'Cash Out'. L'un des objectifs est de constituer un réseau de distribution locale avec les bureaux de poste, les banques, le réseau Orange, les stations d'essence, les institutions de microfinance, etc – à ce jour, 400 points de retrait ont déjà été identifiés. On s'attend à ce que le nombre d'agents agréés Orange Money augmente rapidement puisqu'Orange signe des accords avec toutes les institutions de microfinance du Sénégal. Orange travaille en collaboration étroite avec Planet Finance qui a reçu 1 million € de la fondation Bill Gates pour développer le partenariat entre les institutions de microfinance et Orange. Orange est la plus grande entreprise de téléphonie mobile avec 64,4% des parts de marché. Le réseau Orange couvre déjà 87% de la population et 49% du territoire. Et un programme d'Orange vise à fournir une couverture réseau à tous les villages de plus de 300 habitants. La population sénégalaise entière est visée, notamment les personnes ne possédant pas de compte bancaire (95% de la population). Orange envisage également la possibilité de former des équipes mobiles pour inscrire les nouveaux clients et distribuer des téléphones mobiles.

Un tel système basé sur les téléphones mobiles apporte aux pauvres non seulement de l'argent, mais également un accès à l'information et à la communication, qui à son tour peut contribuer à rendre le fonctionnement des marchés plus

favorable aux pauvres. La société sénégalaise Manobi<sup>7</sup> (dont la Sonatel est un actionnaire) a déjà développé des produits basés sur les SMS tels que des sessions de 'Texto pour l'Alphabétisation' (Texting for Literacy), et un accès aux prix du marché au travers d'un système de messagerie SMS (déjà consulté par plus de 3500 producteurs sénégalais). Ces systèmes développés avec des services intégrés d'appui à la production et à la commercialisation pour les filières agricole, de la pêche et agro-alimentaire présentent un potentiel de développement énorme. Des dispositions particulières devront être prises pour assurer l'accès aux téléphones mobiles aux plus pauvres (cf. Section 2.2.3).

### Option B – Cartes à puce

Au cas où le service Orange Money ne soit pas disponible, au moins pour des essais, lorsque le projet pilote doit être lancé, une option alternative à explorer est l'utilisation de cartes à puce. Une carte magnétique et/ou à puce pourrait stocker les informations clefs du bénéficiaire : nom, photo, numéro de carte d'identité, droits, etc. Les bénéficiaires recevraient un code PIN. Les bénéficiaires pourraient alors retirer leur allocation soit dans les distributeurs automatiques soit dans des Terminaux de Paiement Electronique (TPE) localisés à des endroits stratégiques (bureaux de poste, commerçants, centres de santé, etc.). Ici encore, le système ne nécessiterait pas que les bénéficiaires ouvrent un compte en banque. Une telle carte peut facilement se transformer en un bon alimentaire électronique, mais présente

<sup>7</sup> Manobi Sénégal est le premier opérateur sénégalais de services services à valeur ajoutée sur Mobile et Internet pour les entreprises et les professionnels (<http://www.manobi.sn/sites/sn/>). Il a reçu le 'ITC Achiever's Award' 2004. Pour plus d'informations sur la fondation pour le développement Manobi (Manobi Development Foundation) : <http://www.manobi.net/foundation/>

toujours un moindre potentiel de développement que l'utilisation de téléphones mobiles.

Quelques banques proposent déjà ou s'apprêtent à proposer de telles 'cartes salaire' (par exemple la CBAO, la CNCAS) mais ces cartes ne semblent pas adéquates pour le système proposé – par exemple, les retraits ne peuvent être faits que par tranches de 5 000 FCFA, il n'y a que peu de distributeurs automatiques, situés principalement dans Dakar, etc. Manobi fournit déjà des cartes à puce aux producteurs que l'organisation soutient, et examine les options de paiement avec le CMS, la plus grande institution de microfinance avec ses 143 points de paiement à travers le Sénégal.

### Option C – Points de paiement (mobiles)

L'option des points de paiements ne devrait être considérée que pour la phase pilote, au cas où les

autres technologies ne seraient pas disponibles. Cette option pourrait se révéler plus rentable pendant la phase pilote, car le nombre de bénéficiaires reste limité, mais ne devrait pas être considéré pour l'élargissement au niveau national. Si cette option est retenue pour la phase pilote, il sera peut-être préférable de lancer un appel d'offre pour comparer les offres de la banque postale, des institutions de microfinance, des compagnies privées, des ONG, en considérant les coûts proposés, la fréquence de paiement, les mécanismes assurant que la bonne personne reçoit l'argent, etc. Même les structures les plus décentralisées comme les institutions de microfinance peuvent se trouver loin des bénéficiaires, et l'option des points de paiements mobiles devrait être préférée dans les régions rurales.

• **Recommandation 06** – Considérer les différentes options de paiements possibles dans chaque zone géographique (en prenant en compte le coût du transfert, la commodité pour les bénéficiaires, la sécurité pour le fournisseur et les bénéficiaires, et l'impact de développement du mécanisme de distribution d'argent) et adopter dès que possible le mécanisme de paiement présentant le plus grand potentiel de développement, tel que le transfert par téléphone mobile.

## 1.7. Composantes complémentaires

Les transferts monétaires doivent être intégrés dans un ensemble complet d'interventions de protection sociale propres au contexte. Pour le bien-être des enfants, les transferts monétaires représentent une intervention économique majeure au sein d'un éventail de mesures de protection sociale – politiques, régimes d'assurance, exonérations de frais, etc. – qui inclut l'accès et la qualité des services de santé, d'éducation, et d'autres services pour tous les enfants, la protection de l'enfance (y compris la protection légale) et le soutien psycho-social. Un **ensemble intégré de mesures de protection sociale centré sur l'enfant** pourra i) offrir des voies de sortie de la pauvreté extrême, et ii) assurer que les droits des enfants sont respectés, en particulier la capacité des enfants à accéder à une bonne nutrition, une éducation de qualité, des soins de santé

préventifs, et la prévention des abus, de la négligence, de la violence et de l'exploitation. Ceci pourrait inclure par exemple des exemptions de frais dans les centres de santé pour les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans, le développement de centre de développement pour la petite enfance (à base communautaire), des forums des enfants, des politiques relatives au marché du travail (par exemple pour augmenter le salaire minimum), etc.

Un tel modèle de protection de l'enfance est le premier pas prioritaire vers un modèle de protection sociale plus large. Les contraintes financières du Sénégal et l'expérience limitée en protection sociale invitent à une approche progressive dans le développement d'un système de protection sociale national. Et comme indiqué précédemment, les enfants apparaissent comme le groupe prioritaire ayant besoin d'assistance au

Sénégal. Il est intéressant de rappeler ici que le système de protection sociale réussi *Bolsa Familia* au Brésil a commencé comme un programme visant exclusivement les enfants. Par la suite, son succès a poussé le gouvernement à étendre le programme à d'autres groupes vulnérables.

La pauvreté est fortement corrélée avec l'accès aux services des infrastructures de base, le développement humain, l'emploi et la vulnérabilité aux chocs externes. Le Sénégal a fait des progrès importants dans l'offre de services de base, mais il reste toujours des défis importants relatifs à l'accès aux services de qualité, plus particulièrement dans les régions rurales. Le programme de transferts monétaires devra donc être développé de façon à ne pas retirer des ressources à l'investissement dans les services sociaux de base. Cependant, les transferts monétaires aux ménages avec enfants constitueront un mécanisme utile pour améliorer l'utilisation des services, et des complémentarités peuvent ainsi être renforcées.

Du fait de la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de la vulnérabilité de l'enfance, il est important de porter une attention particulière aux actions complémentaires qui pourraient répondre aux aspects non matériels de la pauvreté, en particulier l'exploitation, les mauvais traitements et l'absence de canaux d'expression.

Des mesures doivent être prises pour améliorer les **mécanismes de contrôle et d'enregistrement des naissances**. Un ensemble de campagnes de communication et d'éducation doivent être développées, notamment des campagnes d'enregistrement des naissances et plus largement des campagnes sur la Convention relative aux

Droits de l'Enfant, et sur le planning familial et les autres activités relatives à la santé génésique. Culturellement, plus une femme a d'enfants, mieux elle est considérée. Dans un contexte de polygamie répandue, ceci peut encourager une compétition malsaine entre les femmes/épouses. Un programme universel de transferts sociaux monétaires pour enfants ne devrait pas encourager un tel comportement. Il sera important de repenser et intensifier les activités liées au contrôle des naissances en collaboration notamment avec le Ministère de la Santé, le Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance, et l'Association Sénégalaise pour le Bien-Etre Familial.

Enfin, le programme proposé doit aussi faire partie d'un **ensemble de mesures préventives et curatives pour lutter contre la malnutrition**. Si les études nutritionnelles récentes révèlent une détérioration de la situation suite aux prix alimentaires élevés et à deux mauvaises saisons agricoles, elles mettent en lumière également les mauvaises pratiques nutritionnelles – en ce qui concerne l'allaitement, le sevrage et l'introduction d'aliments complémentaires. L'équipe de l'étude recommande des campagnes de communication pour le changement des comportements renforcées, un dépistage systématique, et le traitement de la malnutrition aiguë. Le Plan National Stratégique pour la Survie de l'Enfant adoptée en 2007 met l'accent sur la malnutrition et les maladies associées. Et la Cellule de Lutte contre la Malnutrition (CLM) prévoit un élargissement de ses activités à travers le renforcement de son principal programme, le Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN).

• **Recommandation 07 – Développer le programme de transferts sociaux monétaires au sein d'un modèle de protection sociale plus large attentif aux besoins des enfants.**

## 1.8. Craintes, risques possibles et mesures d'atténuation

Les craintes et risques possibles présentés ci-dessous ont été identifiés à partir des consultations au Sénégal et de l'expérience d'autres pays. Des mesures d'atténuation sont présentées en réponse à chacun des risques possibles.

### Craintes et risques possibles liés au ciblage

#### - Effets pervers sur la fertilité

Il est intéressant de noter que le système actuel d'allocations familiales pour les fonctionnaires n'a pas adopté de limite du nombre d'enfants éligibles pour les allocations prénatale et de maternité, et limite à six le nombre d'enfants pour l'allocation familiale. Il a été estimé que le risque que le programme engendre des effets pervers sur la fertilité existait mais demeurerait mineur et pouvait être contenu par les mesures proposées dans le programme. Il est ainsi prévu i) de limiter le nombre d'enfants de moins de 5 ans éligibles à trois par femme (des exceptions pourront éventuellement être faites dans le cas d'adoptions) ; ii) d'accompagner le programme de campagnes de planning familial et de campagnes de conscientisation visant l'ensemble des femmes en âge de procréer ; et iii) d'apporter un suivi particulier par les assistants sociaux des mères bénéficiaires du programme ayant de nombreux enfants.

#### - Mouvements de population vers les zones bénéficiaires durant la phase d'élargissement

Le ciblage géographique sera adopté pendant les phases pilote et d'élargissement pour assurer une mise en œuvre progressive du programme. Il y a donc un risque potentiel de voir des mouvements de population vers les zones bénéficiaires actuelles ou futures. Cependant, le coût associé à l'abandon de sa terre ou de sa maison est susceptible d'être plus élevé que le bénéfice apporté par le programme, et le programme a donc peu de chance de générer des mouvements de population. Un risque peut-être plus important est celui de voir des enfants confiés à des familles

vivant dans les zones ciblées. Afin de minimiser ces risques, il est prévu i) de n'accepter l'enregistrement que sur une période de temps limitée dans chaque zone sélectionnée successive ; et ii) de n'enregistrer que les enfants biologiques ou sous tutelle légale.

#### - Stigmatisation des bénéficiaires

Puisque le programme adopte une approche catégorielle, la stigmatisation ne semble pas être un risque. Toujours est-il que le programme sera mis en œuvre en parallèle avec une large campagne de communication sur les droits de l'enfant et sur l'impact des mesures de protection sociale sur la croissance économique du pays et le bien-être de la population en général.

#### - Rapport de forces, favoritisme et politisation

Ce risque demeure mineur puisque le programme est à vocation universelle. Des campagnes d'information de grande ampleur promouvront une approche à la protection sociale fondée sur les droits, et informeront les citoyens sur leurs droits. Le ciblage géographique sera basé sur les chiffres de la pauvreté et de la malnutrition d'ores et déjà disponibles à l'agence nationale des statistiques. Et au final, toutes les régions bénéficieront du programme.

#### - Ne pas atteindre les enfants n'ayant pas de parents biologiques ou de tuteurs légaux

Des dispositions complémentaires devront être identifiées afin de s'assurer que les orphelins, les enfants des rues et les ménages dirigés par un enfant ne sortent pas des conditions donnant droit aux prestations du fait de l'absence d'un adulte. Neuf pour cent des enfants sénégalais de moins de 15 ans sont orphelins, et 10% des enfants de 5 à 14 ans sont confiés (non-orphelins mais vivant dans un ménage distinct de celui de leurs parents) [UCW, 2007]. Toutefois, le programme visant les enfants de moins de 5 ans, ce risque semble mineur. Les enfants des rues ou enfants en situation de rupture avec leur famille représentent (seulement) 1,3% des enfants de 6 à 18 ans [République du Sénégal, 2005] et une étude récente sur la région de Dakar renseigne que l'âge moyen des enfants des rues est de 11 ans [UCW, 2007]. Les ménages dirigés par un enfant restent



très rares au Sénégal. Un système de parrainage ou une officialisation de la fonction de tuteur pourrait être mis en place pour certains enfants sans parents biologiques ni tuteurs légaux. Par contre, la prise en charge des enfants placés dans des institutions nécessitera la mise en place ou le renforcement d'autres réponses appropriées de la part de l'Etat.

- Ne pas atteindre les ménages les plus démunis  
Ce risque semble minime dès lors que le programme est à vocation universelle. Toutefois des ménages vivant dans une pauvreté extrême peuvent ne pas être en mesure de mener à bien les démarches administratives nécessaires pour l'inscription au programme – notamment la déclaration des enfants à l'Etat Civil. Ces procédures devront par conséquent être aussi simples que possible, et l'aide des assistants sociaux et des organisations de la société civile sera requise pour assister les ménages les plus démunis dans leurs démarches et ainsi assurer l'accès de tous à leurs droits.

## **Craintes et risques possibles liés au paiement**

- Mauvaise gouvernance  
Il s'agit d'un risque majeur. Afin de minimiser ce risque, les systèmes de mise en œuvre du programme reposeront sur une séparation des pouvoirs (cf. Section 2), et promouvront la transparence par le biais de campagnes de communication, et de l'engagement des organisations de la société civile. De plus, il sera important de mener des audits externes de façon régulière.

- Dynamiques au sein du ménage  
On peut craindre que fournir de l'argent aux femmes puisse générer des violences au sein du ménage. Ce risque apparaît d'autant plus élevé que près d'un tiers des ménages sénégalais est polygame. Il y a également un risque que l'argent soit utilisé à d'autres fins que les besoins essentiels de l'enfant. La stratégie qui consiste à cibler les mères et les personnes prenant soins de l'enfant, et à lier la distribution de l'argent à des campagnes d'information sur les droits de l'enfant,

le planning familial, la nutrition et les violences domestiques atténueront ce risque. Il est intéressant de noter que des programmes de transferts sociaux monétaires ont déjà été mis en place dans une société traditionnelle comme le Niger par exemple, et ont montré de très bons résultats.

- Dépendance

L'un des arguments contre un transfert monétaire inconditionnel est la crainte de créer une dépendance. Concernant ce problème, on peut s'intéresser aux expériences du Malawi, du Brésil, du Mexique, de l'Ethiopie, de l'Afrique du Sud, et de la Zambie. Dans chacun de ces différents contextes, les transferts monétaires n'ont pas créé de dépendance. Bien au contraire, les transferts monétaires peuvent briser des pièges de la dépendance. On a pu observer par exemple que les taux de chômage étaient plus faibles chez les ménages bénéficiant du transfert monétaire. En Afrique du Sud, la participation des femmes dans la force de travail est plus élevée pour les bénéficiaires des prestations pour enfants que pour la population globale, et d'autant plus pour les femmes des régions rurales. Au Sénégal, on pourra minimiser ce risque de dépendance en impliquant en amont les communautés et ainsi engager les mécanismes d'auto-régulation communautaires.

- Inefficacité

Dans la famille sénégalaise, le ménage est fait de la famille au sens large, et dépend souvent de un ou de quelques revenus, de telle sorte que la vulnérabilité s'étend au-delà du noyau de la famille. Les prestations fournies uniquement pour la famille immédiate peuvent avoir à être partagée avec la famille étendue et avoir un faible impact sur l'enfant ciblé. L'expérience dans d'autres pays a montré de très bons résultats sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique. En Afrique du Sud par exemple, le gouvernement tripla le nombre de bénéficiaires des transferts monétaires, et l'économie a progressé d'avantage. Au Sénégal, il sera crucial de suivre précisément la performance du programme pendant les périodes pilotes et d'élargissement et d'apporter les ajustements nécessaires. Le risque de voir une

mère louer son enfant pour qu'il mendie plutôt que de le garder à la maison n'est pas propre au programme. Mais le montant du transfert pouvant rester inférieur aux gains de la mendicité, le programme à lui seul peut ne pas être efficace à enrayer le phénomène de mendicité. Des mesures d'accompagnement spécifiques pourront contribuer à minimiser ce risque.

### **Craintes et risques possibles liés à l'offre de biens et de services**

- Inflation des prix alimentaires au-delà du seuil acceptable

Le faible niveau des prestations fournies a peu de chance d'encourager l'inflation dans les régions bénéficiaires. Et le montant du transfert social sera indexé sur l'inflation. Toutefois des dispositions devront être prises pour surveiller les prix et informer toute action complémentaire nécessaire (par exemple une intervention de support au marché, des centrales d'achat soutenues par l'Etat et qui ne seraient accessibles qu'aux personnes les plus démunies) ou toute alternative (par exemple un changement vers une aide alimentaire en nature ou sous forme de bons) qui devrait être mise en place.

- Attitude spéculative des commerçants
- Il y a des craintes que l'attitude spéculative des commerçants réduira le bénéfice réel des

bénéficiaires. Et l'Etat n'a effectivement que peu de moyens pour contrôler le comportement des commerçants. Une mesure d'atténuation possible serait d'utiliser les plateformes de téléphones mobiles et de SMS pour disséminer l'information concernant les prix du marché, et faciliter la communication entre les lieux reculés et les associations de consommateurs pour dénoncer d'éventuels abus.

- Faibles investissements dans les infrastructures et services de base.

Les transferts monétaires ne peuvent pas toujours être efficaces à eux seuls. Ils nécessitent un investissement significatif dans la fourniture de services de base – eau, éducation, logement, santé, transport – pour assurer que l'offre peut répondre à la demande accrue soutenue par les transferts monétaires. Le programme de transferts monétaires devra donc être développé de façon à ne pas retirer des ressources à l'investissement dans les services sociaux de base. Cependant, les transferts monétaires aux ménages avec enfants constitueront un mécanisme utile pour améliorer l'utilisation des services, et des complémentarités peuvent ainsi être renforcées.

• **Recommandation 08 – Mettre à jour une analyse en profondeur des risques et élaborer des mesures d'atténuation avant la première phase pilote.**



## 2. PLAN DE MISE EN ŒUVRE

### 2.1. Coordination générale

Définir qui, au niveau institutionnel, gèrera l'élaboration, la mise en œuvre et le déroulement du programme de transferts monétaires est une première étape essentielle dans l'adoption d'un programme de transferts sociaux. L'institution qui regroupe les caractéristiques suivantes sera la plus à même de gérer le programme [Samson et al, 2006] :

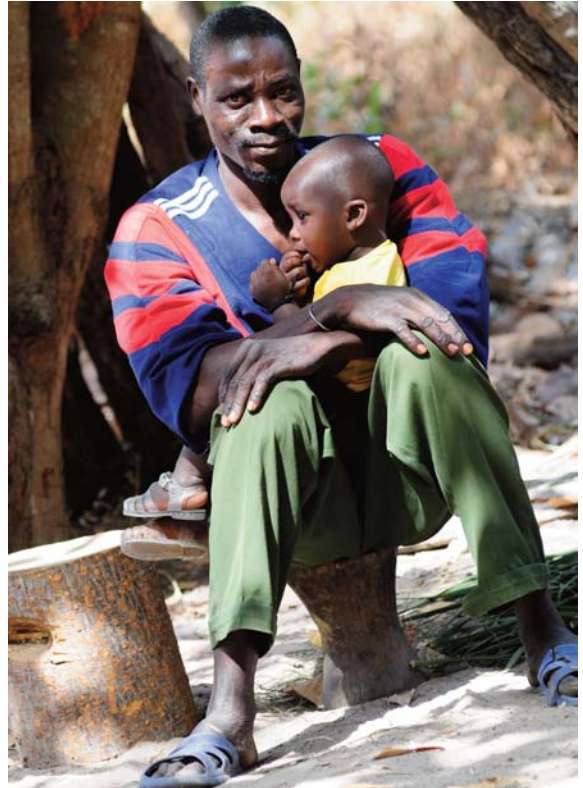
- Un *engagement* politique sincère et durable envers la protection sociale ;
- L'*influence* politique pour sécuriser les ressources nécessaires et défendre l'aspect prioritaire du programme ;
- La *capacité* institutionnelle à mettre en œuvre un programme qui requiert une importante gestion.

Cependant, il est souvent impossible de trouver l'ensemble de ces trois qualités au sein d'une même institution. Et le choix de l'institution en charge se dirige souvent vers :

- le *ministère du développement social adéquat* (c'est-à-dire le plus engagé) ;
- le *ministère responsable des finances* (c'est-à-dire celui qui a le plus de pouvoir) ; ou
- une *agence distincte* qui rend compte à un comité des ministères concernés (c'est-à-dire un modèle qui apporte à la fois engagement, influence et capacité).

Une réattribution des responsabilités dans le temps est également possible comme cela a été observé en Afrique du Sud (des gouvernements provinciaux à une agence de sécurité sociale nationale), au Bangladesh (du Ministère des Affaires Sociales au Ministère des Affaires Féminines et de l'Enfance), ou en Namibie (du Ministère du Travail au Ministère des Services Sociaux et de Santé). L'Inde présente un exemple de responsabilité partagée. Le Ministère du Travail y supervise les retraites et le Régime National d'Allocations Familiales administre les prestations.

Chacun de ces modèles présente des avantages et des inconvénients, et les dispositions



institutionnelles doivent être soutenues par une revue des institutions sénégalaises pertinentes, par l'objectif premier du programme (par exemple, la réduction de la pauvreté par opposition à l'éducation), et par toute vision à long terme pour la protection sociale au Sénégal.

Le gouvernement sénégalais est relativement important avec 29 ministères en charge de mandats qui se recoupent souvent – une analyse institutionnelle rapide est présentée en Annexe 4. L'instabilité des Ministères est vue comme un obstacle à la mise en œuvre des politiques. Les mandats des différents ministères se recoupent souvent et les modifications institutionnelles fréquentes sont source de confusion quant aux mandats et activités de certains secteurs clefs. La protection sociale n'est toujours pas clairement attribuée à un ministère en particulier. Le nombre de ministères génère également des coûts administratifs élevés et a un effet négatif sur

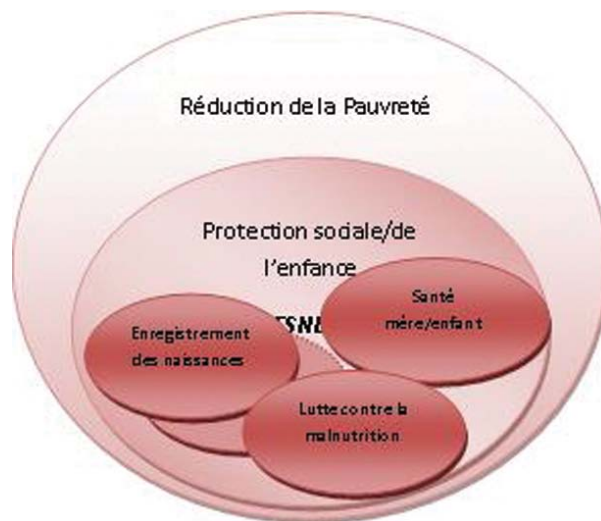
l'efficacité du gouvernement. Etant donné que la structure du Gouvernement est d'ores et déjà complexe (et onéreuse), il n'est pas recommandé de mettre en place une nouvelle structure pour la supervision de ce programme.

A la place, il est proposé que la supervision du programme soit assurée au sein de la **CSPLP** (Cellule de Suivi des Programmes de Lutte contre la Pauvreté) du **Ministère de l'Economie et des Finances** (MEF). La CSPLP est activement engagée dans les discussions sur la protection sociale, et a établi des connections avec les autres ministères impliqués dans la réduction de la pauvreté. Positionner le programme dans le MEF devrait lui assurer une stabilité institutionnelle et un soutien politique.

Toutefois, le MEF n'a pas de présence déconcentrée ni de capacité de mise en œuvre. Il agit au niveau

des politiques uniquement, et travaille en liaison avec les structures décentralisées – qui peuvent être politisées. Une unité en charge de la mise en œuvre est nécessaire. Le Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entreprenariat Féminin et de la Microfinance (MFSNEFMFF) préside l'Axe 3 du DSRP sur la Protection Sociale. C'est le ministère qui a la présence la plus déconcentrée – après les Ministères de l'Education et de la Santé. La CSO-PLCP (Cellule de Suivi Opérationnel des Programmes de Lutte contre la Pauvreté) est la structure ministérielle qui a la responsabilité du suivi et de la coordination des programmes de réduction de la pauvreté. Toutefois, le MFSNEFMF souffre d'une instabilité institutionnelle et d'un manque de ressource – absence d'informatisation, nombre limité de CPRS (Centre de Promotion et de Réinsertion Sociale), etc.

**Figure 2.1** – Les mesures de protection de l'enfance au sein des stratégies de réduction de la pauvreté



La structure de supervision pourra s'appuyer sur le groupe de travail de l'axe 3 et devra rassembler les différents ministères impliqués (tels que le ministère de la décentralisation et des collectivités locales (via le CNEC), le ministère de la santé, le ministère de l'éducation, le ministère du travail et le ministère de la justice) ainsi que la Cellule d'Appui à la Protection de l'Enfance

(CAPE), les partenaires techniques et financiers engagés (notamment l'UNICEF, l'OIT, la Banque Mondiale, le PAM, etc), et des représentants du secteur privé et de la société civile.

Ce comité travaillera en liaison avec les autres Ministères au travers des canaux de liaison existants du DSRP et maintiendra une relation

particulièrement étroite avec les institutions suivantes :

- La **CAPE** créée au sein du Cabinet du Président

La CAPE de par son rôle de facilitateur pour une meilleure prise en charge de l'enfance et pour le développement d'une protection sociale de l'enfant pourra appuyer les activités de plaidoyer et contribuer à assurer la cohérence et la synergie avec les autres intervenants œuvrant pour la protection sociale de l'enfant.

- Le **CNEC** qui dépend du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales  
Le Centre National d'Etat Civil regroupe les acteurs impliqués dans le développement et la mise en œuvre des systèmes de l'enregistrement civil. Il y a deux ans, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales qui était en charge de l'état civil, a été scindé en deux entre le Ministère de l'Intérieur – qui coordonne les officiers d'état civil (préfets, maires, etc) au travers de la DAGAT (Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale) et le Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales – qui opère au niveau politique.

- La **CLM** qui dépend de la Primature  
La primature assure la présidence du Comité Interministériel d'Orientation et de Décision chargé de la coordination de l'exécution de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Elle supervise également la Cellule de Lutte contre la Malnutrition (CLM) dont le rôle est de définir la politique nationale en matière de nutrition et de superviser la mise en œuvre des programmes nutritionnels, et en particulier son programme phare, le Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN). La Banque Mondiale prévoit d'appuyer le développement d'un programme de transferts monétaires pilote au sein du PRN en 2009. L'équipe de l'étude nutritionnelle SMART a également invité la CLM à introduire le

dépistage systématique de la malnutrition infantile et le traitement de la malnutrition aiguë dans ses programmes.

- L'initiative **Bajeenou Gox** qui dépend du Ministère de la Santé et de la Prévention

Le programme communautaire pour la promotion de la santé materno-infantile (initiative *Bajeenou Gox*) a été lancé dans la région de Kolda en janvier 2009. Cette initiative propose d'identifier et de former dans les villages et les communautés avoisinantes des '*marraines*' (ou '*badiènes*') pour conscientiser les femmes enceintes et allaitantes sur la santé materno-infantile. L'initiative prévoit également de fournir des téléphones mobiles pour permettre à ces marraines de contacter les services de santé rapidement et gratuitement. Le projet sera mis en œuvre dans les régions de Kolda et de Sédhiou en 2009-2011, en liaison avec d'autres initiatives à base communautaire (dont le PRN) impliquées dans le planning familial, les consultations prénatales, les accouchements assistés, ainsi que le suivi postnatal, du calendrier de vaccination et de la courbe de croissance des enfants de moins de 5 ans. Il y a des synergies possibles entre cette initiative et le programme proposé.

La structure de supervision devra aussi partager les enseignements avec d'autres acteurs envisageant le développement d'interventions basées sur des transferts monétaires, y compris le Ministère du Travail et l'Office International du Travail (qui étudient la faisabilité d'une extension du régime des retraites aux travailleurs du secteur informel), le PNDL (Plan National de Développement Local)<sup>8</sup>, l'Unicef (qui envisage une composante de transferts monétaires au sein de son projet pour les enfants des rues), et le Programme Alimentaire Mondial (qui prévoit une intervention basée sur des transferts monétaires ou des bons alimentaires dans les zones urbaines).

---

8 Pour plus d'information sur le PLNP : <http://www.pndl.org>.

• **Recommandation 09** –La supervision du programme devra se faire au sein des cellules existantes de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté. Une structure de supervision devra être mise en place au sein du MFSNEFMF pour assurer la liaison avec les structures de coordination du DSRP, et pour coordonner les partenaires de mise en œuvre et de suivi – autres institutions nationales, secteur privé et société civile.

## 2.2. Systèmes de mise en œuvre

Une question clef dans la conception des programmes de transferts sociaux monétaires est le risque fiduciaire. De bons systèmes ainsi qu'un suivi et une évaluation appropriés aident à réduire ce risque. Un manque de coordination peut aussi grandement affecter la rentabilité du programme.

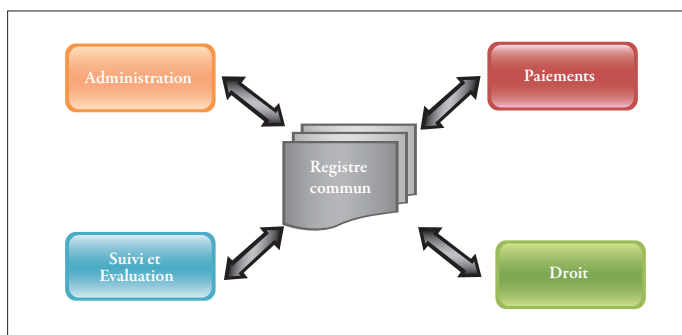
Dans le contexte sénégalais, cette question est particulièrement critique. Bien que la majorité des partenaires interrogés soient enthousiastes à l'idée d'introduire des transferts sociaux monétaires, la plupart ont exprimé des doutes quant à la capacité des institutions nationales de gérer un tel programme de façon juste et transparente, et de vraiment le mener à bien. Le Gouvernement est perçu comme moins efficace que par le passé [Ndione, 2008] et les systèmes ont tendance à être moins participatifs et moins responsables [Pereznieta et Fall, 2009]. Un Parlement affaibli limite les possibilités de débattre des propositions importantes, et les délais du processus de décentralisation contraignent la mise en œuvre des programmes.

Les problèmes de mauvaise gouvernance et de capacités limitées sont également présents dans

d'autres pays en voie de développement qui ont néanmoins réussi à introduire des programmes de transferts sociaux monétaires. Et il est possible de se baser sur leurs expériences. Le modèle présenté ci-dessous (cf. Figure 2.2) dérive du programme brésilien Bolsa Familia, et a été par la suite appliqué avec succès à l'Afrique du Sud, au Mozambique ainsi qu'à d'autres pays. Il s'appuie sur une séparation des responsabilités entre différentes structures, et un unique registre qui assure coordination et contrôle. Ce modèle s'est révélé efficace pour faire face aux risques fiduciaires et faciliter la distribution des transferts monétaires de manière juste et transparente.

Un programme institutionnalisé ne signifie pas que toutes les responsabilités doivent être accomplies par une unique institution nationale ni même par des institutions nationales uniquement. La clef d'une élaboration et d'une mise en œuvre réussies est de déléguer la responsabilité de chaque fonction à l'institution, nationale ou non, pour laquelle c'est l'activité majeure, et d'établir des mécanismes de contrôle robustes. Par exemple, la distribution des transferts monétaires est l'activité principale des banques, et assurer que les droits des personnes sont respectés est traditionnellement le rôle de la société civile.

**Figure 2.2** – Systèmes de mise en œuvre du modèle de protection sociale



## 2.2.1. Registre commun

Le Système d'Information de Gestion (SIG) est le cœur du système de mise en œuvre. Il enregistre et vérifie par recoupement qui a le droit de recevoir l'aide et qui reçoit vraiment cette aide. Le Gouvernement du Kenya développe actuellement un SIG à code source ouvert ('open source') qui sera accessible gratuitement à tous les pays qui souhaitent l'adopter. Il est actuellement mis en œuvre sur le terrain dans quatre districts du Kenya, et sera disponible début 2009. Ce SIG devra être traduit en français. Et des interfaces avec les bases de données de l'enregistrement des naissances et des paiements devront aussi être élaborées.

Ni le MFSNEFMF ni l'Etat Civil n'a de système informatisé centralisant les données sur les familles bénéficiaires ou sur les certificats de naissance. Contrairement au registre d'identité nationale (géré par la Direction de l'Automatisation du Fichier), l'Etat Civil n'est pas centralisé et reste largement non informatisé. Chaque communauté rurale (CR) gère son propre registre. Plusieurs villes ont informatisé leur Etat Civil. Mais, alors que Dakar, Ziguinchor et Kaolack ont adopté un logiciel similaire, Thies et d'autres villes en ont adopté un

différent. Il est ainsi recommandé de trouver des mécanismes d'articulation avec le Comité National d'Enregistrement des Naissances afin que le programme proposé impulse un renforcement des capacités de l'Etat Civil et permette une centralisation des données de l'Etat Civil.

Même si au bout du compte, un registre national a besoin d'être établi, une solution temporaire pourrait être de déléguer cette responsabilité à l'IPRES (Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal) qui est expérimenté en la matière, et a une expérience de travail avec PosteFinances et d'autres pour le paiement des allocations. Une autre option serait d'héberger le SIG au sein de la CSO-PLCP du MFSNEFMF qui développe des systèmes informatisés pour suivre les programmes de réduction de la pauvreté, ou au sein de la Direction de la Planification Nationale du MEF qui a adopté les logiciels DevInfo. Le registre peut être intégré avec les processus d'enregistrement des naissances pour optimiser l'impact de développement du programme. De tels liens de développement (quelquefois nommés 'conditionnalités de développement' – puisqu'elles sont non punitives) peuvent faire avancer l'impact du programme sur le capital humain.

• **Recommandation 10** – Adopter le Système d'Information de Gestion à code source ouvert développé au Kenya, et établir des liens avec les systèmes d'enregistrement des naissances (ainsi qu'à terme avec les autres systèmes de suivi des enfants et de protection de l'enfance).

## 2.2.2. Administration

L'administration couvre la gestion de toutes les fonctions maîtresses du programme, qui incluent l'enregistrement, la fourniture du service et la gestion des cas. L'état civil est administré au niveau de la CR. Et deux types d'institutions peuvent être considérés pour l'administration du programme sur le terrain : le CPRS du MFSNEFMF, et les autorités décentralisées. L'expérience en Afrique du Sud indique que la centralisation des responsabilités assure une protection plus uniforme des droits des personnes à l'assistance sociale, et que les autorités décentralisées peuvent

être politisées. D'un autre côté, les CPRS ne sont pas assez nombreux et ont des capacités limitées.

Il est proposé de renforcer les CPRS et d'étendre leur couverture. Ces centres pourraient à terme devenir l'interface entre la population aux niveaux les plus élémentaires de la société et les institutions de l'Etat. Actuellement, il n'y a que peu de CPRS (qui manquent de personnel et d'équipement), et ils ne sont pas encore accessibles à la majorité. Pour aider à combler les écarts restants entre les communautés rurales et les structures déconcentrées, il est proposé de i) renforcer les CPRS avec du personnel et des



moyens supplémentaires ; et de ii) donner plus de pouvoir aux communautés au travers d'approches à base communautaire supportées par les ONG – par exemple, les CGC (Comités de Gestion Communautaire) supportés par Tostan ou les GMO (Groupes de Mise en Œuvre) appuyés par Plan Sénégal. Les structures communautaires pourront aider à l'enregistrement des enfants ainsi qu'au suivi participatif. Les CPRS renforcés travailleront de façon plus systématique avec les comités et les volontaires communautaires (par exemple, les relais communautaires du PRN). Le centre pourrait ainsi conseiller, suivre la mise en œuvre du programme, et gérer les plaintes. Il faudra également impliquer les structures déconcentrées du Ministère de la Santé ainsi que les officiers d'Etat Civil et les conseils municipaux et ruraux dans le processus d'enregistrement des enfants.

De vastes campagnes de communication seront organisées pour informer les gens sur le programme. Les personnes en charge d'enfants de moins de 5 ans devront alors se rendre dans un centre d'inscription. Un centre permanent pourra être établi au niveau de la CR, et des centres mobiles pourront être organisés dans les villages à des dates spécifiques comme par exemple les jours de marché.

### **Inscription des enfants de moins de 5 ans ayant un certificat de naissance**

L'inscription des personnes en charge d'enfants ayant un certificat de naissance sera simple, et peut être organisée de façon systématique en utilisant l'état civil de la CR.

### **Inscription des enfants de moins de 5 ans sans certificat de naissance**

Si un enfant n'a pas encore été déclaré, son enregistrement devra se faire au travers d'un jugement supplétif. La personne en charge de l'enfant devra tout d'abord se rendre au bureau de police pour enregistrer son identité et sa demande. Puis il devra se présenter devant l'officier d'état civil de la CR avec deux témoins pour obtenir un 'certificat de non-inscription de naissance'. Enfin, le Tribunal citera la personne en charge de l'enfant

et ses deux témoins dans une 'audience foraine' tenue au niveau de la région. Le processus de l'audience foraine coûte 6 000 FCFA.

Ce processus est relativement lourd (et onéreux) pour la plupart des parents. La recherche récente du CROSP (Centre Régional de l'Orientation Scolaire et Professionnelle sous le ministère de l'éducation) de Kolda confirme que les principales causes des faibles taux de déclaration des naissances sont : i) l'ignorance des parents ; ii) le manque de formation des officiers d'état civil et des chefs de village ; et iii) le manque d'informatisation et de centralisation de l'Etat Civil. En réponse à cette évaluation, le CROSP a développé des initiatives intéressantes qui pourraient facilement être élargies. Tout d'abord, une série d'émissions de radio et de séminaires dans les communautés sur les droits de l'enfant, l'importance de la déclaration des enfants, et les processus d'enregistrement des naissances a montré de très bons résultats. Deuxièmement, le CROSP travaille en collaboration étroite avec le Tribunal pour former les officiers d'état civil. Enfin, le CROSP développe un système de parrainage des enfants sans certificat de naissance par des personnes influentes de la communauté pour appuyer la démarche et supporter les coûts du processus d'audience foraine. Le CROSP a aussi établi des Comités d'Orientation et de Protection des Enfants (COPE) pour accroître la prise de conscience dans les communautés et assurer le suivi des parrainages.

L'amélioration du système d'état civil sera une condition préalable au projet pilote de façon à minimiser les risques de fraude, tels que la (re-)déclaration d'un enfant de 7 ans comme ayant 5 ans. Et une vaste campagne de sensibilisation et d'inscription à l'Etat Civil devra précéder la mise en place du programme dans une zone donnée avec éventuellement des exonérations ou réductions de frais liés aux audiences foraines.

### **Inscription des nouveau-nés**

La naissance peut être enregistrée au niveau de la CR sur la base de la déclaration de naissance remplie par la sage-femme. Ceci présuppose que

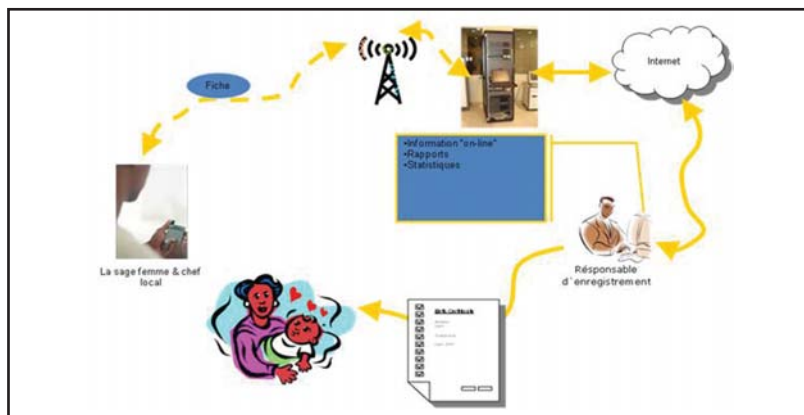
l'accouchement a lieu dans un centre de santé, ce qui n'est pas la norme dans les zones rurales. Alternativement, une déclaration peut être obtenue auprès d'un centre de santé quelques jours après la naissance lorsque la mère s'y présente pour la première visite médicale de l'enfant. Avec l'un de ces documents, les parents ont deux mois pour enregistrer l'enfant au centre d'état civil de la CR, qui peut être assez éloigné du village. Les certificats de naissance coûtent 200-300 FCFA en fonction de la CR, s'il est demandé dans les deux mois qui suivent la naissance. Et les parents ont peu de motivations pour déclarer leurs enfants. La motivation peut ne venir que lorsque l'enfant atteint l'âge de 7 ans et doit être inscrit à des examens ou faire une demande de bourse par exemple.

Mis à part l'ignorance des parents de l'importance de la déclaration des enfants, une autre barrière importante est la distance entre le village et le bureau d'état civil. Il est reconnu parmi les partenaires du CNEC que le système devrait beaucoup plus impliquer les communautés locales et les chefs de villages. Actuellement, les chefs de village n'ont aucune obligation légale de tenir à jour le cahier de recensement du village. Ils ne reçoivent que peu ou pas de formation pour cela,

et le format des cahiers de recensement n'est pas harmonisé. Les chefs de village reçoivent autorité par ordre préfectoral, et la DAGAT envisage la révision du statut des chefs de village, qui travaillent actuellement sur la base du volontariat.

Il est proposé de fournir aux sages-femmes et aux chefs de village un accès gratuit au téléphone mobile et à des applications pour ordinateurs de poche afin que le processus d'enregistrement des naissances puisse être lancé dès la confirmation d'une naissance vivante<sup>9</sup>. Ceci est en ligne directe avec l'initiative Bajeenou Gox. Manobi pourra développer un logiciel permettant aux sages-femmes et aux chefs de village d'enregistrer facilement toute l'information relative au nouveau-né dans un MMS<sup>10</sup> (cf. Figure 2.3). L'ONG Tostan<sup>11</sup> pourrait alors apporter son soutien pour la phase de formation. Depuis le début 2008, l'ONG conduit un projet pilote à Ziguinchor visant à former les personnes à l'utilisation des téléphones mobiles – en partenariat avec Manobi. Ce projet a été initié comme moyen pour les élèves d'un cours d'alphabétisation de continuer à s'entraîner, et offre un ensemble de potentiels de développement, par exemple l'accès à l'information sur les prix du marché par SMS via la plateforme Manobi.

**Figure 2.3** – Système d'enregistrement des naissances assisté par MMS (source : Manobi)



<sup>9</sup> Un délai de huit jours entre la naissance de l'enfant et l'enregistrement de la naissance pourra être observé, puisque culturellement ce n'est qu'après ce délai que le nouveau-né reçoit son nom. Ceci fait l'objet d'un rassemblement dans le village, propice à l'officialisation de la naissance.

<sup>10</sup> Manobi avait proposé un tel système aux institutions impliquées dans l'enregistrement des naissances dès 2006. A l'époque, il avait été considéré qu'il était nécessaire en premier lieu de remédier à d'autres faiblesses du modèle d'état civil. Les intervenants interrogées ont tendance à être d'accord que le système pourrait maintenant être introduit avec succès.

<sup>11</sup> L'ONG Tostan conduit des programmes d'entrepreneuriat communautaire au Sénégal depuis plus de 20 ans, et est le gagnant 2007 du prix humanitaire Conrad N. Hilton. Pour plus d'information : [www.tostan.org](http://www.tostan.org).

Le processus pourra donc être comme suit :-

- a. La sage-femme et le chef de village envoient un MMS contenant l'information suivante: le nom du père, la date de naissance du père, le numéro d'identité du père (si disponible), la photo du père, le nom de la mère, la date de naissance de la mère, le numéro d'identité de la mère (si disponible), la photo de la mère, le sexe de l'enfant, le nom de l'enfant, la date de naissance, l'heure de naissance.
- b. Cette information est transformée en un email via la plateforme Manobi et reçue sur un ordinateur de bureau ou de poche du bureau d'état civil de la CR.
- c. L'officier d'état civil prépare le certificat de naissance, informe le chef de village que le certificat est prêt et convient du lieu et de la date à laquelle le parent pourra venir chercher ce certificat.
- d. L'officier d'état civil apporte le certificat au parent par exemple au centre de santé où la mère vient pour une consultation postnatale.

Toutes les CR n'ont pas d'alimentation électrique, et il pourra être difficile dans un futur proche de toutes les équiper avec un ordinateur de bureau – mais peut-être plutôt avec des ordinateurs de poche et des chargeurs solaires. Cependant, tous les centres d'état civil primaires au niveau des arrondissements devraient recevoir un ordinateur – il y a au total 123 sous-préfectures et arrondissements. Et les sous-préfets sont en fin de compte les

responsables du recensement de la population dans leur arrondissement respectif.

### **Campagnes de communication et ligne directe**

Si l'introduction de technologies de l'information peut faciliter l'enregistrement des naissances, il est clair que la première barrière à l'inscription des enfants est la méconnaissance des parents de l'importance de cet acte. Ainsi le programme devra être appuyé par des campagnes de conscientisation importantes.

Le développement de l'utilisation des téléphones mobiles peut soutenir une meilleure communication avec les communautés, ainsi que la dissémination de messages de santé et de protection. Les communautés sont aussi susceptibles d'utiliser les téléphones mobiles pour rapporter les attitudes spéculatives des commerçants aux associations de consommateurs, l'Etat n'ayant qu'une faible capacité pour contrôler le comportement des commerçants.

A terme, une ligne directe devra être établie avec le MFSNEFMF pour répondre aux difficultés rencontrées par les bénéficiaires – par exemple, la perte d'une carte SIM, un transfert non reçu, etc. ; ainsi qu'aux plaintes éventuelles des non-bénéficiaires.

#### **• Recommandation 11 – Lier l'inscription au programme avec les certificats de naissance.**

### **2.2.3. Paiements**

Comme indiqué en Section 1, le mode de paiement préféré est le paiement par téléphone mobile qui présente un grand potentiel de développement. Le Kenya a été le premier pays au monde à utiliser les téléphones mobiles pour les transferts monétaires. Le service de paiement mobile, appelé M-PESA, développé par Safaricom Limited, a été testé avec succès par Concern Worldwide début 2008 dans les régions les plus reculées du Kenya. Les recommandations

suivantes ont pu être tirées de l'expérience M-PESA [Datta et al, 2008] :

- Organiser les ménages ciblés par groupes de dix ou moins, et nommer une personne alphabétisée comme chef de groupe – le système est basé sur une plateforme SMS, impliquant que l'utilisateur sache lire et écrire ;
- Permettre aux bénéficiaires sans document d'identification de nommer un adulte de confiance au sein du ménage pour recevoir l'argent en leur nom, sous la surveillance étroite du chef de groupe – les documents



d'identification était une exigence majeure pour la réception de l'argent dans les centres M-PESA ;

- Fournir aux chefs de groupe un téléphone mobile et un chargeur solaire partout où aucun des membres du groupe n'a accès à un téléphone mobile, et les former à l'utilisation de l'équipement ;
- Bien que l'équipement doive être partagé entre tous les membres du groupe, fournir à chaque bénéficiaire une carte SIM pour s'inscrire au M-PESA, afin de réduire le risque de voir le transfert monétaire tomber entre les mauvaises mains ;
- Autant que possible, assurer que les ménages ciblés ont un téléphone mobile et une carte SIM

compatible, ou augmenter la quantité de téléphones mobiles par famille – les téléphones mobiles se sont révélés ne pas être assez robustes pour résister à des changements fréquents de carte SIM.

- Développer un mécanisme rapide pour gérer la perte des cartes SIM – 20 des 570 bénéficiaires M-PESA ont perdu leur carte SIM.

Le programme sera élaboré en ligne avec ces recommandations. Les groupes pourraient être développés de façon cohérente avec les associations de mères envisagées par Bajeenou Gox. Et la collecte de l'argent pourrait coïncider avec les sessions de sensibilisation.

• **Recommandation 12 – Organiser les bénéficiaires, et leur fournir équipement et formation pour promouvoir les paiements par téléphone mobile.**

## 2.2.4. Suivi et Evaluation

La fonction de S&E est particulièrement critique dans les phases précoces du programme. Bien que les projets pilotes puissent commencer à produire des résultats en terme de réponse à la pauvreté, de support au développement social et de promotion de la croissance économique, l'objectif principal d'une phase pilote est de constituer une base d'enseignements pour soutenir les programmes à l'échelle nationale. Les objectifs spécifiques du système de S&E sont de :

- a. Documenter la mise en œuvre du programme : les stades précoces d'un programme sont une opportunité non négligeable d'apprentissage et de renforcement des capacités ;
- b. Démontrer l'impact du programme aux décideurs, aux partenaires du développement et au grand public ;
- c. Contribuer à l'enseignement tiré des expériences au niveau mondial : l'Afrique du Sud est devenue un modèle dans la région et dans le monde car son programme a été une réussite et a été bien documenté – et l'approche innovatrice du Sénégal a le potentiel de générer un intérêt similaire.

La responsabilité globale du S&E tombera dans celle de la CSPLP et/ou de la CSO-PLCP. L'utilisation de nouvelles technologies (SMS) permettra le suivi en temps réel des processus de suivi et d'évaluation du programme. L'ANSD pourra fournir le support technique pour l'évaluation d'impact. Un support externe ad-hoc sera recherché de la part de structures telles que : le CRDH (Centre de Recherche pour le Développement Humain) qui est engagé dans le DHS et l'évaluation du PRN ; le CEGA (*Centre for Evaluation of Global Action*) de l'Université de Californie, Berkeley, un partenaire de Tostan pour l'évaluation du projet SMS ; l'Université de l'Arizona, qui a mené l'évaluation du projet de transferts monétaires de la Croix Rouge Britannique au Niger ; ou l'Institut de Recherche pour le Développement qui est impliqué dans l'évaluation du programme de transferts monétaires du PAM au Burkina Faso. Il sera important d'impliquer la société civile dans les activités de suivi et d'évaluation. Ceci pourrait être fait au travers des canaux de coordination existants, et éventuellement appuyé par l'usage de nouvelles technologies (par exemple avec Manobi). Les associations d'enfants notamment devraient être renforcées. La composante S&E est discutée plus en détails dans la Section 4 ci-dessous.

• **Recommandation 13** – (Sur)investir dans les activités de Suivi & Evaluation pendant les phases pilote et d'élargissement, et impliquer à la fois des institutions internes et externes.

### 2.2.5. Droits

Cette fonction tombe traditionnellement sous la responsabilité des comités et de la société civile. Des mécanismes de plaintes doivent être mis en place et soutenus par les représentants de la société civile et les autorités. Les forums d'enfants sont susceptibles de jouer un rôle très actif, et pourraient servir de canal principal pour la protection des droits. Les institutions suivantes pourront être directement impliquées :

- La Plateforme Nationale des Organisations de la Société Civile pour le Suivi des OMD au Sénégal créée en 2004 a le mandat de faciliter le dialogue au sein de la société civile autour des questions liées aux OMD, de coordonner toute activité liée au suivi des OMD, et représenter la société civile auprès du Comité National mené par l'Etat. La plateforme rassemble des ONG, des syndicats, des associations de producteurs ruraux, des associations pour la jeunesse, les femmes, les handicapés, des associations religieuses, etc.
- Des coalitions d'ONG, telles que le Congad (Conseil des ONGs d'Appui au Développement) et la Conafe (Coalition Nationale des Associations et ONG en faveur de l'Enfant).
- Des ONG qui supportent avec succès l'entreprenariat communautaire, telle que Tostan (qui a formé 1386 CGE jusqu'à présent), et Plan Sénégal qui supporte l'établissement de GMO.
- Des ONG qui appuient des Clubs d'Enfants. Plan Sénégal a établi environ 200 Clubs Guneyi qui sont impliqués dans les campagnes de vaccination, et supporte la Radio Guneyi ainsi que des associations sportives et culturelles. CCF et Save the Children (au travers de partenaires locaux) supportent aussi les clubs

d'enfants. Il faut noter que le MFSNEFMF soutient également le Parlement des Enfants, et le Conseil National de la Jeunesse a des structures au niveau départemental, régional et national. Cependant ces deux structures semblent politisées.

- Les comités communautaires (Conseils de Quartier, Association de Développement Villageois) sont mis en place avec la Commune et appuyés par les services techniques déconcentrés (la Direction pour l'Assistance Sociale, la Direction pour le Développement Communautaire, etc.).
- Les structures à base communautaire : les GIE (Groupements d'Intérêt Economique), les associations de femmes, les associations d'handicapés, les associations d'agriculteurs, etc.

La coordination entre ces différentes institutions – institutions décentralisées, structures déconcentrées, ONG, etc. – est faite à travers les comités de développement à chaque niveau administratif depuis l'arrondissement jusqu'au niveau régional (Comité Local de Développement, Comité Départemental de Développement, Comité Régional de Développement).

Dans l'ensemble, le programme proposé satisfait aux principes établis dans la SNPS : la proximité (avec les systèmes à base communautaire), la subsidiarité, la délégation (avec la délégation des missions de service public aux autorités locales, à la société civile et au secteur privé), la transparence (avec des critères de sélection simple, et l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication), la participation, l'équité, la complémentarité et la synergie (avec les liens avec le PRN et *Bajeenou Gox*).

• **Recommandation 14** – Impliquer les organisations de la société civile pour promouvoir un modèle de protection sociale fondé sur les droits.

## 2.3. Phase pilote

L'objectif principal de la phase pilote est de tester et d'affiner la mise au point des technologies, d'accumuler des enseignements pour renseigner les modifications nécessaires à apporter au modèle pour l'échelle nationale, et (peut-être de façon plus importante), de susciter l'intérêt national et international pour le modèle proposé.

En janvier 2009, la Banque Mondiale a accordé 8 millions \$US à la CLM pour étendre le PRN en réponse aux prix alimentaires élevés et à la malnutrition qui en découle. Une composante clef de cette expansion est l'introduction de transferts monétaires aux ménages ayant des enfants de moins de 5 ans. Un minimum de 1,5 million \$US sera alloué à ce projet pilote. La CLM semble intéressée à adopter le mécanisme catégoriel ciblé géographiquement proposé, et le projet pilote du PRN pourrait ainsi constituer une première phase pilote. Des zones pilotes de remplacement ou additionnelles sont proposées ci-dessous.

### 2.3.1. Zone(s) pilote(s)

Le modèle devra être testé à la fois en zones rurales et en zones urbaines. Idéalement, les activités devraient démarrer en priorité dans les zones les plus pauvres. Cependant, il est aussi nécessaire de choisir des zones facilement accessibles pour permettre une bonne supervision du projet, et une phase pilote réussie qui apportera d'avantage d'engagement politique et de ressources.

L'étude nutritionnelle récente a identifié les départements suivants comme étant les plus vulnérables aux prix alimentaires élevés et au déficit des récoltes, et au risque de crise nutritionnelle : Sédhiou, Gossas, et Matam ; suivis par Bambey, Fatick, Kaolack, Kaffrine, Kédougou, Vélingara, Kébémér, Louga, Podor, Bakel, Oussouye, Kolda, Pikine et Rufisque. Parmi ces départements, l'étude nutritionnelle de novembre 2008 a trouvé les taux de malnutrition chronique les plus élevés à Sédhiou, et les taux de malnutrition aiguë les plus élevés à Matam et Bakel.

Il est proposé de mener la première phase de test dans le département de **Guédiawaye**, en banlieue de Dakar. La proximité de la capitale permettra une bonne supervision ainsi qu'une visibilité auprès des autres acteurs, pour de potentielles collaborations. Le programme et la plateforme Manobi seront testés et ajustés dans cette première zone pilote.

Il est ensuite proposé de tester le modèle dans le département rural de **Kolda**, en Casamance. Kolda a été choisi pour les raisons suivantes : le taux de pauvreté dans le département atteint 66,5% ; les taux de mortalité infantile et maternelle sont élevés ; les infrastructures y sont pauvres ; un certain nombre d'intervenants opèrent à Kolda : l'Unicef, le PRN, l'initiative Bajeenou Gox, le CROSP, Tostan. Alternativement, le pilote pourrait être mené dans le département de Sédhiou où les taux de malnutrition chronique sont élevés et les infrastructures réduites, et où l'initiative *Bajeenou Gox* aura également lieu.

Dans ces départements, l'arrondissement le plus pauvre sera sélectionné sur la base des informations détaillées disponibles à l'ANSD. L'ANSD prévoit de mettre à jour l'étude détaillée sur les villages conduite en 2000. Les résultats devraient être disponibles en juin 2009. Le classement des villages sera basé sur le niveau d'accès aux services de base, et non sur la pauvreté monétaire. Cette information pourra toujours être utile pour sélectionner le(s) village(s) pilote(s).

Il a aussi été suggéré de tester le modèle dans une zone urbaine en dehors de Dakar, par exemple Bambey, et dans le département de Matam où les besoins sont énormes et l'assistance réduite. Toutefois, Matam n'apparaissait pas comme étant accessible suffisamment facilement pour permettre une supervision étroite du projet pilote. Néanmoins, les départements de Matam et Bambey devraient être considérés dans la phase suivante d'élargissement au niveau national.

### 2.3.2. Structure de gestion de la phase pilote

Un **Comité de Pilotage** sera mis en place pour superviser la phase pilote du programme. Ce Comité de Pilotage aura la charge de guider et capitaliser les expériences nationales en matière de transferts sociaux monétaires, et plus particulièrement pour le programme proposé de :

- travailler rapidement à l'affinement du programme (mise en place du registre commun, système d'enregistrement, système(s) de paiement, etc.) et déboucher sur un plan d'action concret ;
- définir une feuille de route et la mettre en œuvre pour que le projet pilote soit opérationnel rapidement ;
- définir les zones géographiques successives du projet pilote et des phases d'expansion parmi les zones les plus pauvres et les plus vulnérables au Sénégal ;
- superviser la mise en œuvre du programme ;
- commanditer et superviser les évaluations d'impact et disséminer largement les résultats.

Il est proposé d'inclure les membres suivants dans le Comité de Pilotage :

- les cellules de suivi du DSRP au niveau du MEF et du MFSNEFMF ;
- les institutions gouvernementales impliquées telles que la CAPE (plaidoyer), la CLM (projet pilote de transferts monétaires), le Conseil National de Lutte contre le Sida (projet pilote de transferts monétaires), et le CNEC (enregistrement des naissances) ;
- les partenaires du développement engagés dans la protection sociale tels que l'Unicef, la Banque Mondiale, l'Office International du Travail, et le Programme Alimentaire Mondial ;
- des membres de la société civile – par exemple la Plateforme Nationale des Organisations de la Société Civile pour le Suivi des OMDs au Sénégal, et/ou le CONGAD ; et
- des experts techniques nationaux.

Les activités du Comité de Pilotage contribueront directement à l'actualisation de la Stratégie Nationale de Protection Sociale ainsi qu'à l'élaboration d'un Plan d'Action pour la mise en

œuvre de cette stratégie, deux initiatives prévues courant 2009 par le groupe de travail de l'Axe 3 du DSRP chapoté par la CSO-PLCP du MFSNEFMF.

Les projets pilotes fournissent un élément critique du renforcement des capacités à travers l'expérience pratique. Et il est souvent utile d'y opérer en sureffectif de façon à :

- i) augmenter les chances de succès du projet pilote (de nouveau, l'objectif premier est de démontrer l'impact et de susciter acceptabilité politique et intérêt des bailleurs de fonds) ;
- ii) documenter autant que possible le processus, et augmenter la capacité à identifier les bonnes pratiques et les défauts ; et
- iii) former des équipes qui plus tard répliqueront les interventions lors de la phase d'élargissement.

Le personnel d'ONG ou d'agences des Nations Unies pourra directement appuyer la mise en place du projet pilote, pendant que la capacité des institutions nationales est renforcée.

### 2.3.3. Durée du projet pilote

Afin d'assurer des impacts significatifs du projet pilote sur la protection sociale et le développement des enfants, il est recommandé que le projet pilote soit mené sur une période d'au moins un an et idéalement de deux ans. Des expériences internationales suggèrent que les ménages démunis de façon chronique nécessitent des interventions d'assistance sociale de long terme. Une évaluation à mi-parcours après 6 mois informera sur les ajustements à apporter au programme, et une première évaluation d'impact après 12 mois informera sur l'extension géographique du programme.

### 2.3.4. Renforcement des capacités

Afin de soutenir une approche de la base vers les dirigeants et afin de s'assurer l'appui des institutions décentralisées, il est nécessaire de :

- assurer que les interventions de protection sociale et de protection de l'enfance sont convenablement coordonnées afin d'éviter toute duplication des efforts et promouvoir des synergies ;

- renforcer les structures déconcentrées telles que les CPRS ;
- former le personnel des autorités décentralisées sur les questions de protection sociale ; et
- renforcer la capacité pour le S&E, avec la collecte de données et de statistiques au niveau de l'arrondissement/CR.
- soutenir la mise en place du Registre Commun ; et
- former les décideurs et autres partenaires du développement sur la protection sociale et la protection de l'enfance.

## 2.4. Elargissement progressif

Au niveau national, il est nécessaire de :

- fournir un appui financier et technique pour développer les systèmes qui permettront un flux rapide d'information pendant la période difficile et très active de démarrage ;
- fournir un appui financier et technique pour l'évaluation de l'impact ;

Le programme est censé être progressivement élargi jusqu'à son échelle nationale sur une période de cinq ans. Un plan d'élargissement indicatif est présenté en Figure 2.4. L'élargissement devra être coordonné avec les autres initiatives pertinentes, par exemple le plan d'amélioration de l'état civil.

**Figure 2.4** – Plan indicatif d'élargissement du projet pilote

	Envergure	Calendrier	An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	Période post-pilote
Phase 1	Une CR dans deux départements	Six mois à un an						
Phase 2	Toutes les CR dans les deux premiers arrondissements Une CR dans deux autres départements/régions	Six mois à un an, en fonction de la revue à mi-parcours et de l'évaluation d'impact de la Phase 1						
Phase 3	Tous les arrondissements dans les deux premiers départements Un arrondissement dans deux autres départements	Un an, après une évaluation satisfaisante du modèle au niveau de l'arrondissement développé en Phase 2						
Phase 4	Au moins un département dans chacune des 14 régions	Un an, après une évaluation satisfaisante du modèle départemental développé en Phase 3						
Elargissement national	Elargissement à l'ensemble des 45 départements	Après évaluation satisfaisante de la phase pilote de 5 ans						<b>Prestation pour Enfants Universelle</b>
Admin	Administration inter-CR incluant le SIG	Expansion sur 5 années						
S&E	Suivi et évaluation	Progressive sur 5 années						

Une fois à l'échelle nationale, il sera possible d'étendre la portée du programme en relevant le seuil d'éligibilité à 7, puis à 14 ans par exemple.

Ceci permettra d'atteindre les enfants en âge scolaire, ainsi que les enfants les plus à risque d'être soumis aux pires formes de travail.



### 3. PLAN DE FINANCEMENT

La capacité à financer le programme à l'échelle nationale dépend i) des ressources budgétaires disponibles au niveau du gouvernement, ii) de la structure des coûts du programme et iii) de la mesure dans laquelle le programme lui-même a un impact sur le niveau des ressources disponibles, en générant croissance économique et impacts sur le développement.

#### 3.1. Coût budgétaire

Le coût budgétaire du programme de transferts sociaux monétaires dépend d'un nombre de facteurs, comprenant le niveau d'allocation, le taux de couverture et le rythme de la mise en œuvre et de l'expansion. Les phases pilotes doivent être élaborées et budgétisées en fonction de ce qui peut être financé à l'échelle nationale. Les phases pilotes qui ne sont pas financièrement soutenables à l'échelle nationale ne peuvent apporter des enseignements utiles pour une protection sociale

adéquate. La première étape dans l'analyse du coût budgétaire du programme est de quantifier le coût à l'échelle nationale. La seconde étape est d'identifier les coûts d'une phase pilote appropriée.

##### 3.1.1. Estimation du coût à l'échelle nationale

Une micro-analyse des enquêtes de ménages et une modélisation démographique montrent qu'un système universel de prestations pour enfants dont le montant des allocations équivaut à 10% du revenu par habitant coûtera 1,7% du revenu national une fois le programme en place en 2010 (cf. Figure 3.1). Ceci représente moins de la moitié du coût des subventions aux denrées alimentaires et aux carburants – et générerait cependant un impact bien plus important en termes de réduction de la pauvreté. Au fil du temps, le poids budgétaire d'un tel programme (exprimé en % du Produit Intérieur Brut – PIB) diminuera, compte tenu de la

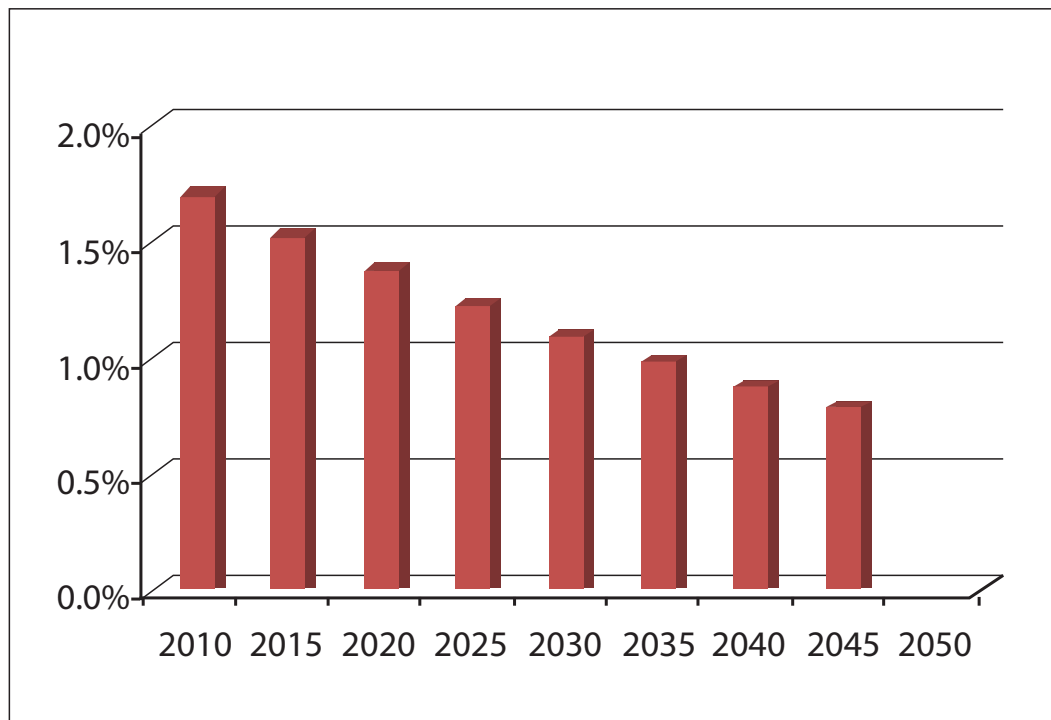




tendance à la baisse du taux de fécondité et de l'impact du programme sur la croissance économique. Le programme peut être lancé avec un niveau d'allocations moins élevé au départ que

l'on augmentera en fonction des tendances de la croissance économique et des changements démographiques. Une telle approche rendrait le programme plus abordable pour le Sénégal.

**Figure 3.1** – Coût d'un système universel de prestations pour enfants (de moins de 5 ans), exprimé en % du PIB



Le coût initial de 1,7% du revenu national (mesuré par le PIB) en 2010 est basé sur une analyse macro-économique et démographique. L’IDB (International Data Base) estime la population du Sénégal en 2010 à 14,1 millions de personnes, avec une proportion de 16,1% d’enfants de moins de 5 ans. L’allocation est estimée à 10% du revenu national par personne (mesuré par le PIB) en 2008 (un niveau d’allocation estimé à 3800 FCFA ou 7,60 \$US). Le coût total exprimé en pourcentage du revenu national dépend du niveau d’allocation de base (en 2008), des taux annuels de croissance économique par personne au cours de la période de planification (estimés à un 1% prudent – des taux de croissance plus élevés feraient chuter le

poids budgétaire plus rapidement) et des coûts administratifs de 8% des allocations totales une fois le programme en place au niveau national. Etant donné le niveau de base de l’allocation (exprimé sous la forme de 10% du revenu par personne de 2008), le taux de couverture prévu (16,1% de la population totale en 2010), un taux de croissance par personne de 1% et des coûts administratifs de 8%, le coût total du programme (exprimé en pourcentage du revenu national) peut être déterminé en multipliant le niveau d’allocation (ajusté à la croissance économique) par le taux de couverture, puis prendre en compte les coûts administratifs, résultant à 1,70% en 2010<sup>12</sup>.

13 Dans ce cas, 16,1% multiplié par 10% (couverture fois niveau d’allocation) divisé par 1,0201 (pour prendre en compte la croissance économique par personne de 2008 à 2010), puis multiplié par 1,08 (en supposant des coûts administratifs de 8%), aboutit à 1,70% (la proportion du coût total du programme sur revenu national mesuré par le PIB).

Un procédé similaire est utilisé pour chaque année successive afin de calculer le poids budgétaire dans le temps. Par exemple, en 2015 la population est estimée à 16,0 millions de personnes, dont 15,3% d'enfants de moins de 5 ans. Ajuster le niveau d'allocation de 10% à la croissance économique et garder l'hypothèse de coûts administratifs récurrents de 8% résulte à un poids budgétaire total estimé à 1,54% du revenu national (mesuré par le PIB). Le poids budgétaire diminue au cours de la période de cinq ans pour deux raisons : en même temps que la population vieillit, la part de jeunes enfants diminue de 16,1% à 15,3%, réduisant ainsi la couverture effective du programme, et d'autre part la croissance économique réduit le poids d'une allocation réelle constante. Des calculs similaires pour chaque année successive permettent de tracer la trajectoire du coût présentée en Figure 3.1 ci-dessous. D'ici à 2050, les jeunes enfants de moins de 5 ans devraient représenter seulement 9,8% de la population, et la croissance économique réelle réduira le poids budgétaire d'un tiers. L'effet net est que le poids budgétaire du programme réduira de plus de moitié – à 0,69% du revenu national.

Bien que grossières, ces estimations ne donnent pas moins une bonne idée de l'évolution dans le temps du poids budgétaire d'un tel programme. Des estimations plus fines devront notamment prendre en compte l'indexation du montant du transfert sur l'inflation (mesurée par l'Indice Harmonisé des Prix à la Consommation) ainsi que l'échelonnement du transfert (c'est-à-dire le fait que tous les enfants ne recevront pas le montant maximum).

Ces estimations du coût du programme à l'échelle nationale confirment que le Sénégal peut entretenir un programme de transferts sociaux monétaires, du moins une fois le programme généralisé et bien en place. Il faudra également considérer les coûts de démarrage d'un tel programme. Ces coûts sont souvent élevés puisqu'il s'agit de mettre en place les outils et former le personnel des structures de mise en œuvre et de suivi. A titre indicatif, le coût d'une phase pilote initiale permettant de tester les différents mécanismes de mise en œuvre (ex : enregistrement, paiement, etc.) à petite échelle est estimé ci-après. Il faudra sans doute plusieurs années d'expansion progressive avant que le programme n'atteigne sa forme nationale et sa pleine rentabilité.

### 3.1.2. Estimation du coût d'une phase pilote initiale

Un budget précis pour une phase pilote dépend des choix faits dans la finalisation de sa conception. Le tableau ci-dessous présente un budget indicatif pour un premier projet pilote visant à tester les mécanismes de mise en œuvre. Il est important de souligner que durant les phases pilotes et d'expansion du programme, le rapport alpha<sup>13</sup> sera bien plus bas que lorsque le programme sera mis en place au niveau national, ceci afin d'assurer de façon convenable gestion, suivi, documentation, et renforcement des capacités. La rentabilité du programme augmentera de façon significative lorsque le programme sera généralisé – les coûts administratifs des programmes de transferts sociaux en Afrique du Sud par exemple ne représentent que 6% du budget total du programme.

<sup>13</sup> Le rapport alpha est le rapport entre le montant du transfert et le coût total du programme. Plus le rapport alpha est proche de un, plus le dispositif est coût-efficace.

**Tableau 3.1** – Coût indicatif d'un projet pilote

Description	Estimation	Budget total annuel (USD)
Plateforme d'enregistrement des naissances	Estimation pour 10 villages	55 000
Kit téléphone mobile et chargeur solaire	40\$ chacun x 1 kit / 5 foyers + 10%	17 500
Formation et communication	Somme forfaitaire	20 000
Allocations familiales	2800 enfants	253 800
Imprévus (en cas d'inflation)	10% de l'allocation	25 200
Coûts de transfert et de retrait	600 FCFA par transfert	40 000
Suivi & Evaluation	Somme forfaitaire	70 000
	<b>Total</b>	<b>481 500</b>

NB: 1 \$ = 503 FCFA, et 1 € = 656 FCFA

Les coûts administratifs incluent des éléments fixes importants et représentent une part d'autant plus importante du budget total que la portée initiale du projet est réduite. L'information sur les budgets des projets pilotes de transferts monétaires n'est généralement pas rendue publique, mais les estimations d'autres projets pilotes de grande envergure (comme la phase pilote du LEAP au Ghana, le programme OEV du Kenya, et les projets pilotes de transferts monétaires de Zambie) semblent indiquer que les coûts administratifs au cours de l'année initiale dépassent 50% du budget total. Les coûts administratifs chutent nettement sitôt que les systèmes initiaux sont développés et bien en place, notamment une fois que l'augmentation du nombre de participants permet des économies d'échelle.

Les coûts administratifs peuvent être réduits en économisant sur les activités de suivi et d'évaluation, mais ceci sape l'objectif de la phase pilote de générer des enseignements. De même, il est possible d'investir moins dans les systèmes de paiement, mais ceci peut affaiblir l'efficacité du programme ou différer les dépenses nécessaires à la phase d'élargissement du programme, lorsque des systèmes plus robustes doivent éventuellement être re-développés. La principale leçon tirée du programme pilote GAPVU du Mozambique dans les années 1990 a été qu'économiser sur les coûts administratifs augmente un certain nombre de risques fiduciaires, y compris la fraude et la mauvaise gestion.

A titre comparatif, le coût total (sur 5 ans) de programmes pilotes comparables au Kenya, au Lesotho et au Ghana s'élevait à 60 millions de dollars. Le Gouvernement a apporté pour 650 millions de FCFA (1 277 000 \$, 991 000 €) d'assistance avant les célébrations de Tabaski fin 2008. Un tel budget pourrait financer à lui seul un premier projet pilote.

## 3.2. Options de financement

### 3.2.1. Soutien des bailleurs de fonds du développement

Des pays comparables au Sénégal ont souvent la possibilité de financer les phases initiales du programme pilote avec le soutien des partenaires du développement. Par exemple, le Kenya met en œuvre de multiple programmes pilotes avec un appui de DFID de 120 milliards de £, et le Lesotho met actuellement en œuvre un programme de transferts monétaires aux OEV avec un financement de 50 millions d'euros de la Commission Européenne.

### 3.2.2. Marge de manoeuvre budgétaire

Un financement externe peut soutenir la phase pilote initiale, mais la viabilité à long-terme requiert l'identification et la mise en place de mécanismes pour un financement national. Le Sénégal a atteint des taux de croissance relativement élevés au cours des dernières années – avec des taux de

croissance annuels du PIB avoisinant les 5% ces cinq dernières années, et des projections proches de l'ordre de 3% en 2009 [FMI, 2008]. Les dépenses du gouvernement ont atteint 28,5% du revenu national en 2008, dont un tiers a été alloué aux dépenses sociales. Le DSRP vise à accroître cette proportion à 40% d'ici à 2010, ce qui, selon le FMI, réduira la pauvreté tout en améliorant les perspectives de compétitivité internationale et de croissance économique [FMI, 2008].

Les principaux acteurs du gouvernement et autres partenaires consultés s'accordaient sur le fait que le gouvernement a largement la capacité d'étendre les investissements dans la protection sociale. Face à la crise économique mondiale notamment, de tels investissements amèneront des rendements substantiels en termes de promotion de la cohésion sociale, de protection du capital humain des pauvres et de protection des fondements d'un développement et d'une croissance économique à long-terme.

La marge de manœuvre budgétaire peut être définie comme la *"marge dans le budget d'un gouvernement qui lui permet d'allouer des ressources pour un but souhaité sans compromettre la viabilité de sa position financière ou la stabilité de l'économie"* [Heller, 2005]. La récente étude de l'ODI constate que l'engagement du Sénégal à travers une stratégie de protection sociale indique une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour des interventions efficaces, y compris celles qui coordonnent les ressources des partenaires du développement et du gouvernement. Toutefois, plus de ressources sont nécessaires pour combler le déficit important de financement. Le rapport cite Handley [2008], faisant remarquer que *"les seuls moyens réellement viables de générer une plus grande marge de manœuvre budgétaire à la disposition du gouvernement est la mobilisation et réallocation des recettes publiques."* [Perezniето et Fall, 2009:58] Le rapport reconnaît l'opportunité à titre temporaire de l'appui des bailleurs de fonds du développement, notamment pour motiver et financer au début les interventions de protection sociale.

Le rapport a identifié deux principales façons d'accroître le revenu : i) augmenter la croissance économique, et ii) renforcer l'effort fiscal en augmentant le ratio entre taxes collectées et revenu national. La performance de croissance relativement robuste du Sénégal laisse des opportunités d'amélioration à moyen-terme, bien que la crise mondiale augmente les défis à court-terme. La performance fiscale du Sénégal est solide par rapport à d'autres pays de la région [Diaw et al 2006 et FMI 2008].

Le FMI note que la poursuite des réformes économiques ainsi que d'autres améliorations attireront certainement d'avantage d'investissements et de croissance économique [FMI, 2008]. Une protection sociale efficace accroît les chances de succès de ces réformes économiques.

Le rapport de l'ODI évoque l'importance de réallouer les dépenses publiques vers les programmes les plus prioritaires et ceux qui sont les plus efficaces afin d'améliorer l'efficacité allocative de l'économie. Par exemple, les subventions généralisées des denrées alimentaires et du carburant n'atteignent pas les pauvres de façon efficace, puisque plus de la moitié des gains reviennent aux 40% les plus riches de la population, et coûtent au pays jusqu'à 3% du PIB, et même 4% selon certaines estimations.

Le rapport de l'ODI conclut que les partenaires (y compris le FMI, la Banque Mondiale, le MEF et le MFSNEFMF) comprennent que la marge de manœuvre budgétaire pour un programme de transferts monétaires peut être créée, si des preuves démontrent que cette intervention est un moyen rentable et efficace de s'attaquer à la pauvreté et à la vulnérabilité.

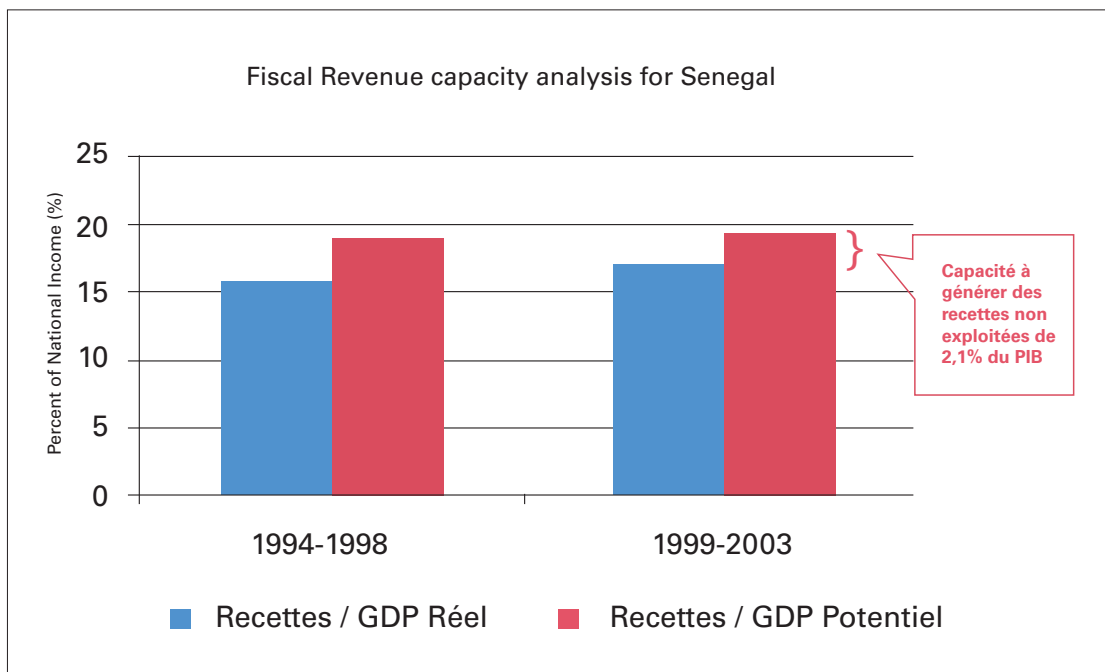
La marge de manœuvre budgétaire dépend de la capacité à générer des revenus budgétaires, de l'engagement du gouvernement, et de la croissance économique – chacun de ces trois facteurs soutenant les perspectives d'un programme de transferts monétaires comme une initiative majeure de protection sociale au Sénégal. Le potentiel des transferts monétaires à soutenir la

croissance économique renforce les arguments fiscaux.

La principale variable déterminant la capacité budgétaire est la capacité à générer des revenus budgétaires – l’aptitude du gouvernement à augmenter les recettes sans perturber les processus économiques qui créent la richesse. La capacité à générer des recettes en retour dépend du niveau de développement économique du pays, de la composition sectorielle de l’économie, de l’ouverture et du degré de monétisation de

l’économie, de divers facteurs démographiques et d’un ensemble d’autres variables. Une étude sur la capacité à générer des recettes a abouti à des estimations (résumées dans la Figure 3.2 ci-dessous) qui suggèrent que la part non exploitée de la capacité du Sénégal à générer des recettes représente 11% de la capacité totale dans la période analysée la plus récente – plus de 2% du revenu national<sup>14</sup>. Utiliser cette capacité couvrirait plus que le coût du programme proposé de prestations pour enfants à l’échelle nationale.

**Figure 3.2** – Analyse de la capacité à générer des revenus budgétaires pour le Sénégal



Source: World Bank, 2008

### 3.3. Dynamiques

L’approche de développement que ce projet pilote adopte a le potentiel d’accroître encore les ressources disponibles pour la mise en place de systèmes de protection sociale. Les leçons tirées de l’expérience de nombreux pays en voie de

développement montrent comment les interventions de protection sociale peuvent propulser une croissance inclusive en faveur des pauvres et ainsi générer une base imposable plus large et plus de revenus pour le gouvernement. L’impact dynamique du programme national proposé est susceptible de soutenir sa viabilité financière.

<sup>14</sup> Tuan Minh Le, Blanca Moreno-Dodson et Jeep Rojchaichaninthon (2008). “Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis.” Policy Research Working Paper 4559. The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network. Mars 2008, Annexe 6, pages 33-36.

La capacité non-exploitée s’applique apparemment aux recettes non fiscales

Un ensemble de nouvelles recherches démontrent que les transferts sociaux monétaires favorisent la croissance économique. Les responsables politiques ne sont pas nécessairement en face d'un choix cornélien entre protection sociale et objectifs de croissance – mais plutôt ont l'opportunité de concevoir un cercle vertueux dans lequel une équité accrue favorise une croissance soutenant de plus amples améliorations en termes d'équité. Il y a au moins neuf façons à travers lesquelles les transferts sociaux monétaires favorisent la croissance économique :

1. Les transferts sociaux monétaires peuvent générer des gains pour ceux qui seraient sans cela défavorisés par une stratégie de réforme économique, apportant ainsi une fonction d'équilibre qui peut permettre le soutien des différents acteurs aux réformes nécessaires. Par exemple, les transferts monétaires offrent une alternative aux subventions générales des denrées alimentaires et du carburant, apportant une protection plus efficace pour les pauvres à un coût budgétaire nettement moins élevé.
2. Les transferts sociaux monétaires favorisent le développement du capital humain, en améliorant la santé et l'éducation des travailleurs et en accroissant la productivité au travail.
3. Les transferts sociaux monétaires permettent

aux pauvres de se protéger et de protéger leurs biens contre les chocs, leur permettant ainsi de préserver leurs capacités à générer des revenus.

4. Les transferts sociaux monétaires réduisent les risques et encouragent l'investissement.
5. Les programmes de transferts sociaux monétaires combattent la discrimination et libèrent les possibilités économiques.
6. Les transferts sociaux monétaires favorisent la participation des pauvres sur le marché du travail.
7. Les transferts sociaux monétaires stimulent la demande locale, promouvant ainsi des résultats de croissance à court-terme.
8. Les transferts sociaux monétaires aident à créer un Etat efficace et sûr, puisqu'ils promeuvent la croissance en renforçant la cohésion sociale et un sens de la citoyenneté, ainsi qu'en réduisant les conflits<sup>15</sup>.
9. Les transferts sociaux monétaires promeuvent l'autonomisation et la croissance en améliorant le pouvoir de négociation des travailleurs, des petits agriculteurs et des micro-entrepreneurs sur le marché.

L'Annexe 5 présente plus en détails les enseignements au niveau international sur les liens entre protection sociale et croissance économique.



## 4. PLAN DE SUIVI ET EVALUATION

La fonction de S&E est particulièrement critique dans les phases précoces du programme. Bien que les projets pilotes puissent commencer à produire des résultats en terme de réponse à la pauvreté, de support au développement social et de promotion de la croissance économique, l'objectif principal d'une phase pilote est de constituer une base d'enseignements pour soutenir les programmes à l'échelle nationale. Les objectifs spécifiques du système de S&E sont de :

- Documenter la mise en œuvre du programme ;
- Démontrer l'impact du programme aux décideurs, aux partenaires du développement et au grand public ;
- Contribuer à l'enseignement tiré des expériences au niveau mondial.

Un des principaux buts du suivi et évaluation est la constitution d'un ensemble d'enseignements pour une mise en œuvre efficace. Dans le contexte du Sénégal où l'approche de la protection sociale est

en évolution, les activités de suivi et évaluation offrent la possibilité de maximiser l'apprentissage par la pratique, de gérer les risques du programme, et de mesurer l'impact du programme. La réalisation complète du programme dépend de la mobilisation d'une plus forte volonté politique et de plus grandes ressources de la part des donateurs. Des évaluations d'impact rigoureuses et convaincantes sont nécessaires pour mobiliser cette volonté politique et mobiliser d'autres partenaires du développement. Etant donné le besoin d'accroître les ressources du programme afin de toucher tous les enfants vulnérables à l'échelle nationale, un processus d'évaluation d'impact adéquat et convaincant peut aider à attirer le soutien d'autres partenaires au développement.

Un suivi rigoureux et crédible encourage l'obligation de rendre des comptes, en documentant la performance du projet, notamment la mise en œuvre des activités dans les délais prévus. Il rassemble les preuves en matière de pertinence des stratégies et des ressources associées, apportant des informations qui visent à améliorer les systèmes de mise en œuvre et l'exécution du programme. Un suivi (et une évaluation) efficace documente les leçons tirées du processus de mise en œuvre, fournissant ainsi des informations transparentes aux bénéficiaires du programme national et contribuant à la courbe d'apprentissage globale des transferts sociaux. De façon importante, notamment avec les leçons tirées des estimations d'impact et des évaluations quantitatives, ces enseignements aident à renforcer et mobiliser encore plus la volonté politique du gouvernement et le soutien des partenaires du développement afin de maintenir et étendre le programme. Le cadre S&E sera développé en accord avec le cadre et les indicateurs de S&E du DSRP.



### 4.1. Suivi du processus

L'élaboration des principales activités de suivi ira de paire avec la stratégie de mise en œuvre pour le programme de transferts monétaires. Le processus de suivi comprendra deux principaux

champs d'opération : i) enregistrement, et ii) paiements, ainsi que certains indicateurs communautaires.

Le processus de suivi de l'enregistrement aura pour but d'évaluer si tous les enfants éligibles ont bien été inscrits, si l'inscription au programme entraîne un enregistrement officiel des naissances, et d'un point de vue opérationnel, si le procédé d'enregistrement est mis en place de façon rentable et efficace, accordant aux participants un lien de dignité avec le programme.

Les questions clés relatives aux paiements dans le processus de suivi incluent :

- Est-ce que les bénéficiaires prévus ont reçu le transfert ?
- Est-ce que les bénéficiaires et fournisseurs ont reçu les sommes correctes d'argent ?
- Le paiement a-t-il été fait à temps ?
- Les bénéficiaires et autres partenaires ont-ils été satisfaits du processus et des méthodes de mise en œuvre ?

Au niveau communautaire, le processus de suivi collectera des informations sur :

- Les prix des denrées alimentaires ;
- Le fonctionnement du marché, notamment la disponibilité et le prix des biens de base ;
- La capacité du marché à répondre à une demande accrue en biens de base ;
- Les impacts économiques au niveau communautaire (y compris au niveau des activités de microfinance).

## 4.2. Evaluation d'impact

Le programme proposé d'allocations aux enfants vise à réduire l'extrême pauvreté, à améliorer les résultats nutritionnels et la scolarisation chez les ménages pauvres, tout en générant éventuellement des impacts en favorisant une croissance économique en faveur des pauvres et inclusive. Ces bénéfices permettent aux pauvres de gérer les risques sociaux auxquels ils sont confrontés. Les recherches internationales ont démontré que de telles interventions génèrent un ensemble d'impacts.

Tout d'abord, en apportant un revenu monétaire, ils réduisent directement la pauvreté, à la fois celle

mesurée en termes de revenu et celle mesurée en termes de dépenses, à court terme. Ensuite, étant donné les habitudes de consommation, les foyers pauvres allouent une part significative de leurs dépenses à la nourriture, améliorant ainsi les résultats nutritionnels. En fonction des décisions d'allocation au sein des ménages, la plupart de ces dépenses sont susceptibles de bénéficier aux enfants. Dans la plupart des cas, les transferts sociaux soutiendront également l'accumulation en capital humain des enfants, notamment par le biais de taux de fréquentation scolaire et de résultats pédagogiques accrus (pour les enfants en âge d'être scolarisés au sein des ménages ciblés), et d'un meilleur accès aux soins de santé primaire. De plus, un nombre croissant de recherches ont démontré que les transferts sociaux contribuaient à une croissance économique en faveur des pauvres et inclusive. L'ensemble des acquis contribue à la réduction de la pauvreté sur le long-terme, notamment en brisant la transmission intergénérationnelle de la privation.

Les projets pilotes, tels que le programme ici proposé, sont nécessairement limités géographiquement. Ainsi, les impacts du programme peuvent ne pas être reflétés dans les indicateurs nationaux. La discussion qui suit identifie des indicateurs locaux qui sont à même de refléter l'ensemble des impacts du programme.

### 4.2.1. Indicateurs de pauvreté

Les prestations pour enfants génèrent un impact direct sur la pauvreté monétaire, et un impact indirect presque immédiat sur le niveau des dépenses. Étant donné les contraintes budgétaires, un programme de transferts sociaux viable d'un point de vue budgétaire et correctement ciblé n'élèvera presque jamais un nombre important de personnes au-dessus du seuil de pauvreté. Soit le coût budgétaire d'un tel résultat serait trop élevé, et certainement inabordable ; soit le programme devrait cibler les foyers se trouvant juste sous le seuil de pauvreté, plutôt que de cibler les plus pauvres. Ainsi les indices numériques de pauvreté ne pourront pratiquement jamais refléter l'impact substantiel du programme. Un indicateur plus adéquat est l'indice d'écart de pauvreté, qui reflète

la mesure dans laquelle le programme a élevé les revenus ou les dépenses d'un foyer vers le seuil de pauvreté.

Un objectif approprié pour l'indice d'écart de pauvreté dépend d'un ensemble de facteurs : le seuil de pauvreté pertinent, la taille du transfert, et la profondeur de la pauvreté (mesuré par l'indice d'écart de pauvreté) pour la population cible. Un transfert plus faible sera associé à un objectif moins élevé. Un seuil de pauvreté plus élevé sera associé à un objectif plus ambitieux si l'indice d'écart de pauvreté est mesuré en valeur absolue, ou un objectif plus restreint si mesuré en valeur relative (pourcentage du seuil de pauvreté).

La plupart des enseignements relatifs à l'impact sur la pauvreté viennent des pays à revenus intermédiaires avec des programmes plutôt conséquents. En Afrique du Sud, les transferts sociaux ont réduit l'indice d'écart de pauvreté de 47% [Samson et al, 2005]. Une étude récente a montré que 62% des ménages bénéficiaires n'ont

aucun membre rapportant une paye via un emploi, et 78% des foyers n'ont aucun membre avec un revenu régulier [de Koker et al, 2006]. En l'absence de pension sociale, 30% des ménages avec personnes âgées à l'île Maurice vivraient sous le seuil de pauvreté, au lieu de 6% seulement avec la pension sociale [Gopee, 2006].

D'autres études documentent les impacts sur l'inégalité exprimée sous la forme de l'indice de Gini (la mesure la plus courant de l'inégalité). Au Brésil, les retraites réduisent l'indice de Gini du pays de un point de pourcentage, et Bolsa Familia réduit l'indice de Gini d'un autre demi-point. Entre 1995 et 2004, l'indice de Gini du Brésil a chuté de 60% à 57% [Veras, 2007; IPC, 2007]. En Afrique du Sud, le système général de prestations sociales réduit l'indice de Gini du pays de trois points de pourcentage [Samson et al, 2004]. Ces deux programmes sont parmi les plus importants au monde – des programme à plus petite échelle ont peu de chances d'avoir un tel effet.

• **Recommandation 15** – Il est recommandé de suivre les indices d'écart de la pauvreté des ménages participants, basé d'une part sur les revenus et d'autre part sur les dépenses, et en considérant la valeur médiane et les niveaux dans le temps. Les objectifs peuvent être estimés à partir de micro-simulations utilisant les données des enquêtes existantes auprès des ménages, ou plus précisément avec des données de référence des localités sélectionnées pour le suivi et l'évaluation. Les objectifs proposés dépendront de l'erreur d'inclusion prédite et des niveaux de revenus et de dépenses des ménages participants. De plus, il est recommandé de suivre l'efficacité de réduction de la pauvreté des transferts – avec et sans les coûts administratifs. Ceci mesure le pourcentage du coût du programme qui résulte en une réduction d'argent dans les indices d'écart de pauvreté des ménages participants.

#### 4.2.2. Indicateurs de nutrition

L'indicateur de capital humain le plus commun – et l'impact de développement le plus fréquent – associé aux transferts sociaux est une meilleure nutrition. Un ensemble d'indicateurs reflète l'impact nutritionnel des transferts sociaux pour la population ciblée. Les indicateurs les plus simples et les plus fréquemment mesurés évaluent les apports nutritionnels – les dépenses totales liées à l'alimentation, la composition des dépenses

alimentaires (pour mesurer la diversité alimentaire), et l'allocation des dépenses alimentaires aux enfants. Les indicateurs anthropométriques fournissent de meilleures preuves, notamment en termes d'allocation des dépenses au sein du ménage. L'indice statural (taille-pour-âge) permet une mesure à long terme de l'impact nutritionnel (en reflétant la prévalence du retard de croissance), et l'indice staturo-pondéral permet une mesure à court terme (en reflétant la prévalence de l'émaciation).

Les enquêtes de dépenses pour les projets pilotes, comme pour les programmes nationaux de transferts sociaux révèlent que les ménages pauvres dépensent la majeure partie de leurs transferts en alimentation. Lorsqu'ils sont évalués, les impacts sur le statut nutritionnel sont sans ambiguïté positifs. De plus, il y a des indications supplémentaires montrant que les transferts sociaux encouragent la production alimentaire.

Quel que soit le type de programme de transferts sociaux, les dépenses alimentaires des ménages augmentent systématiquement. Les ménages afghans dépensent 90% de leur paie gagnée dans le programme de travaux publics Oxfam dans l'alimentation [Oxfam, 2005]. Une évaluation approfondie du PSNP (*Productive Safety Net Programme*) d'Éthiopie a montré que trois quarts des participants consommaient une plus grande quantité et une meilleure qualité de nourriture que l'année précédente, et avaient plus de chances d'avoir leurs propres productions alimentaires pour la consommation ménagère, et moins de chances de vendre des avoirs pour pouvoir acheter de la nourriture [Devereux, 2007 ; Slater et al, 2006]. Les bénéficiaires des pensions sociales au Lesotho rapportent dépenser deux tiers du transfert dans l'alimentation [National University of Lesotho, 2006]. Les ménages recevant des allocations en Afrique du Sud dépensent une part beaucoup plus grande de leur revenu dans l'alimentation que les ménages ne recevant pas les transferts [Samson et al, 2004]. Avec la pension sociale du Brésil, 42% du transfert est alloué à l'achat d'aliments plus nutritifs [Beales, 2007 ; Kugel, 2007]. En Colombie la participation au programme Familias en Accion augmente la consommation alimentaire de 15% comparée à l'année précédente [Ayala et al, 2005]. Les familles bénéficiaires de Progreso au Mexique ont augmenté leurs dépenses alimentaires d'un tiers de plus que les non bénéficiaires [Sedlacek et al, 2000].

Ces dépenses accrues se traduisent par des améliorations de divers indicateurs de la faim et du statut nutritionnel. En Afrique du Sud, les taux de

faim auto-déclarée pour les enfants et les adultes ont chuté parmi les ménages bénéficiaires des prestations aux enfants et des pensions sociales [Samson et al, 2004]. Les indicateurs statural et staturo-pondéral sont très nettement meilleurs parmi les ménages bénéficiaires des transferts sociaux [Duflo, 2003]. Le nombre de participants au projet pilote de transferts monétaires de Zambie rapportant avoir encore faim après un repas a chuté de 56% à 35%. Et le pourcentage de ménages vivant avec un repas par jour a chuté de 19,3% to 13,3% [MCDSS/GTZ, 2007]. La participation au programme *Red de Proteccion Social* (RPS) du Nicaragua a réduit le taux de retard de croissance de 5,3% [Schady, 2006]. L'augmentation des dépenses alimentaires des ménages participant au programme *Familias en Accion* de Colombie s'est traduite par des indicateurs nutritionnels améliorés, y compris pour la croissance et le poids des enfants [Ayala et al, 2005]. De la même façon, les programmes Vivre Contre Travail (VCT) au Bangladesh ont amélioré de façon significative les résultats nutritionnels [Devereux et al, 2006] et le programme *Progreso* du Mexique documente des améliorations importantes sur la nutrition des enfants en bas âge [Szekely, 2001 ; Britto, 2005].

Dans certains cas, les transferts sociaux génèrent également des effets positifs sur l'offre de nourriture. Dans les zones reculées d'Afrique du Sud, les transferts monétaires stabilisent la demande alimentaire, réduisant ainsi les risques du marché et supportant par la même la production agricole locale [Samson et al, 2004]. Les effets directs et indirects du programme Vivre Contre Travail du Bangladesh a augmenté de façon importante la production agricole du pays [Devereux et al, 2006]. Au Malawi, le TIP (*Targeting Inputs Programme*) a contribué à une augmentation importante dans les récoltes annuelles de maïs [Devereux et al, 2007]. Au Zimbabwe, le PRP (*Protracted Relief Programme*) a engendré plus de 2 mois de réserve alimentaire supplémentaire parmi les ménages bénéficiaires moyens [Devereux et al, 2007].

• **Recommandation 16** – Il est recommandé de suivre la part de l'alimentation dans les dépenses des ménages, ainsi que les indicateurs anthropométriques statural et saturo-pondéral. Les objectifs dépendront des niveaux de référence. La part de l'alimentation dans les dépenses des ménages baisse en général à mesure que les revenus augmentent, mais l'objectif pourrait être une part stable – les transferts sociaux améliorant souvent la répartition au sein du ménage, aboutissant à des dépenses alimentaires plus importantes pour les enfants. Aucun objectif ne devrait être fixé pour l'indice statural à court terme puisque cet indicateur n'est pas très sensible aux interventions de court terme. Les objectifs pour l'indice saturo-pondéral dépendront des niveaux de référence.

### 4.2.3. Indicateurs de l'éducation

La plupart des programmes de transferts sociaux de par le monde génère des résultats améliorés sur l'éducation, plus généralement mesurés en termes de taux de scolarisation et de fréquentation accrus. Les enseignements d'Amérique Latine, d'Asie du Sud et d'Afrique Australe démontrent l'impact positif des transferts monétaires sur taux de scolarisation et de fréquentation [Adato, 2007 ; Rawlings, 2004 ; Samson et al, 2004 et 2008]. Sans surprise, les programmes qui demandent aux ménages d'envoyer leurs enfants à l'école afin d'être éligibles au programme produisent d'ordinaire des évaluations d'impact sur les indicateurs scolaires nettement positives. Au Brésil, les participants du programme Bolsa Familia ont 20% moins de chance d'avoir un jour d'absence de l'école, tout au long de l'année ; ils ont 63% moins de chance d'abandonner l'école ; et 24% plus de chances de sauter une classe que les enfants comparables des ménages ne participant pas au programme [Veras, 2007 ; IPC, 2007].

En Colombie, au Mexique et au Nicaragua, les programmes de transferts monétaires conditionnels améliorent de façon significative les taux de scolarisation – mais les effets tendent à être plus importants pour les groupes (comme les étudiants du secondaire) pour lesquels la scolarisation avant le transfert est faible. Les taux de scolarisation dans le primaire au Mexique étaient élevés avant que le programme ne soit mis en place – environ 94% – et l'impact attribué au programme social Oportunidades pour ce groupe est seulement de 1%. Toutefois pour les étudiants

du secondaire (avec des taux de scolarisation de 70% avant le programme) l'impact est de 8%. Les taux d'abandon et de redoublement sont souvent plus sensibles aux transferts sociaux, et les impacts mesurés pour ces indicateurs sont meilleurs. Une évaluation du programme de transferts monétaires conditionnels du Honduras révèle des impacts relativement faibles – mais en large partie à cause du niveau de transfert très bas et du manque d'initiatives complémentaires pour soutenir l'offre de services d'éducation et pour répondre à la demande accrue [Olinto, 2004 ; Lindert, 2005 ; Schady, 2006].

Plusieurs programmes de transferts sociaux au Bangladesh – y compris ceux qui visent l'éducation ainsi que les programmes plus larges de travaux publics – amènent des améliorations significatives dans les résultats scolaires, notamment les taux de fréquentation [Ahmed et al, 2003 ; Molla, 2003 ; Reimers et al, 2006 ; Devereux et al, 2007]. De même, le programme PSNP d'Éthiopie améliore la fréquentation scolaire de façon importante [Slater et al, 2006].

Au Lesotho, environ 10 000 élèves au plan national reçoivent un soutien pour l'éducation par le biais de l'argent des pensions – 60% des pensionnés vivent dans des ménages comprenant de jeunes gens fréquentant un établissement primaire ou secondaire. Un nombre important de ces enfants à charge sont orphelins du VIH/sida. Les pensionnés achètent des uniformes, des livres et des fournitures [National University of Lesotho, 2006]. En Afrique du Sud, les taux de fréquentation scolaire sont beaucoup plus élevés parmi les ménages recevant les prestations sociales que



parmi les ménages similaires ne les recevant pas. Les effets des prestations sociales sur l'éducation des filles sont particulièrement importants [Samson et al, 2004]. En Namibie, les pensions sociales soutiennent la fréquentation scolaire des enfants [FMI, 2006].

Pour les transferts sociaux conditionnels, comme pour les non conditionnels, des recherches claires et convaincantes documentent les résultats positifs sur l'éducation. Dans chaque étude passée en revue où l'impact sur l'éducation a été mesuré, les transferts sociaux ont généré des résultats positifs. Les écarts entre les résultats s'expliquent d'abord par les taux de scolarisation initiaux – généralement, plus les taux de scolarisation initiaux sont élevés, plus les programmes génèrent des impacts minimes. Par conséquent, les impacts

sur l'éducation tendent à être plus grands dans les pays à revenu faible que dans les pays à revenu intermédiaire – puisque les pays à revenu modéré ont généralement des taux de scolarisation plus élevés, notamment dans le primaire.

Le présent programme cible en premier lieu les enfants de moins de 5 ans, c'est-à-dire des enfants qui ne sont pas encore en âge d'aller à l'école primaire. Et si l'Etat sénégalais a affiché une volonté de développer les structures du pré-scolaire pour les enfants de 3 à 6 ans, la disponibilité de ces structures demeure très limitée sur une large partie du territoire. Toutefois il sera intéressant de suivre l'impact du programme sur la scolarisation des éventuels frères et sœurs aînés des enfants ciblés.

• **Recommandation 17** – Il est recommandé de suivre le taux de scolarisation, le taux de fréquentation et le rythme de progression des enfants en âge d'être scolarisés au sein des ménages bénéficiaires. Etant donné que le programme cible les enfants de moins de 5 ans, aucun objectif spécifique n'est recommandé.

#### 4.2.4. Indicateurs de santé

Les indicateurs nutritionnels discutés plus haut sont également des variables de remplacement efficaces pour les impacts sur la santé. De plus, un nombre d'autres indicateurs de santé sont utilisés pour mesurer l'impact des transferts sociaux, notamment des taux de vaccination accrus et un accès amélioré aux services de santé primaires et secondaires. Toutefois, les recherches internationales sur les impacts sur la santé sont faibles, même pour les programmes les plus réussis.

Par exemple, l'évaluation d'impact de Bolsa Familia n'a trouvé aucune preuve d'un impact positif du programme sur la réduction du retard de croissance ou l'amélioration des taux de vaccination des enfants [Veras, 2007 ; IPC, 2007]. En Afrique du Sud, les ménages comprenant des femmes éligibles à la pension de vieillesse ont montré des indicateurs staturo-pondéraux bien meilleurs pour les filles, mais pas nécessairement pour les garçons [Duflo, 2000 et 2003]. Les acquis en santé

dépendent plus de qui reçoit le transfert social au sein du ménage – les grands-mères apportant de très bons résultats de développement. Les ménages recevant des transferts sociaux jouissent de plus grandes parts de l'alimentation et de l'éducation dans les dépenses, et des parts plus faibles en alcool, tabac et divertissements que les ménages non participants – mais il n'y a pas d'impact significatif sur les dépenses de santé [Maitra et Ray, 2003]. Il est possible que les transferts sociaux produisent deux impacts positifs qui tendent à s'annuler mutuellement lorsque mesurés en termes de dépenses de santé du ménage. Les impacts sur l'éducation, la nutrition et les revenus des transferts sociaux peuvent soutenir une vie plus saine – et réduire la demande nécessaire en soins de santé. En même temps, l'effet sur les revenus peut accroître la demande réelle dans un nombre réduit de cas où les soins médicaux sont nécessaires. L'effet net peut être un changement statistiquement insignifiant des dépenses du ménage en services de soins de santé.



Toutefois dans de nombreux pays, des preuves significatives d'impact positif sur la santé ont été trouvées. Au Lesotho, 50% des bénéficiaires de pension dépensent plus dans les services de santé depuis la mise en place des pensions. Dans de nombreux pays à faible revenu néanmoins, les évaluations d'impact n'ont pas encore fourni un ensemble complet de preuves sur les acquis en matière de santé. Parce que ces transferts sont souvent beaucoup moins élevés que dans les pays à revenu intermédiaire, ils couvrent rarement le budget alimentaire du ménage, laissant peu de revenu discrétionnaire pour les dépenses en soins de santé. La plupart de l'impact positif est susceptible de venir des mécanismes de transmission de la nutrition – et ces effets peuvent prendre beaucoup plus de temps pour se manifester.

Au Bangladesh les transferts monétaires interagissent avec les interventions directes de

santé pour améliorer la vaccination, l'accès aux micronutriments et les soins prénataux et postnataux [Devereux, 2007]. Les programmes de transferts monétaires conditionnels au Brésil [Lindert, 2005], au Salvador [Britto, 2007], en Honduras [World Bank, 2005], au Nicaragua [World Bank, 2005] et au Pérou [Bailey et al, 2007] ainsi que les programmes de travaux publics en Ethiopie [Devereux et al, 2007 ; Slater et al, 2006] promeuvent l'accès aux services de santé, bien que moins de preuves existent sur les liens entre transferts sociaux et effets sur la santé. Toutefois, les effets sur la santé pour le programme Oportunidades du Mexique ont été documentés de façon approfondie et apparaissent nettement positifs en termes de nombre de jours de maladie et autres mesures de l'état de santé<sup>16</sup>.

• **Recommandation 18** – Il est recommandé de suivre la part des soins de santé dans les dépenses des ménages, les taux de vaccination, l'accès aux soins de santé lors de maladie ou de blessure, et le nombre de jours de maladie. Toutefois, étant donné les recherches internationales ambiguës et la difficulté à mesurer les impacts sur l'accès, aucun objectif spécifique n'est recommandé.

#### 4.2.5. Indicateurs de croissance économique

Un ensemble de recherches en évolution documente la mesure dans laquelle les programmes de transferts sociaux soutiennent une croissance économique en faveur des pauvres et inclusive. Une grande partie de l'impact est liée à l'accumulation de capital humain et génère des impacts sur le moyen et long terme. Pour ces effets, les indicateurs de capital humain décrits ci-dessus sont plus adéquats que les effets économiques en aval, qui peuvent prendre beaucoup de temps à se matérialiser. D'autres effets – tels que ceux liés à la cohésion sociale ou aux stratégies de réforme en faveur de la croissance – sont difficiles à identifier dans la

phase pilote. Ces effets peuvent être importants à l'échelle nationale pour soutenir des stratégies de réforme économique visant à la croissance, notamment celles qui renforcent les liens internationaux et permettent aux pays de profiter davantage de la globalisation<sup>17</sup>.

Un certain nombre d'autres conditions encourageant une croissance en faveur des pauvres ont des impacts identifiables dès la phase pilote, notamment la réduction des risques et de la vulnérabilité, l'élargissement de l'accès aux avoirs et marchés, et la promotion de l'investissement des ménages.<sup>18</sup> Les bénéficiaires du programme mexicain Oportunidades par exemple investissent 25% de leur transfert dans des petites entreprises et l'agriculture générant des recettes entre 32 et

16 Braine (2006), Britto (2006), Szekely (2001), Sedlacek et al. (2000), Gertler et al. (2005), Pauw et al. (2007), Schady (2006)

17 How to accelerate pro-poor growth: a basic framework for policy analysis [DFID Pro-poor briefing note, September 2004]

18 How to accelerate pro-poor growth: a basic framework for policy analysis [DFID Pro-poor briefing note, September 2004]

49%. Même les plus pauvres sont capables d'investir. Dans le projet pilote de transferts monétaires zambien qui cible les 10% les plus pauvres de la population, 29% de l'argent est dépensé en approvisionnements pour le bétail et l'agriculture, dont 70% sont produits localement. Les bénéficiaires de la pension sociale namibienne font des investissements similaires.<sup>19</sup>

Les transferts sociaux redistribuent également les gains de la croissance économique, permettant aux pays de mettre en œuvre de façon plus durable les réformes liées au commerce sans avoir un effet défavorable sur les pauvres.

Certains programmes de transferts sociaux néanmoins ont un impact immédiat sur la participation au marché du travail et de l'emploi. Par exemple, plusieurs études démontrent que les programmes de travaux publics au Bangladesh, en Inde, au Malawi, en Afrique du Sud et dans de nombreux autres pays créent des emplois de manière effective (ne serait-ce qu'à court terme) et réduisent le chômage [Chirwa et al, 2004 ; Devereux et al, 2006 ; McCord, 2004 et 2005 ; et autres]. Il y a aussi des preuves d'impacts à long terme. Le programme de travaux publics Jefes y Jefas de Hogar en Argentine par exemple, a accru la propension des travailleurs à participer à la vie active et à trouver un travail dans le secteur formel [Ronconi, 2005], notamment parmi les femmes [Devereux et al, 2006]. Néanmoins les preuves d'impact positif restent ambiguës. Slater [2006] avertit que les ménages participants au PSNP en Ethiopie sont susceptibles de voir les conditions de travail requises réduire leur capacité à

poursuivre d'autres activités de subsistance réussies.

Il y a aussi des preuves que les programmes non conditionnels – tels que les pensions sociales, les prestations pour enfants, les allocations d'invalidité et les transferts aux ménages – ont des impacts positifs sur les moyens de subsistance et l'emploi. Schüring et al [2006] montrent que les participants au projet pilote de transferts monétaires de Zambie utilisent une part importante des prestations pour embaucher de la main d'œuvre, par exemple dans le but de cultiver les terres autour de leurs maisons et ainsi multiplier la valeur des transferts sociaux tout en créant des emplois pour les jeunes des environs. Barrientos et Sabates-Wheeler [2006] montrent que le programme de transferts sociaux Progresa (maintenant Oportunidades) du Mexique est associé à des impacts sur l'économie locale qui améliore largement la consommation, l'accumulation d'avoirs et l'emploi au sein des communautés – à la fois pour les participants et pour les non participants. Gertler et al [2005] montrent que les participants à Progresa investissent une part de leurs transferts sociaux dans les actifs productifs et ont plus de chances de s'engager dans des activités entrepreneuriales, améliorant ainsi leur capacité d'autosuffisance durable. Harnett et Cromwell [2000] ont montré que les ressources de l'un des programmes de transferts sociaux du Malawi donnent la possibilité aux participants d'investir dans leurs propres exploitations durant la période de plantation plutôt que de dépendre d'emplois temporaires n'offrant aucune perspective d'avenir pour leur survie immédiate.

• **Recommandation 19** – Il est recommandé de suivre le taux d'activité, la situation relative à l'emploi, et les autres activités de subsistance des ménages participants et des ménages du groupe témoin.

<sup>19</sup> Social protection and economic growth in poor countries. Social protection Briefing Note Series, No. 4. DFID, March 2006

## 5. CONCLUSION



Il y a de réelles opportunités pour un changement significatif au Sénégal, au vu du véritable intérêt du gouvernement et des partenaires au développement à mettre en place un programme de transferts sociaux monétaires comme instrument majeur de la protection de l'enfance et de la réduction de la pauvreté. Initialement, le DSRP a mis l'accent sur les investissements pour créer des richesses afin de porter la croissance à une moyenne de 7 à 8% sur la période 2001-2015, et réduire la pauvreté de moitié à l'horizon 2015. Cependant, avec une croissance moyenne située autour de 5% sur la période 2001-2008 et des prévisions du FMI pour les années 2009 et 2010 estimées à environ 3%, il est nécessaire d'investir sur la protection sociale afin de maximiser les chances d'atteindre les objectifs initiaux de réduction de la pauvreté.

Lors de l'atelier de restitution de la présente étude de faisabilité organisé les 15 et 16 avril 2009, conjointement entre le Ministère de la Famille, de

la Solidarité Nationale, de l'Entreprenariat Féminin et de la Micro-Finance, le Ministère de l'Economie et des Finances et l'Unicef, les participants ont validé la mise en place progressive d'un programme national de transferts sociaux monétaires reposant sur les grands principes suivants :

- L'universalité : pour tous les enfants âgés de moins de cinq ans soit à terme plus de deux millions d'enfants ;
- La mère ou le tuteur légal de(s) enfant(s) est identifié comme recevant le transfert monétaire ;
- Les conditionnalités au transfert monétaire doivent demeurer souples (par exemple l'enregistrement à l'Etat Civil de(s) l'enfant(s), la présence continue de(s) enfant(s) dans le ménage, etc.) ;
- Le mécanisme de paiement retenu devra être celui permettant d'atteindre les bénéficiaires le plus simplement et présentant le plus grand potentiel de développement.

Une telle approche permettra non seulement une

réduction de la pauvreté monétaire mais également la promotion des droits des enfants et le renforcement de la cohésion sociale et de la solidarité verticale. Le programme doit s'appuyer sur une coresponsabilité de l'Etat et des familles, et agir en synergie avec les autres programmes visant à la protection de l'enfance et à la réduction de la pauvreté.

Une nouvelle étape vers l'opérationnalisation d'un programme de transferts sociaux monétaires a ainsi été franchie, et les prochaines étapes pour une mise en œuvre rapide d'un programme pilote sont proposées ci-dessous.

### **Mise en place d'un Comité de Pilotage (mai 2009)**

Constituer un Comité de Pilotage qui aura pour fonction de guider et capitaliser les expériences nationales en matière de transferts sociaux monétaires (les projets de la CLM, du CNLS, du PAM, etc.) et de coordonner la phase pilote du programme universel de transferts sociaux monétaires ici proposé, notamment les activités présentées ci-après.

### **Finalisation du modèle pilote (mai-décembre 2009)**

Affiner l'analyse sur base des études en cours telles que l'étude sur les structures familiales et la pauvreté, l'enquête sur les villages et leurs infrastructures, les études sur les transformations socio-économiques et sur la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, etc. et lancer des études complémentaires si nécessaire par exemple pour une meilleure compréhension des mécanismes de solidarité communautaire.

Consulter les groupes et communautés cibles sur la pertinence, la justesse et la mise en œuvre du programme, et échanger sur le rôle des différents membres et structures communautaires dans la mise en œuvre et le suivi du programme.

Echanger avec la CLM sur l'élaboration du projet pilote de transferts sociaux monétaires pour les

enfants de moins de 5 ans au sein du PRN, projet prévu avec le financement de la Banque Mondiale, et explorer la possibilité d'utiliser le projet pilote du PRN pour informer la mise en place du programme universel de transferts sociaux monétaires proposé, en considérant notamment : le ciblage (universel ou ciblé), le niveau et la fréquence du transfert, les zones pilotes, les activités de renforcement des capacités, et le S&E (si la CLM devait conserver une approche ciblée, développer un cadre de S&E commun pourrait par exemple permettre de comparer approche universelle et ciblage communautaire).

Travailler avec le CNEC et ses partenaires (y compris la DAGAT et le CROSP Kolda) sur l'amélioration des systèmes d'enregistrement des naissances, en priorité dans les zones pilotes proposées, et discuter en particulier :

- le statut de chef de village ;
- les frais d'enregistrement et les incitations ;
- le processus et les délais pour produire le document ;
- la nécessité de la carte d'identité de la personne en charge de l'enfant ;
- la centralisation du fichier de l'état civil ;
- la réduction des risques de fraude.

Explorer plus avant les options pour la structure de gestion au niveau Arrondissement/ Communauté Rurale – soutien politique pour le renforcement des CPRS, les politiques de décentralisation, etc.

Travailler avec Manobi sur le développement du logiciel et de l'ensemble du système d'enregistrement des naissances assisté par SMS proposé.

Explorer plus avant les mécanismes de paiement avec la Sonatel, et autres (notamment PosteFinances et le CMS) si nécessaire.

Travailler avec le Ministère du Travail et l'Office International du Travail pour assurer cohérence et synergie avec le projet d'étendre le régime des retraites (40% des ménages sénégalais comprennent à la fois des enfants et des personnes âgées) et ainsi promouvoir des économies d'échelle (par exemple, en développant

conjointement le registre commun).

Travailler sur le Système d'Information de Gestion en développant des interfaces entre les bases de données de l'état civil et de paiement, et en promouvant des liens développementaux avec les systèmes de retraite, les systèmes de suivi des enfants des rues, etc.

Travailler avec les structures impliquées dans les activités de planning familial pour promouvoir les synergies entre le programme proposé et les campagnes de sensibilisation et autres activités du planning familial.

Travailler avec l'ANSD et les partenaires sur la présélection des villages et quartiers bénéficiaires.

Travailler avec la CAPE, la société civile et autres institutions impliquées sur les actions complémentaires à mener pour promouvoir la protection de l'enfant en insistant sur la co-responsabilité de l'Etat et des parents, notamment en appuyant la communication sur la convention des droits de l'enfant, la vulgarisation des lois existantes contre la mendicité et sur la scolarisation obligatoire jusqu'à 16 ans, le renforcement des associations d'enfants, etc.

Développer plus en détails un cadre commun de S&E pour les projets de transferts sociaux monétaires en cohérence avec le cadre S&E du DSRP, et investir dans les activités de S&E de manière concertée.

Tirer les leçons du projet pilote du CNLS (première évaluation prévue en août/septembre 2009) et des premières expériences de la CLM (si le projet pilote est en place rapidement).

Organiser un atelier d'une journée pour présenter le modèle finalisé du projet pilote, et échanger sur l'élaboration des autres programmes de transferts monétaires envisagés (CLM, Unicef, Programme Alimentaire Mondial, Ministère du Travail/HelpAge).

Finaliser l'élaboration du projet pilote par l'écriture d'un manuel de mise en œuvre, clarifiant :

- les rôles et responsabilités de chacun, notamment entre le MEF et le MFSNEFMF ;

- les dispositions pour le Suivi et l'Evaluation – incluant les ressources humaines et financières supplémentaires nécessaires ;
- le plan de renforcement des capacités – incluant formation, personnel supplémentaire et mécanismes ;
- l'élaboration du Registre Commun.

### **Financement du programme (juin-décembre 2009)**

Exécuter de nouvelles micro-simulations pour affiner l'estimation du coût du programme généralisé, et estimer le coût d'une première phase pilote.

Intégrer la phase pilote à la programmation budgétaire pour 2010 (PAP du DSRP 2), notamment dans la perspective des prochaines assises parlementaires sur la loi de finance (septembre-octobre 2009).

Estimer les frais de lancement du programme et finaliser un plan de financement sur 5 ans.

### **Ateliers de formation sur la protection sociale (juin-décembre 2009)**

Organiser un premier atelier d'orientation de 3 jours sur la protection sociale, avec pour but d'améliorer la compréhension des principes de base de la protection sociale, des filets sociaux de sécurité et des programmes de transferts sociaux monétaires parmi les personnes ressources impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de protection sociale.

Développer un plan et des outils de communication pour vulgariser et diffuser les concepts généraux de la protection sociale ainsi que la justification pour les différentes options recommandées ou adoptées au Sénégal auprès de l'ensemble des parties prenantes (acteurs étatiques, membres de la société civile, acteurs du secteur privé et communautés).

Organiser des ateliers régionaux (avec par exemple l'appui des membres de la Plateforme Nationale



des Organisations de la Société Civile pour le suivi des OMD au Sénégal) sur la protection sociale visant à diffuser les concepts de la protection sociale et former les personnes ressources au niveau des régions sur les avancées récentes au Sénégal.

### **Tissage du système de filets sociaux de sécurité (à partir de juin 2009)**

Rechercher les économies d'échelles, la complémentarité et les synergies entre programmes d'assistance sociale.

Promouvoir une approche en concertation par étapes pour le tissage du filet social visant à : i) analyser le contexte et s'accorder sur la définition de la vulnérabilité dans le contexte sénégalais ; ii) passer en revue les filets existants (coût-efficacité, lacunes) ; et iii) tisser le filet social en distinguant les mécanismes de long-terme répondant à la pauvreté et à la vulnérabilité chronique et les mécanismes d'urgence répondant à la pauvreté et à la vulnérabilité transitoire.

Organiser un forum technique visant à ébaucher un modèle plus large de protection sociale approprié au contexte sénégalais, au vu de l'expérience développée dans d'autres pays (par exemple le Ghana, le Niger, l'Éthiopie).

### **Atelier ouest-africain (fin 2009)**

Organiser un forum technique pour les partenaires régionaux portant sur la mise en place de systèmes de protection sociale centrés sur l'enfant en Afrique de l'Ouest s'appuyant sur les études de faisabilité et les leçons tirées des phases pilotes au Sénégal, les études menées en Mauritanie, au Mali et au Burkina Faso, le programme LEAP au Ghana, les évaluations au Niger, etc.

### **Mise en œuvre de la phase pilote initiale (janvier 2010-juin 2011)**

Lancer la Phase Pilote 1 à Guédiawaye (janvier 2010) et à Kolda (avril 2010).

Mener une revue à mi-parcours, organiser un atelier pour présenter les résultats de la revue à mi-parcours et échanger sur les enseignements d'autres études et programmes (CLM, Unicef, PAM, HelpAge, etc), et apporter les ajustements nécessaires (juillet 2010).

Mener une évaluation d'impact à Guédiawaye (décembre 2010) et Kolda (mai 2011).

Apporter les ajustements au programme jugés nécessaires (février-juin 2011).

Lancer la Phase Pilote 2 (juillet 2011).



## BIBLIOGRAPHIE

---

**ANSD (2007)** *Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal. ESPS 2005-2006*. Rapport National. Septembre.

**BAfD (2007)** *Les transferts de fonds des migrants, un enjeu de développement. Les Comores, Mali, Maroc, Sénégal*. Octobre.

**Barrientos, A. et J. DeJong (2006)** *Reducing Child Poverty with Cash transfers: A Sure Thing?* Development policy review 24(5):537-52.

**Coady, D., M. Grosh, J. Hoddinott (2004a)** *Targeting of transfers in Developing Countries. Review of Lessons and Experience*. Banque Mondiale. Octobre.

\_\_\_\_\_ **(2004b)** *Targeting outcomes redux*. The World Bank Research Observer, Vol. 19, No.1, pp.61-85.

**Datta, D., A. Ejakait et M. Odak (2008)** *Mobile phone based cash transfer in emergency response: Lessons from Kenya*. 20 Mai 2008.

**de Janvry, A. et Sadoulet, E. (2006)** *When to use a CCT versus a CT approach?* Note Presented at the Third International Conference on Conditional Transfers organized by the World Bank and the Government of Turkey in Istanbul, July 26-30, 2006.

**Dercon, S. (2001)** *Assessing Vulnerability to Poverty*. Mimeo. Jesus College, Oxford, and Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University.

**Dia, I. (2006)** *Contrat pour l'Education. Programme Prestations sociales conditionnelles aux femmes pour l'éducation des enfants*. Octobre.

**Fall, A.S. et B. Guèye (2005)** *Gouvernance et corruption dans le système de santé au Sénégal*.

**FARPAS (2008)** *Contribution de la FARPAS aux assises nationales de l'action sociale*. Août.

**Fonds Monétaire International (2008a)** *Senegal: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, First Review Under the Policy Support Instrument, and Request for Waiver of Assessment Criterion and Modification of Assessment Criteria – Staff Report*. IMF Country Report No.08/209, Juin. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_ **(2008b)** *Senegal: Selected Issues*. IMF Country Report No. 08/221. Juillet, 2008. Washington, DC.

**Gassmann, F. et C. Behrendt (2006)** *Cash Benefits in Low Income Countries: Simulating the Effects on Poverty Reduction for Senegal and Tanzania*. Discussion Paper 15. Genève: Bureau International du Travail.

**Gouvernement du Ghana (2007)** *The National Social Protection Strategy (SNPS): Investing in people*. Ministry of Manpower, Youth and Employment (MMYE). Mars.

**Gupta, S., C. Pattillo et S. Wagh (2007)** *Making Remittances Work for Africa*, Finance and Development 44(2).

**Heckman, J. et P. Carneiro (2003)** *Human Capital Policy*. NBER Working Paper No. 9495. National Bureau of Economic Research. Février.

**Kildal, N. et S. Kuhnle (2002)** *The principle of Universalism: Tracing a Key Idea in the Scandinavian Welfare Model*. Paper presented at the First Conference of the European Social Policy Research Network, Social Values, Social Policies. Tilburg University, Tilburg, Pays-Bas, 29-31 août 2002.

**Mkandawire, T. (2005)** *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Social Policy and Development Programme Paper Number 23. Genève: Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social. Décembre.

**Ndione, M. (2008)** *Contraintes d'une Croissance Inégalement Répartie*. Echos de la Banque Mondiale. No 10. Avril. Dakar, Sénégal.

**Perezniato, P. et A. S. Fall (2009)** *Social Protection and Children in West and Central Africa: Case Study Senegal*. Overseas Development Institute. Janvier.

**République du Sénégal (2005)** *Stratégie Nationale de Protection Sociale et de Gestion des Risques*. Rapport Provisoire. Octobre.

\_\_\_\_\_ **(2006a)** *Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Rapport OMD 2006*. Dakar.

\_\_\_\_\_ **(2006b)** *Poverty Reduction Strategic Paper*. Draft. Septembre.

\_\_\_\_\_ **(2007)** *Plan National Stratégique pour la Survie de l'Enfant 2007-2015*. Ministère de la Santé et de la Prévention. Juillet.

\_\_\_\_\_ **(2008a)** *Assises Nationales sur l'Action Sociale. Rapport introductif présenté par le Directeur de l'Action Sociale*. Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance. Direction de l'Action Sociale. Août.

\_\_\_\_\_ **(2008b)** *Enquête Nutritionnelle SMART. Evaluation de la Situation Nutritionnelle au Sénégal*. Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale. Direction de la Santé. Division de l'Alimentation, de la Nutrition et de la Survie de l'Enfant. Unicef. Novembre.

**Sadio, A. (2008)** *Revue de la composante Groupes Vulnérables de l'Axe 3 du DSRP II*. Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté.

**Samson, M., van Niekerk, I., Mac Quene, K. (2006)** *Designing and Implementing Social Transfer Programmes*. EPRI. Le Cap, Afrique du Sud.

**Sander, C., I., Barro, M., Fall, M., Juhlin and C. Diop (2003)** *Etude sur le transfert d'argent des émigrés au Sénégal et les services de transfert en microfinance*, Working Paper n° 40, Social Finance Unit, Genève: Bureau International du Travail.

**Save the Children UK, HelpAge International, et Institute of Development Studies (2005)** *Making*

*Cash Count. Lessons from cash transfer schemes in east and southern Africa for supporting the most vulnerable children and households.*

**UCW (2007)** *Enfants mendiants dans la région de Dakar.* Understanding Children's Work. Project Working Paper Series. OIT. Unicef. Banque Mondiale. Novembre.

**Van Vlaenderen, H., S. Mansour Tall et G. Gaye (2004)** *Till to Tiller: Linkages between International Remittances and Access to Land in West Africa.* FAO Livelihood Support Programme, Juillet.

**World Bank (2007)** Sénégal. *A la recherche de l'emploi – Le chemin vers la prospérité.* Memorandum Economique sur le pays. Septembre.

**Yaschine, I. et L. Dávila (2008)** *Why, When and How. Should Beneficiaries Leave a CCT Programme?* Poverty in Focus. Number 15:8-9. International Poverty Centre. Août.

## ANNEXES

---

- Annexe 1** – Etude des expériences en transferts sociaux non contributifs au Sénégal
- Annexe 2** – Grandes lignes de la proposition de projet « Contrat pour l'éducation »
- Annexe 3** – Revue des mécanismes de paiement possibles
- Annexe 4** – Analyse institutionnelle
- Annexe 5** – Preuves internationales établissant une relation entre la protection sociale et la croissance économique
- Annexe 6** – Liste des partenaires consultés durant l'étude de faisabilité & Liste des participants à l'atelier
- Annexe 7** – Programmes de transferts monétaires orientés vers les enfants en Afrique

## ANNEXE 1 – Etude des expériences en transferts sociaux non contributifs au Sénégal

Vous trouverez ci-dessous une liste des expériences nationales en matière de transferts sociaux non-contributifs en direction des ménages, soit au titre de programmes nationaux/à grande échelle ou au titre d'initiatives à plus petite échelle. Cette revue rapide n'a pas pour ambition d'être exhaustive ; cependant, les enseignements tirés de ces expériences peuvent documenter les choix à faire en termes de processus de ciblage, et de mécanisme de mise à disposition des transferts.

### Transferts sociaux formels et semi formels, sous forme d'aide alimentaire

Le Programme Alimentaire Mondial et ses partenaires sont les principaux donateurs en matière d'aide alimentaire. Le budget alloué par l'Etat pour l'alimentation scolaire a été augmenté, passant de FCFA 250 millions à FCFA 600 millions. Le CSA (Commissariat à la Sécurité Alimentaire), organisme gouvernemental, est en charge de la distribution d'aide alimentaire.

Les transferts sociaux formels sous forme d'aide alimentaire au Sénégal sont effectués de manière régulière par le biais de **programmes d'alimentation scolaire, de programmes "vivres contre travail", ou de programme "vivres contre formation"**. Toutes ces formes de transferts sociaux sont des transferts conditionnels – en direction des enfants qui fréquentent l'école ou de bénéficiaires menant des travaux ou participant à une formation. Une évaluation de l'impact des activités d'alimentation scolaire, menée en 2004, a conclu que le programme a eu un impact positif sur la fréquentation scolaire et le taux d'achèvement des études. Cependant, l'efficacité des programmes d'alimentation scolaire est toujours remise en cause - à la fois aux niveaux national et mondial, et le Ministère de l'Éducation va lancer une nouvelle étude d'évaluation d'impact en Novembre 2008. Le CRES (*Consortium de Recherche Economique et Sociale*) sera chargé de cette étude, qui s'étalera sur une durée de 2 ans. Actuellement, un montant de FCFA 600 millions, tiré du budget national, est alloué aux



activités d'alimentation scolaire. Et le gouvernement est disposé à prendre le relais du PAM et à développer les programmes d'alimentation scolaire dans le long terme. Une nouvelle Direction de l'alimentation scolaire (Division Nationale des Cantines Scolaires) est sur le point d'être mise en place, avec pour responsabilité d'élaborer une stratégie nationale pour l'alimentation scolaire, et de contribuer à améliorer l'efficacité des programmes d'alimentation scolaire gérés par les institutions nationales.

Tous ces programmes de transferts alimentaires sont ciblés. Le premier niveau de ciblage est d'ordre géographique. Les activités sont dirigées vers la plupart des zones d'insécurité alimentaire (et vers celles ayant les taux les plus élevés de malnutrition des enfants, pour ce qui concerne les programmes de renforcement nutritionnel). Un deuxième niveau de ciblage est alors appliqué.

Pour devenir admissible à un programme d'alimentation scolaire, une école doit répondre aux critères suivants: être une école publique (bien que quelques écoles privées sont financées par Caritas), être située en zone rurale; accueillir entre 50 et 300 élèves; répondre à un minimum de normes en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement, et avoir un comité de gestion. Dans le cas des programmes "vivres contre travail", les ONG sélectionnent les ménages bénéficiaires, avec l'aide des membres de la communauté, sur la base de leur statut de pauvreté / de vulnérabilité / d'insécurité alimentaire. Le PAM n'utilise pas de questionnaire national pour choisir les ménages bénéficiaires, mais laisse plutôt à ses ONG partenaires la responsabilité de soutenir un processus de ciblage à base communautaire. Dans certaines régions du Sénégal, une redistribution des transferts est observée. Bien que le conseil du village ait établi une liste de bénéficiaires (c'est-à-dire les ménages les plus vulnérables) avec l'ONG, les transferts alimentaires sont ensuite redistribués à tous les ménages au sein de la communauté, indépendamment de leur état de vulnérabilité. Cependant, cette pratique n'est pas la norme au Sénégal. Aucune étude n'a été menée pour évaluer l'efficacité du ciblage à base communautaire.

### **Transferts sociaux formels et semi formels, sous forme d'espèces**

**Les transferts sociaux en espèces** aux personnes les plus vulnérables sont effectués par le canal de la Direction de l'Assistance sociale (DAS), organisme sous tutelle du Ministère de la Famille. Comme indiqué par Perezniето et Fall (cf. encadré A1.1), le système actuel est très sporadique et dépendant de la disponibilité des ressources. Les

soutiens aux associations et aux particuliers, pour un montant total équivalent à 2 millions de dollars USD en 2004, sont effectués au cas par cas, plutôt que basés sur une approche programmatique. Afin qu'elle puisse bénéficier du régime, il est nécessaire pour la personne concernée de: connaître le programme; se rapprocher du CPRS local (Centre de Promotion et de Réinsertion Sociale – il y en a 45 seulement, pour l'ensemble du Sénégal), rassembler les pièces justificatives à l'appui de son dossier (copie de la carte d'identité, certificat de décès, certificat de scolarité, etc.), obtenir de la part d'un travailleur social la confirmation de son état d'indigence, obtenir de la part de la commission nationale le classement de sa demande au rang des priorités, parmi celles les ressources de la DAS sont en mesure de couvrir; être en mesure d'effectuer le voyage jusqu'à Dakar pour percevoir le transfert d'espèces (ou habiliter une personne à le percevoir et le lui renvoyer). Le transfert fourni est une subvention unique, qui ne peut être accordé à une même personne sur deux années consécutives. En 2004, 910 demandes ont été approuvées, sur 3547 requêtes. Bien que ce système aide sans doute un certain nombre de personnes à faire face au cours de circonstances particulièrement difficiles - par exemple, lors du décès de l'époux, de rentrée scolaire, de fêtes religieuses, etc. - son impact global sur la réduction de la pauvreté au niveau national est sujet à caution. Une approche plus systématique de l'aide sociale permettrait d'en améliorer l'équité, la transparence (et donc la «confiance» accordée aux institutions nationales), et pour autant qu'elle soit bien conçue, offrirait un bon retour sur investissement, en terme de croissance économique et de réduction de la pauvreté.



### **Encadré A1.1 - Les transferts d'espèces aux personnes par le biais de la Direction de l'Assistance sociale**

«La Direction nationale de l'Assistance sociale, au sein du MFSNEFMF [Ministère de la Famille], gère un programme de transferts d'espèces aux «personnes démunies» ou «indigents». Les personnes qui considèrent qu'elles relèvent de cette catégorie et qui souhaitent bénéficier de ces prestations doivent se rapprocher d'un CPRS local, où un travailleur social évaluera leur situation afin déterminer s'il s'agit d'un cas réel d'indigence. Le cas échéant, un certificat doit être émis (si celui-ci est délivrée par le maire, le coût de la subvention doit être supporté par la collectivité locale ; en revanche, si le certificat est approuvé par le préfet de Région, le transfert d'espèces relèvera de la responsabilité de l'État ; cependant, les critères qui permettent de déterminer lequel de ces deux niveaux est responsable, restent peu clairs. Avec le «certificat d'indigence» (carte d'indigence), le bénéficiaire et ses personnes à charge peuvent avoir gratuitement accès à des soins de santé de base au niveau de centres de santé désignés à cet effet et sont également en droit de percevoir un transfert d'espèces (d'un montant pouvant aller jusqu'à 200.000 FCFA par an). Cependant, ce transfert d'espèces est attribué uniquement au bénéficiaire principal, et n'est pas ajusté en fonction du nombre d'enfants ; de ce fait, les familles nombreuses qui en bénéficient percevront des ressources moindres. Les prestations fournies par le biais de ce programme restent limitées aux personnes qui en connaissent l'existence, puisqu'il n'existe ni des campagnes de sensibilisation, ni des actions de mobilisation sociale ou encore de campagnes de proximité, qui pourraient améliorer le ciblage du programme.

En plus de pâtir de son approche non systématique dans la fourniture de soutiens financiers visant à atténuer les vulnérabilités, ce programme a été développé dans une perspective "d'assistanat", plutôt que sur la base d'une vision "fondée sur les droits", de telle sorte que les populations cibles ne sont pas considérées par l'État comme des titulaires de droits auxquelles l'on doit garantir un niveau de vie minimum, mais plutôt perçus comme les bénéficiaires d'un système d'assistance aux nécessiteux, tributaire d'une politique sociale et d'une approche budgétaire résiduelle : l'aide accordée dépendra des ressources que la Direction parvient à obtenir, au terme d'un processus très complexe de négociations budgétaires, dans lequel le Ministère n'est pas particulièrement en position de force. Les conséquences de cette situation sont que le programme de transferts d'espèces aux démunis revêt un caractère d'incertitude, avec une déficience dans le ciblage. De ce fait, le programme reçoit peu d'incitations à une éventuelle expansion, en raison de ses ressources limitées. Aucune action complète de S&E n'a été réalisée sur le programme, de sorte qu'il est difficile d'en étayer les avantages et / ou les contraintes, preuves à l'appui. Nos premiers résultats suggèrent que c'est un programme qui nécessiterait un renforcement structurel important, pour être mis dans les conditions de réaliser tout son potentiel. »

[Perezniето and Fall, 2009:65]

En 2005/2006, Plan Sénégal a mis en œuvre un projet d'une durée de 24 mois, offrant des **bourses scolaires** aux filles. Le projet a été mis en œuvre par Plan, en partenariat avec des associations de parents, les collectivités locales, et les IDEN (Inspections Départementales de l'Éducation Nationale). La bourse scolaire était accordée pour les deux premières années du niveau moyen d'éducation, à des filles issues de classes sociales défavorisées et s'étant classé parmi les premières lors des compositions du cycle élémentaire. Le système éducatif a soutenu le projet, et s'est révélé efficace dans l'appui à sa mise en œuvre. Les bourses étaient payées directement par le personnel de Plan. Le programme a été clôturé, au terme du financement canadien. Une évaluation d'impact a conclu que le programme avait réussi à maintenir les filles à l'école.

Le Conseil National de Lutte contre le Sida (CNLS) avec le soutien de la Banque mondiale a élaboré fin 2008 un projet de **transferts d'argent conditionnels** pour la scolarisation de 5 000 orphelins et enfants vulnérables (OEV) en 2008/2009 à travers le Sénégal. Sont ciblés les enfants de 2 à 18 ans issus de milieux défavorisés particulièrement vulnérables. La porte d'entrée du VIH n'est pas exclusive. Le montant de la bourse allouée à une famille varie selon le niveau scolaire, entre 108 000 FCFA au cours maternel et 165 000 FCFA au second cycle, et est fonction du nombre d'enfants éligibles. Ce projet est exécuté grâce aux 11 unités d'appui régionales du CNLS, en partenariat avec les ONG qui travaillent avec les personnes vivant avec le VIH/Sida, et avec PosteFinances pour ce qui est du transfert des espèces par la mise à disposition d'un carnet d'épargne. Le transfert est conditionnel et le répondant de l'enfant doit fournir les preuves de : l'inscription de l'OEV, du paiement des frais scolaires ou de formation, de la présence régulière de l'enfant à l'école ou en apprentissage, et du suivi de l'observance des soins médicaux à l'enfant. Les premières bourses ont été fournies en janvier 2009 (c'est-à-dire bien après la rentrée scolaire). Une première évaluation du programme est prévue en août/septembre 2009.

En février 2009, le Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et des Transports Aériens, en partenariat avec la Commission Européenne, a lancé le PUHIMO (*Programme spécial de voiries urbaines à haute intensité de main-d'œuvre*), un programme de **travaux publics** d'un montant de 18 milliards de FCFA, en direction des agglomérations de Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque, Bargny et Ziguinchor. Ce programme devrait créer environ un million de jours de travail, soit l'équivalent de 13.000 emplois de moyenne durée. Le programme s'inscrit dans une stratégie plus large de lutte contre l'émigration clandestine, et vise à promouvoir l'emploi des jeunes.

En plus de ces transferts sociaux à des particuliers, les transferts d'espèces sont également accordés à des groupes tels que des associations de femmes, des associations d'agriculteurs, des comités villageois, etc., pour le développement d'activités génératrices de revenus. Désormais, ces transferts sont souvent fournis soit à travers un compte ouvert dans une banque ou au niveau de la *Mutuelle* (organisation de microfinance) la plus proche. Cependant, des retards dans le paiement peuvent être observés en ce qui concerne les petites Mutuelles, comme a pu le constater Plan Sénégal par exemple, qui opère maintenant principalement par l'intermédiaire des banques.

### **Les transferts sous forme de bons d'alimentation**

Entre novembre 2007 et mars 2008, le CRS a mis en œuvre un programme de **bons d'alimentation** à Dakar. Il s'agit d'un projet pilote, au sein d'un programme triennal plus large d'aide alimentaire, destiné aux personnes vivant avec le VIH (PVIH), visant à tester la faisabilité d'une alternative à l'aide alimentaire. Le CRS a déjà une expérience antérieure en matière d'utilisation de bons pour les semences, et l'option des bons a été choisie car elle permet un suivi facile de l'utilisation du transfert. Les bénéficiaires recevaient un bon d'une valeur de 12.500 FCFA à l'occasion de chaque visite médicale mensuelle (bon contresigné par la structure médicale), et disposaient d'un délai de 2 semaines pour les échanger dans un magasin

désigné, au niveau de leur quartier. L'évaluation a révélé que i) les bénéficiaires dépensaient le transfert sur l'achat de denrées de première nécessité - principalement le lait en poudre, du sucre, du savon, et de l'huile, et ii) le même impact positif sur la nutrition a été observée chez les bénéficiaires de bons d'alimentation et de rations alimentaires, et iii) les effets de stigmatisation étaient moindres avec les bons d'alimentation. Le programme a été interrompu à la fin des 6 mois de financement. Toutefois, le CRS a trouvé que l'expérience était une réussite et prévoit de la reproduire dans les régions de Ziguinchor et de Kolda au cours de la période janvier 2009-décembre 2010, s'il peut en trouver les moyens de financement. Il est prévu d'exécuter le programme dans les zones urbaines. Le CRS a exprimé des doutes quant à la faisabilité d'un tel programme en milieu rural, étant donné les problèmes de disponibilité des vivres sur les marchés ruraux.

## Transferts sociaux informels d'espèces

**Les transferts de fonds** envoyés par le nombre croissant d'émigrés sénégalais – dont le nombre était estimé à 4% de la population totale en 2005-, jouent un rôle important dans l'économie nationale. En 2006, les envois de fonds officiels (à eux seuls) représentaient 633 millions de dollars USD, soit 7,1% du PIB. Ces envois de fonds représentent une forme de transfert social informel d'argent en direction des familles des émigrés restées au Sénégal. Les émigrés utilisent différents mécanismes pour l'envoi de fonds au Sénégal, parmi lesquels :

- Le Virement bancaire international: généralement utilisé pour les montants importants, en raison de son coût, il prend un minimum de cinq jours, et certains frais peuvent être imputés à la charge du bénéficiaire.
- La carte bancaire Internationale, par exemple, la carte Flouss: une carte Flouss coûte 19 EUR (pas de frais annuels), et peut être facilement provisionnée en y entrant les coordonnées de la carte bancaire du détenteur, par le biais d'un téléphone mobile ou par Internet. Les variations de change et les frais de retrait sont facturés au bénéficiaire. Une carte Flouss ne permet pas de paiements dans les magasins. Flouss (membre

du groupe Accord / Auchan) fournit également un certificat destiné à l'Administration des Impôts, et qui permet au détenteur de déduire les envois de fonds de sa déclaration de revenus.

- La carte bancaire internationale: il s'agit d'une alternative de remplacement bon marché (et illégale), qui consiste pour l'émigré à ouvrir un deuxième compte au niveau de sa banque, et d'envoyer la carte bancaire correspondante au bénéficiaire résidant au Sénégal.
- Les sociétés de transfert d'argent, par exemple, Western Union, MoneyGram, Money Express, Coinstar Money Transfer, etc : il s'agit d'une option fiable et rapide, sans aucune charge pour le bénéficiaire, mais souvent coûteuse pour l'émigré.
- Le Mandat International ; par exemple, le mandat par banque postale: il constitue souvent le mécanisme le moins cher - après l'option de la carte bancaire personnelle illégalement utilisée.
- Le mécanisme informel, comme le paiement sur le compte bancaire en Europe d'un commerçant sénégalais / libanais en contrepartie de liquidités en monnaie locale ou de biens en nature d'un montant correspondant, fournis au destinataire au Sénégal.
- La méthode simple et gratuite, mais non sécurisée de l'envoi d'espèces (souvent en FCFA) dans une enveloppe par courrier recommandé ou par l'entremise d'un voyageur digne de confiance.

Dans le contexte économique difficile actuel, les mécanismes fondés sur la solidarité communautaire sont en péril. Les ménages ne sont souvent pas en mesure de fournir une aide ou de rendre l'assistance reçue. Des comportements plus individualistes apparaissent, et la solidarité entre les ménages a tendance à être remplacée par les envois de fonds reçus des membres de la famille qui ont migré vers les villes ou à l'étranger. Les résultats de certaines études suggèrent que les transferts nationaux et internationaux peuvent représenter de 30% à 70% du revenu des ménages ruraux [Van Vlaenderen et al, 2004]. Les études au Sénégal et dans d'autres pays suggèrent que les envois de fonds sont

principalement utilisés pour couvrir les besoins de base comme la nourriture, l'éducation et la santé. Et certains auteurs ont suggéré que *"les envois de fonds augmentent les ressources des ménages*

*bénéficiaires, égalisent la consommation, fournissent des fonds de roulement et ont des effets multiplicateurs grâce à une augmentation des dépenses des ménages"* [Gupta et al, 2007].



## ANNEXE 2 – Grandes lignes de la proposition de projet « Contrat pour l'éducation »

---

Après avoir assisté à une conférence de la Banque Mondiale sur les programmes de transferts sociaux, Dia qui travaillait à l'époque pour la Cellule de Réduction de la Pauvreté, a rédigé en fin 2006, une note de concept pour un programme national de transferts sociaux. Le projet de «Contrat pour l'éducation» proposé est décrit ci-dessous.

<b>Type :</b>	Transfert d'argent conditionnel
<b>Objectifs :</b>	Augmenter le taux de scolarisation et de fréquentation scolaire Alléger le travail des enfants Améliorer la santé, la nutrition et la vaccination chez les enfants Réduire l'extrême pauvreté chez les femmes
<b>Groupe cible :</b>	Les enfants scolarisés – aux niveaux du primaire, du moyen et du secondaire – issus de ménages vulnérables.
<b>Procédure d'entrée :</b>	Les ménages candidats remplissent un formulaire de demande au niveau de l'école. Les travailleurs sociaux étudient les demandes avec les associations de parents d'élèves, et établissent les listes de bénéficiaires.
<b># de bénéficiaires :</b>	248.000 élèves et lycéens au cours de la première année
<b>Destinataire du transfert :</b>	La mère de l'enfant
<b>Valeur du transfert :</b>	3.500 FCFA (16.5 USD en 2006) par enfant, c'est-à-dire 35% du seuil de pauvreté alimentaire, avec un maximum de 3 enfants bénéficiaires par ménage, assujettis à une discrimination positive de genre - c'est-à-dire jusqu'à un maximum de 3 filles, ou un maximum de 2 garçons et 1 fille
<b>Perception des espèces :</b>	Une carte de débit est délivrée à la mère pour une utilisation dans bureaux de Poste / les banques. Le transfert est effectué tous les deux mois
<b>Conditionnalités :</b>	Tous les enfants du ménage sont présents en classe au moins 80% des jours d'école Tous les enfants du ménage ont des notes proches de la moyenne générale de leur classe Tous les enfants du ménage reçoivent les vaccinations recommandées Aucun des enfants du ménage n'est engagé dans un travail

<b>Supervision :</b>	Un comité de pilotage co-présidé par le Ministère de l'Education e par le Ministère de la Famille, et comprenant les membres de la Stratégie Nationale de Protection Sociale
<b>Mise en œuvre :</b>	Une unité de gestion de programme installée au niveau du Ministère de l'Education
<b>Budget :</b>	Entre 8,2 millions FCFA et 12,3 millions FCFA la première année



## ANNEXE 3 - Revue des mécanismes de paiement possibles

On trouvera ci-après une revue rapide des mécanismes existants et potentiels pour un programme de transferts d'espèces au Sénégal. Cette évaluation comprend une comparaison des coûts et procède à une estimation de la capacité de l'établissement de paiement à atteindre les zones reculées, ainsi que de son expérience en matière de fourniture de services financiers aux plus pauvres.

### Les institutions financières

#### La banque postale

**PosteFinances** est une structure autonome créée dans le cadre de la réforme du secteur postal. PosteFinances opère par le biais du

réseau de bureaux de poste - 144 bureaux sur tout le territoire (voir la figure A3.2). Il est un partenaire de l'IPRES pour le paiement de pensions - à tout pensionné qui a décidé d'ouvrir un compte chez PosteFinances.

PosteFinances propose différentes formes de transfert d'argent: par le biais de virements bancaires, par Western Union ou par mandat-fax. Le système de mandat-fax est une option bon marché (1.500 FCFA) pour transférer de l'argent à un bureau de poste non encore connecté, ni informatisé.

PosteFinances propose quatre types de compte pour les particuliers :

	Dépôt minimal	Frais d'ouverture	Frais annuels
Compte courant avec chéquier	20 000 FCFA	1 780 FCFA	19 980 FCFA (1)
Compte courant sans carnet de chèques (2)			12 000 FCFA
Compte d'épargne pour personne mineure	5 000 FCFA	1 700 FCFA	5 000 FCFA
Compte d'épargne pour personne majeure	10 000 FCFA	2 300 FCFA	5 000 FCFA

(1) frais mensuels de 1665 FCFA

(2) en partenariat avec une entreprise, les frais mensuels sont soit à la charge de l'employeur ou du salarié

En plus de ces frais, une carte d'identité et une photo sont exigées pour l'ouverture d'un compte. Tous ces types de compte acceptent des dépôts en espèces, par chèque et des virements bancaires (nationaux et internationaux). Le détenteur d'un compte d'épargne peut procéder gratuitement à un retrait (ou deux) par mois, et ce, au niveau de toute succursale de PosteFinances. Les deux types de compte d'épargne ont un taux d'intérêt annuel de 3,5%.

Les défis actuels de PosteFinances sont ceux de l'informatisation de l'ensemble du système et du passage à la banque électronique. Il est prévu que d'ici la fin de l'année 2009, l'ensemble du réseau des bureaux hors siège sera informatisé et PosteFinances sera en mesure de proposer des cartes de débit à ses clients. PosteFinances est membre du GIM-UEMOA (*Groupe Interbancaire*

*Monétaire de l'Union Economique et Monétaire de Ouest Africaine*).

#### Les banques privées

Le secteur bancaire qualifie le Sénégal de «marché émergent». De nombreuses banques sont présentes au Sénégal (cf. encadré A3.1). Cependant, aucune d'entre elles ne semble avoir mis au point des stratégies pro-pauvres afin de rendre les services financiers accessibles aux pauvres. Des efforts sont faits pour développer des solutions de transactions bancaires électroniques (e-banking), et l'association interbancaire de transactions électroniques, dénommée **GIM-UEMOA**, regroupe un nombre croissant d'établissements financiers – dont la banque postale, des banques privées et les grandes institutions de microfinance (les Mutuelles). Il est

prévu que d'ici la fin 2009, toutes les banques au Sénégal soient interconnectées par le biais du GIM-UEMOA. Cela permettra de réaliser des économies d'échelle pour le développement de solutions bancaires électroniques (e-banking) au Sénégal.

Le GIM-UEMOA est une structure régionale de régulation mise en place par les banques, en concertation avec la BCEAO (*Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest*) dans le cadre du projet de "Modernisation des Systèmes et Moyens de Paiement". Le GIM-UEMOA est devenu une organisation internationale en 2004, désormais présente dans huit pays de la région: le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Son principal objectif est de développer la carte bancaire GIM, qui sera le premier instrument de paiement à être développé au sein de l'union Economique et Monétaire Ouest - Africaine. Le GIM-EUMOA

propose une carte à puce qui peut être utilisée dans tout le réseau des banques interconnectées de la région - par exemple, au niveau des banques BAO et BRS pour ce qui est de la Guinée-Bissau.

D'ici 2010, toutes les banques sont donc susceptibles de mener leurs opérations par l'intermédiaire du même réseau, aussi bien pour ce qui est des Points de Vente (PDV) que des Guichets automatiques de billets (GAB). Et il pourrait être possible de négocier des tarifs préférentiels avec l'établissement financier le plus " en faveur des pauvres " – qui, pour le moment, est probablement PosteFinances, en raison de son statut public. Un dialogue et la mise en place de partenariats entre les institutions en charge des programmes de protection sociale et les banques / le GIM-EUMOA permettrait de développer un réseau adapté de PDV / GAB, lesquels pourraient, par exemple, être installés dans les marchés hebdomadaires, les centres de santé, etc.

### **Encadré A3.1      Liste des établissements bancaires présents au Sénégal**

Attijari Bank Sénégal (ABS)  
Bank of Africa – Senegal (BOA)  
Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)  
Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS)  
Banque des Institutions Mutualistes d'Afrique de l'Ouest (BIMAO)  
Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal (BICIS)  
Banque Islamique du Sénégal (BIS)  
Banque Régionale de Solidarité (BRS – Sénégal)  
Banque Régionale des Marchés (BRM – Sénégal)  
Banque Sahélo Saharienne pour l'Investissement et le Commerce – Sénégal (BSIC – Sénégal)  
Banque Sénégal-Tunisienne (BST)  
Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS)  
Citibank Sénégal  
Compagnie Bancaire de l'Afrique Occidentale, Groupe Attijariwafa Bank (CBAO/GAWB)  
Compagnie Financière de l'Ouest Africain (CFAO)  
Crédit Lyonnais Sénégal (CLS)  
Ecobank Sénégal  
Société Générale de Banque au Sénégal (SGBS)

La **SGBS** (*Société Générale de Banque au Sénégal*) a été classée première banque du Sénégal en 2007. Elle opère des transferts d'argent par le biais de Western Union et par le système i-

Transfert (service proposé aux clients de la SGBS pour un montant compris entre 50 EUR et 600 EUR).

## Encadré A3.2

## Couverture géographique de PosteFinances (à gauche) et de la SGBS (à droite)



Le groupe marocain Attijariwafa Bank se développe rapidement dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Au Sénégal, le groupe a pris le contrôle, successivement en 2007 et 2008, de la BST (*Banque Sénégal-Tunisienne*), de la CBAO (rebaptisé CBAO Groupe Attijariwafa Bank), et du *Crédit du Sénégal*. Le groupe contrôle désormais un tiers du marché bancaire sénégalais.

La **CBAO Groupe Attijariwafa Bank** propose désormais une carte à puce / prépayée appelée "Carte salaire". Cette carte individuelle est délivrée pour une durée de validité de deux ans et coûte 10.000 FCFA par an. Le chargement de la carte et les retraits d'argent sont gratuits. Le retrait ne peut être fait que par tranche de 5.000 FCFA. En Casamance, la CBAO dispose de 2 agences à Ziguinchor (centre-ville et périphérie), et d'une agence à Kolda. Cette banque propose désormais un service de consultation de compte par SMS, qui permet aux clients d'obtenir des informations sur leurs comptes par messages texte sur leur téléphone mobile. Elle a rejoint le groupement GIM-UEMOA.

**Ecobank** dispose de 30 agences au Sénégal – dont 9 d'entre elles situées en dehors de Dakar, et envisage d'atteindre le nombre de 35 agences d'ici mars 2009. Cette banque a commencé à proposer des cartes prépayées, il y a quelques mois. Elle organise des opérations de paiement sur site,



c'est-à-dire en dehors des agences Ecobank, pour quelques clients tels que l'IPRES. Ce mode opératoire est organisé afin d'éviter de longues files de personnes – retraités, salariés, etc., devant les agences Ecobank, d'autant qu'aucun GAB mobile n'est disponible pour traiter cette question. Ecobank fait également des « mises à disposition », en faveur d'un petit nombre d'ONG. Cette opération coûte 3.500 FCFA. L'ouverture d'un compte d'épargne simple coûte 25.000 FCFA et n'occasionne pas de frais de gestion. Le CMS a ouvert un compte bancaire chez Ecobank. Ecobank est un membre du GIM-UEMOA.

La **CNCAS** (*Crédit Agricole*) est présente dans toutes les régions, à travers une vingtaine de succursales installées sur le territoire national. La CNCAS propose des cartes de retrait à ses clients depuis 2005. Et elle envisage de développer davantage les services bancaires électroniques en 2009 par l'introduction de cartes prépayées (« carte pour tous »), dont l'objectif est de promouvoir l'utilisation des services bancaires par les personnes qui n'ont pas de comptes bancaires (par exemple, les retraités, les producteurs de coton, etc.). Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de travailler sur deux aspects: sur la carte elle-même et sur le réseau de PDV et GAB. Il est prévu de lancer le projet en mi-2009. Dans une étape suivante, il est prévu d'utiliser le réseau des *Mutuelles* (les institutions de microfinance), et

notamment celui de l'ACEP, qui est partenaire de la même société de transfert d'argent que CNCAS, c'est-à-dire MoneyGram. Toutefois, ce partenariat privilégié pourrait être remis en cause lorsque toutes les banques seront interconnectées. La CNCAS est déjà membre du GIM-UEMOA. A l'heure actuelle, un client de la CNCAS doit payer 117 FCFA pour opérer un retrait dans un GAB de la CNCAS (ou à un GAB de la BRS ou d'Attijari Bank), et 500 FCFA dans le GAB d'une banque non encore connectée à la plate-forme GIM-EUMOA. Cette différence de coût devrait avoir disparu en 2009.

### **Les sociétés de transfert d'argent**

Il est probable que le besoin d'envoyer des fonds à des familles bénéficiaires a contribué au développement d'institutions de transfert d'argent qui puissent faciliter le transfert d'espèces en direction des couches populaires. Les sociétés de transfert d'argent au Sénégal constitue un réseau dense, diversifié et compétitif. Les principaux produits de transfert d'argent au Sénégal sont, notamment, **Western Union, MoneyGram et Money Express**. Ces produits sont proposés dans les banques et dans les mutuelles - par exemple Money Express avec PosteFinances, MoneyGram avec la CNCAS et l'ACEP, etc. Des tentatives sont menées pour essayer de mieux relier les deux systèmes de paiement - par exemple, le projet pilote Money Express / PosteFinances, en cours jusqu'à mi-2009.

### **Les Mutuelles**

Les «*mutuelles*» sont des institutions de microfinance. Parfois lancées par des ONG, certaines de ces structures ont connu une croissance significative et, aujourd'hui, offrent des services et des coûts souvent similaires à ceux du système bancaire – sans être nécessairement en faveur des pauvres. Parmi les plus importantes, on peut citer le CMS (*Crédit Mutuel du Sénégal*), l'ACEP et le PAMECAS.

Le CMS a été créé en 1988, et vise à contribuer à «l'amélioration des conditions de vie et à la promotion du bien-être des populations issues de tous les milieux socio-économiques, en offrant un

large éventail de services financiers locaux». Le CMS est fortement engagé dans la lutte contre l'endettement excessif, la promotion de l'épargne et la défense des intérêts de ses 210.000 membres. Le CMS propose des « *mises à disposition* », qui consiste à effectuer les opérations de paiement des salaires du personnel. Toutefois, ce type d'opération peut se révéler difficile à organiser, dans le cas d'un effectif important de salariés. C'est ainsi que le CMS a recommandé aux bénéficiaires d'ouvrir un compte. Un versement de 10.000 FCFA est requis pour l'ouverture d'un compte d'épargne simple («*Compte sur livret*»), avec des frais mensuels de tenue de compte de 1.500 FCFA. Des frais de 2.200 FCFA sont facturés au bénéficiaire d'un transfert d'argent. Le CMS est un membre de la plateforme GIM-UEMOA. En mars 2007, MicroRate - l'une des principales agences de notation pour la microfinance dans le monde, a coté le CMS parmi les quatre meilleures organisations de microfinance en Afrique, en lui accordant la cotation ' - ', avec une perspective positive. L'AFD (Agence Française de Développement) est le principal partenaire financier du CMS - directement ou par l'intermédiaire de l'Etat du Sénégal. Le CMS dispose d'un réseau de 118 bureaux permanents et d'un total de 143 points de vente avec postes mobiles - par exemple des équipes mobiles présentes sur les marchés hebdomadaires. Les bureaux du CMS sont décentralisés au niveau des arrondissements, et certains peuvent même être trouvés au niveau des Communautés Rurales. Les régions de Kolda, Tamba et Kaolack sont bien couvertes. Le Trésor public a déjà des accords avec le CMS pour le paiement des salaires des fonctionnaires dans les régions. Et le CMS procède également au versement des pensions pour le compte de l'IPRES. Le CMS envisage de proposer des cartes prépayées en 2009, à Dakar.

Le **PAMECAS** opère principalement dans les zones urbaines - surtout dans la banlieue de Dakar, mais elle a une couverture nationale avec au moins un bureau dans chaque département.

L'**ACEP** dispose de 9 bureaux régionaux et de 35 bureaux locaux – à Dakar, Pikine, Thiès, Mbour,

Saint Louis, Ourossogui, Diourbel, Tamba, Kaolack, Ziguinchor, Kolda, Touba. L'ACEP propose des transferts d'argent par Western Union et par RIA, des comptes courants, des comptes d'épargne, des crédits pour les particuliers et des crédits pour les petites entreprises.

La **MECAPP** (*Mutuelle d'Epargne et de Crédit des Agents du Public et du Parapublic*) a été mise en place par la Poste et opère à travers le réseau des bureaux de poste. Il existe de nombreuses petites associations de microfinance présentes au niveau communautaire, mais n'ayant pas de représentation au niveau national. Bien que ces structures décentralisées peuvent acheminer de l'argent dans les zones reculées, les fonds sont généralement gardés au niveau de «l'arrondissement» pour des raisons de sécurité. Par conséquent, tout transfert d'argent doit être planifiée à l'avance, afin d'être pris en compte lors des jours prévus à cet effet, avec un préavis minimal de 24/48h.

**L'AT / CPEC** est l'entité au sein du Ministère de l'Economie et des Finances chargé de contrôler les *Mutuelles*. Les *Mutuelles* doivent adresser des rapports réguliers au Ministère des Finances, et reçoivent des inspections de l'AT / CPEC. La performance des petites *Mutuelles* est très variable. Il semble qu'un grand nombre d'entre elles propose des crédits renouvelables et / ou des crédits, avec un taux d'intérêt de 5-10%, ce qui est une pratique de plus en plus condamnée car elle encourage l'endettement excessif.

Le **BIMAO** (*Banque des Institutions Mutualistes d'Afrique de l'Ouest*) a été créé en 2005 par la CCMAO (*Confédération des Caisses Mutualistes d'Afrique de l'Ouest*), le CMS, l'*Union Jemini du Mali*, le *Crédit Mutuel de France* et la CICM. Le BIMAO a pour mission de mobiliser des ressources sur les marchés financiers pour les mutuelles. Il propose des services financiers tels que l'investissement, le financement à moyen et à long terme et les virements bancaires internationaux.

**FERLO** est la structure qui fournit les cartes de retrait / cartes à puce aux (grandes) associations

de microfinance. FERLO est un membre du GIM-UEMOA.

## Environnement des TIC

### *Les compagnies de téléphonie mobile*

Deux compagnies de téléphonie mobile sont bien établies au Sénégal: **Orange** (Groupe Sonatel / Alizé) et **Tigo** (Groupe Sentel). Et depuis janvier 2009, une licence a été attribuée à un troisième opérateur, **Sudatel**. Les réseaux mobiles couvrent 90% de la population sénégalaise et connaissent une croissance exponentielle. L'**ARTP** (*Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes*), établissement public sous tutelle de la Présidence de la République du Sénégal, est en charge de la régulation du secteur, afin de maintenir une concurrence juste et loyale. L'ARTP a indiqué qu'en juin 2008, près de la moitié de la population détenait un téléphone portable, et que le nombre de téléphones mobiles en circulation augmentait de 14% tous les trois mois. Les formules prépayées représentent 99,23% du marché.

Orange est la plus grande compagnie avec 64,4% de part de marché. En Novembre 2008, la Sonatel et la BICIS ont signé un partenariat pour le développement d'Orange Money au Sénégal. Orange Money permet aux clients d'Orange (prépayé ou postpayé) d'utiliser leur téléphone mobile (même les modèles les plus anciens) pour des transactions financières telles que le retrait et le transfert d'argent, le paiement de factures, des achats aux points de vente affiliés, ainsi que la recharge et le transfert de crédit d'appel téléphonique. Orange Money est un service déjà effectif en Côte d'Ivoire depuis décembre 2008. Il n'est pas nécessaire de posséder un compte bancaire pour s'inscrire à ce service, seule une carte d'identité étant requise. La qualité de client d'Orange suffit pour pouvoir activer gratuitement le service Orange Money, sans avoir à effectuer un dépôt minimum. Le dépôt d'argent sur le compte est une opération gratuite. Les clients sont identifiés par leur numéro de téléphone et toutes les transactions doivent être validées par un code PIN personnel. Les retraits d'argent peuvent être



effectués auprès de tout agent affilié Orange Money, contre paiement de frais.

Au Sénégal, ce nouveau service sera testé dans trois zones (Thiès, Mbour, Kaolack, Touba) dès avril 2009. Le lancement est prévu fin Juin 2009, avec les composantes : transfert d'argent, dépôt et retrait. Un des objectifs est de mettre en place un réseau local de distribution en partenariat avec les bureaux de poste, les banques, le réseau Orange, les stations services, les institutions de microfinance, etc. A ce jour, 400 points de retrait ont été identifiés. Le nombre d'agents affiliés Orange Money devrait augmenter rapidement, étant donné qu'Orange est en train de signer des accords avec toutes les institutions de microfinance au Sénégal. Orange travaille en étroite collaboration avec Planet Finance, qui s'est vu octroyer 1 million d'euros par la fondation Bill Gates, pour développer le partenariat entre les institutions de microfinance et Orange. Le réseau Orange couvre déjà 87% de la population et 49% du territoire. Et un programme d'Orange a pour objectif de fournir une couverture réseau à tous les villages de plus de 300 habitants. Le projet cible l'ensemble de la population sénégalaise, en particulier les personnes qui n'ont pas de compte bancaire (95% de la population). Orange prévoit également la possibilité d'avoir des équipes mobiles pour l'enregistrement de nouveaux clients et la commercialisation de téléphones mobiles.

Tigo pourrait avoir une initiative similaire - bien que moins avancée. Et l'IPRES a une fois exprimé l'idée d'utiliser les réseaux de téléphonie mobile pour le paiement des pensions dans les régions éloignées - à long terme. Mais rien ne semble avoir été fait dans ce sens, à ce stade.

### **Autres services TIC**

Dans un effort visant à réduire la fracture numérique Nord-Sud, le Président Wade du Sénégal a soutenu le projet de Fonds Mondial de Solidarité Numérique, qui a été lancé en 2005 à Genève. Et, en juillet 2008, l'Assemblée Nationale du Sénégal a adopté un projet de loi instituant une contribution volontaire de 1% de la valeur du

contrat pour toute transaction portant sur des biens ou des services liés aux TICs, conformément à ce qui était préconisé dans le cadre de l'initiative mondiale.

**Manobi** est un opérateur de téléphonie mobile et un fournisseur de services Internet. Il s'est vu décerner le prix African ICT Achievers Award en 2004. Manobi propose des solutions bancaires par téléphonie mobile (m-banking) aux secteurs de l'agriculture, de la pêche ainsi qu'aux industries agro-alimentaires, et offre également des services intégrés de soutien à la production et la commercialisation. La Sonatel et la CNCAS font partie des actionnaires de Manobi. Les produits proposés par Manobi comprennent: l'accès aux prix du marché par le biais de la messagerie texte SMS (déjà consulté par plus de 3500 producteurs sénégalais), des outils de gestion de leur exploitation, la traçabilité, les SIG, l'information sur les approvisionnements en produits frais, le marketing, etc. Manobi est, par exemple, engagé dans la mutuelle de santé pour l'industrie de la pêche, à laquelle elle fournit une composante de transactions bancaires par téléphonie mobile. Il est également partenaire du Programme de Renforcement Communautaire de Tostan en Casamance. Il a déjà contribué à développer le logiciel de messages textes SMS pour des sessions d'alphabétisation, et prévoit de continuer à coopérer avec Tostan et des communautés pilotes afin de définir les services susceptibles d'être facilités par sa plate-forme, telles que :

La mise en relation avec les marchés, pour les agriculteurs vulnérables et ceux qui pratiquent - des cultures de subsistance, les pêcheurs artisanaux et les petites entreprises gérées par des femmes ;

Des services de gouvernance locale de base afin d'améliorer la prestation des services ;

Des services d'amélioration du bien-être (l'enregistrement des naissances, les vaccinations, - les consultations pré- et post-natales, la prévention et le traitement du paludisme, des produits et services de planning familial).

Manobi s'intéresse à poursuivre le développement de mécanismes participatifs de suivi et d'évaluation en utilisant les téléphones mobiles.



Les **télécentres** au Sénégal sont des boutiques qui proposent un «service téléphonique fractionné» aux clients – qui sont des personnes qui ne peuvent pas s’offrir un téléphone mobile, en leur revendant leurs minutes d’appel. L’**Unetts** (*Union nationale des exploitants de télécentres et téléservices du Sénégal*) qui regroupe la quasi-totalité des gérants de télécentres au Sénégal, déclare qu’il y avait 18 000 télécentres au Sénégal en 2000, représentant 33% des revenus des opérateurs sénégalais et 30000 emplois. Ce secteur verse chaque année 7,5 milliards de FCFA de TVA à l’Etat du Sénégal. Mais aujourd’hui, la plupart des télécentres ont fermé. Fort du constat, les compagnies de téléphone, constatant qu’il existe un marché pour les petites tranches de crédit téléphonique et pour le partage d’appareil téléphonique, ont introduit des offres à des paliers de prix beaucoup plus accessibles. Tigo offre de facturation par la seconde (10 secondes pour 20 FCFA), recharges électroniques («izi» de Tigo, et

«seddo» d’Orange) aussi bas que 100 FCFA, l’unité et la liberté des transferts entre les consommateurs (disponible sur le plan «Jeune Tigo»). Et la plupart des *télécentres* viennent des entreprises. L’Unetts estime que les *télécentres* ont perdu entre 33% et 44% de leurs recettes. Les *télécentres* qui parviennent encore à faire du profit sont ceux qui se sont reconvertis dans la vente de crédit de détail.

La possession d’une carte d’identité est une condition préalable à l’ouverture d’un compte bancaire / d’un compte de téléphonie mobile. Pourtant, les individus les plus pauvres n’en ont pas nécessairement une. Une vaste opération d’établissement de la **carte d’identité numérisée** a été organisée avant les élections présidentielles de 2007 et, aujourd’hui, environ la moitié de la population sénégalaise possède une carte d’identité.

## ANNEXE 4 – Analyse Institutionnelle

Une évaluation sommaire des institutions formelles et non formelles pouvant participer à la supervision, à la mise en œuvre et au suivi d'un programme social de transfert d'argent, est présentée ici. Cette revue n'est pas exhaustive; cependant, elle fournit des éléments pour une identification des actions institutionnels possibles.

### Les organismes gouvernementaux

Le gouvernement du Sénégal est plutôt large, comprenant 29 ministères dont les missions se chevauchent souvent (cf. encadré A4.1). La responsabilité de protéger les familles et les personnes les plus vulnérables incombe au Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance (MFSNEFMF). Et la Direction de la Protection Civile du Ministère de l'Intérieur est le point focal pour la gestion des catastrophes. Les activités concernant la gestion des risques sont partagées entre plusieurs ministères et organismes: à savoir, le MFSNEFMF, le Ministère de la Santé et de la Prévention, le Ministère de l'Éducation, le Ministère du Travail (*Ministère de la Fonction publique, de l'Emploi, du Travail et des Organisations professionnelles*), le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Jeunesse (*Ministère de la Jeunesse et de l'emploi des jeunes*). Ces Ministères se sont vus allouer 43% du budget national en 2005, même si seulement une partie de ces fonds a été utilisée pour la gestion des risques dans les zones rurales. La revue sommaire ci-dessous, décrit le mandat, les compétences et les principales activités liés à la protection sociale pour quelques ministères qui pourraient être considérés comme pouvant servir d'institutions de supervision.

#### **Le Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance**

Le MFSNEFMF est le Ministère de tutelle du Pilier 3 du DSRP, portant sur la Protection Sociale. Le Pilier 3 sur la protection sociale s'est vu accorder

0,72% du budget de mise en œuvre du DSRP pour 2007, qui s'élevait à un total de 478 milliards 642 millions de FCFA. Sur ce budget du Pilier 3 d'un montant de 2 milliards 937 millions de FCFA, 11,58% sont allés aux personnes âgées; 3,40% aux personnes déplacées et aux réfugiés, et 35,58% ont été affectés à la jeunesse (FARPAS, 2008). Le Ministère travaille en étroite collaboration avec l'UNICEF. Le Ministère coordonne un certain nombre de structures institutionnelles, dont les suivantes :

- Le Fonds National de Solidarité
- Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire
- La Direction de l'Assistance Sociale
- La Direction du Développement communautaire
- La Direction de la Protection des Droits de l'Enfance
- L'École Nationale des Travailleurs Sociaux spécialisés

La **Direction de l'Assistance sociale** (DAS) est l'institution chargée de l'exécution de la politique gouvernementale en matière d'appui aux populations démunies et aux groupes vulnérables. Alors que jusqu'en 1998, cette Direction était, le plus souvent, placée sous la tutelle du Ministère de la Santé, au cours des dernières années, la DAS a souffert d'une instabilité institutionnelle (cf. encadré A4.2). La structure et ses agents ont toujours maintenu leurs actions ; cependant, cette instabilité institutionnelle rend difficile la mise en œuvre durable des programmes. Réussir dans la mise en place d'une autorité de supervision permettrait de donner une nouvelle orientation stratégique aux activités de la DAS. Il existe très peu de textes juridiques qui étayent le mandat et l'organisation de la DAS. Le décret n°88-1569 en date du 28 Novembre 1998 précise que la DAS est chargée de :

- Fournir une assistance aux populations démunies ;
- Promouvoir l'insertion sociale des personnes handicapées ;
- Étudier les stratégies pour une meilleure protection sociale ; et
- Assurer une bonne gestion de ses centres.

## **Encadré A4.1 - Liste des Ministères du Gouvernement du Sénégal**

### *Ministères d'État :*

- 1 - *Ministère de l'Intérieur*
- 2 - *Ministère des Affaires Etrangères*
- 3 - *Ministère de l'Economie et des Finances*
- 4 - *Ministère de la Justice*
- 5 - *Ministère des Forces armées*
- 6 - *Ministère des Mines, de l'Industrie et des PME*
- 7 - *Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, des Bassins de rétention et des Lacs artificiels*
- 8 - *Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et des Transports aériens*
- 9 - *Ministère de l'Economie Maritime, des Transports maritimes, de la Pêche et de la Pisciculture*
- 10 - *Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de l'Hydraulique urbaine, de l'Hygiène publique et de l'Assainissement*
- 11 - *Ministère de la Décentralisation et des Collectivités locales*

### *Autres ministères :*

- 12 - *Ministère de la Famille, de la Solidarité nationale, de l'Entrepreneuriat féminin et de la Micro-finance*
- 13 - *Ministère de l'Agriculture*
- 14 - *Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Coopération décentralisée*
- 15 - *Ministère de l'Enseignement Secondaire, des Centres Universitaires Régionaux (CUR) et des Universités*
- 16 - *Ministère de l'Hydraulique rurale et du Réseau Hydrographique national*
- 17 - *Ministère de la Fonction publique, de l'Emploi, du Travail et des Organisations professionnelles*
- 18 - *Ministère du Commerce*
- 19 - *Ministère de la Santé et de la Prévention*
- 20 - *Ministère de l'Elevage*
- 21 - *Ministère de la Culture, du Patrimoine historique classé, des Langues nationales et de la Francophonie*
- 22 - *Ministère des Sports et des Loisirs*
- 23 - *Ministère de l'Energie*
- 24 - *Ministère des Biocarburants, des Energies renouvelables et de la recherche scientifique*
- 25 - *Ministère de l'Information, des Télécommunications, des TICS, du NEPAD, des Relations avec les Institutions et Porte-parole du gouvernement*
- 26 - *Ministère de l'Education chargé de l'Enseignement Préscolaire, de l'Elémentaire et du Moyen*
- 27 - *Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi des jeunes*
- 28 - *Ministère des Sénégalais de l'Extérieur, de l'Artisanat et du Tourisme*
- 29 - *Ministère de l'Enseignement technique et de la Formation Professionnelle*



Au fil des années, différentes notes techniques – rédigées par les différents ministères de tutelle successifs, ont apporté des missions supplémentaires à la DAS. Cependant, ces notes n'ont pas force de loi, et elles contribuent de manière seulement partielle à conférer une réelle identité à la DAS. Parmi les missions supplémentaires affectées à la DAS, il y a : l'appui au développement de programmes socio-économique pour l'insertion des groupes vulnérables; la coordination de la recherche en matière d'assistance sociale ; le soutien psychosocial aux patients dans les zones urbaines, la supervision des activités d'assistance sociale - des ONG, des associations, etc.

Avec ses CPRS (*Centres de Promotion et de Réinsertion Sociale*), la DAS est l'institution

étatique ayant le plus grand nombre de démembrements au niveau décentralisé - après le Ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé. Le nombre des CPRS - 45 à ce jour, n'a guère progressé depuis leur création dans les années 1960, ce qui illustre l'insuffisance des fonds alloués aux questions d'assistance sociale. Le nombre des CPRS et leur répartition est insuffisante pour atteindre l'objectif de couverture nationale: 2 à Dakar, 31 dans les autres régions, et 2 au sein de communautés rurales ; aucun CPRS ni travailleur social dans les départements de Bakel, Kédougou, Guédiawaye, Ranérou, Kanel, Sédhiou, Oussouye et Vélingara. Les CPRS offrent les services communautaires suivants : l'identification des personnes ayant besoin d'assistance, l'appui aux candidats pour leur permettre de remplir les formulaires de demande d'aide au Fonds National de Solidarité, le soutien aux associations de personnes handicapées, des cours d'alphabétisation, des cours de compétences de vie, des activités de jeunesse, etc. Chaque CPRS est tenu d'avoir, en son sein, un travailleur social et deux assistants sociaux, auxquels viennent en soutien, des bénévoles issus de la communauté et les travailleurs sociaux employés par les communes. Mais seuls 30 CPRS disposent d'un travailleur social au sein de leur personnel. L'effectif total des travailleurs sociaux de la DAS est de 137 personnes, soit un travailleur social pour 58.500 habitants, alors que la norme est d'un travailleur social pour 10.000 habitants. Bien que l'objectif est de mettre en place des CPRS au niveau des communautés rurales et d'atteindre une moyenne d'un CPRS pour 30.000 habitants, la situation actuelle est encore loin de correspondre à cette vision, puisque qu'il n'y a qu'un CPRS pour 700.000 habitants. La mise en place d'un CPRS dans chaque commune ou communauté rurale nécessiterait la création d'environ 400 nouveaux CPRS.

## Encadré A4.2 - Positionnement institutionnel de la Direction de l'Assistance sociale

1958	Ministère de la Santé Publique et de la Population
1959	Service des Affaires Sociales
1964	Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales
1978	Ministère de l'Action Sociale
1983	Ministère du Développement Social (né de la fusion du Ministère de l'Action Sociale et du Secrétariat d'Etat à la Promotion Humaine)
1990	Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale
1998	Ministère de la Famille, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale
2000	Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale
2001	Ministère du Développement Social et de la Solidarité Nationale
2002	Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale (distinct du Ministère du Développement Social)
2003	Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale
2005 (mars)	Ministère de la Famille, de la Femme et du Développement Social (la Solidarité Nationale étant alors un Ministère Délégué)
2005 (juin)	Ministère de la Solidarité Nationale (distinct du Ministère du Développement Social)
2006 (février)	Ministère de la Famille et du Développement Social (la Solidarité Nationale ayant été supprimée)
2007 (début)	Ministère de la Solidarité Nationale
2007 (fin)	Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Micro-Finance

En août 2008, des Assises nationales de l'Action Sociale ont réuni les différentes institutions engagées dans l'assistance sociale, parmi lesquelles la DAS, l'IPRES, Les éducateurs sociaux, les travailleurs sociaux du Ministère de la Santé, etc. Une des principales recommandations qui en est issue était de dé-compartimenter les activités d'assistance sociale au Sénégal. La FARPAS (*Fédération des Associations de Retraités et Personnes Agées au Sénégal*) a également appelé à la mise en place au Sénégal d'une approche de l'assistance sociale basée sur les droits.

La **Direction du Développement communautaire** (DDC) est composé de trois cellules: la cellule de coordination des ONG ; la cellule d'appui au développement communautaire ; et la cellule d'évaluation des programmes. Sur la vingtaine de programmes d'investissement proposés par les ONG que la DDC approuve chaque année, au plus 15 programmes seulement sont évalués. Les évaluations révèlent souvent des problèmes en matière de coordination, par exemple le manque

d'implication des institutions décentralisées, le manque d'outils permettant de pérenniser les interventions et une incohérence dans les prévisions budgétaires. Lorsque des problèmes graves sont constatés, ils sont souvent liés à la fraude, plutôt qu'ils ne concernent des questions techniques. La DDC a des structures décentralisées, au niveau régional et au niveau départemental. Ces services décentralisés mettent en œuvre les activités de la DDC, et représentent les autres démembrements du MFSNEFMF – excepté la DAS –, au niveau régional et/ou au niveau départemental. La DDC travaille avec le gouverneur et le *préfet* en qualité de conseiller technique. Le personnel de la DDC est concentré à Dakar. Et il n'y a souvent qu'un seul agent au niveau régional / départemental. A Bakel, il n'y a même pas d'agent, et la DDC opère par l'intermédiaire d'un agent du CERP (qui est sous la tutelle de la *sous-préfecture*). A l'heure actuelle, aucun programme de recrutement n'est prévu pour remplacer ou renforcer le personnel de la DDC. Et le dernier recrutement a plutôt concerné



des personnes ayant une certaine surface financière et dépourvues de compétences en matière d'assistance sociale, qui ne peuvent pas être envoyées sur le terrain.

La **CSO-PLCP** (*Cellule de Suivi Opérationnel des Programmes de Lutte Contre la Pauvreté*), créée en 2001 est l'unité au sein du MFSNEFMF chargé de la supervision et de la coordination des programmes de réduction de la pauvreté. La CSO a développé en 2005 un projet d'appui à la supervision et à l'évaluation des programmes de réduction de la pauvreté, afin de remplir sa mission consistant à «fournir des données fiables et opérationnelles sur les questions de réduction de la pauvreté». La CSO a proposé de développer une base de données, des outils SIG, et un site Web qui puisse donner accès à l'information sur les questions de pauvreté et les programmes de réduction de la pauvreté. La CSO aurait pour tâche principale de compiler les renseignements fournis par les services techniques «déconcentrés». La collecte régulière directe de données serait réduite au minimum. Toutefois, la CSO confierait des études spécifiques à des consultants, à des étudiants de thèse, etc. Tous les trois ans, une grande étude d'évaluation d'impact serait suivie par un atelier de travail avec toutes les parties prenantes pour une présentation des résultats et des discussions sur les orientations du programme.

Le **CSA** (*Commissariat à la Sécurité Alimentaire*), organisme sous la tutelle du MFSNEFMF, publie un bulletin mensuel qui donne des informations par région sur les prix des céréales, la pluviométrie, la production agricole, etc. Le CSA collabore avec le PAM et d'autres organismes pour la fourniture d'aide alimentaire aux populations, en cas de nécessité.

### **Le Ministère de l'Economie et des Finances**

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) assure la présidence du Comité national de pilotage du DSRP, composé de représentants des Ministères, de la société civile, des organisations, des Collectivités locales, du secteur privé, et des syndicats. La CSPLP (*Cellule de Suivi des*

*Programmes de Lutte Contre la Pauvreté*) au sein du MEF assure le secrétariat du Comité National de Pilotage et celui du Pilier 3 du DSRP sur la Protection Sociale.

Le MEF a développé en juin 2008, un programme d'urgence pour faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires (*Programme Social d'Urgence*) – un programme qui ne fait pas mention de transferts sociaux d'argent. La MEF assurera la présidence de la *Commission d'Orientation du Programme* et la CSPLP en assurera le secrétariat.

La **CSPLP** est composée de 10 experts techniques, auxquels un personnel administratif, basé à Dakar, vient en soutien. Son rôle est de coordonner la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté avec les organisations sectorielles et les autorités décentralisées. Initialement, la cellule travaillait avec une (seule) personne point focal dans chaque ministère, mais cela s'est avéré inefficace et des *Comités sectoriels* ont été mis en place dans chaque ministère. Ces comités supervisent la mise en œuvre du programme-phare mis au point par leur Ministère. La Cellule ne dispose pas de structures décentralisées. Elle travaille en liaison avec les services régionaux de la Statistique, de la Planification, du Développement, etc., et avec les Conseils régionaux, ainsi qu'avec le Comité de la société civile qui se réunit au niveau de l'ONG FAFS (Comité de la Société Civile pour la mise en œuvre du DSRP).

La dernière revue du DSRP a souligné la nécessité de renforcer la Cellule, en termes de ressources humaines et matérielles. Au cours des entretiens, son coordonnateur a également suggéré la possibilité d'établir des démembrements de la CSPLP au niveau régional. Un renforcement de capacités est nécessaire (en matière de genre, sur l'environnement, etc) pour le personnel de la Cellule et pour les techniciens du secteur qui développent des outils de planification.

Le MEF a également sous sa tutelle : la **Direction de la Planification Nationale**, qui utilise le logiciel DevInfo; la **Cellule d'Assistance Technique aux**



**Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit**, qui supervise les activités des institutions (nationales ou locales) de microfinance, et l'**ANSD** (*Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie*).

Dans le cadre de son plan 2008-2013, l'**ANSD** envisage de conduire à bien les activités suivantes :

- Une EPPS, étude de perception de la pauvreté (Enquête sur la Perception de la Pauvreté au Sénégal) tous les 6 mois - la dernière ayant été menée en 2007;
- Une ESPS (Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal), tous les deux ans – par administration d'un questionnaire à 13.000 ménages fournissant une représentation des départements, la dernière ayant été réalisée en 2005-2006 et compilée en Septembre 2007;
- Une ESAM (Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages), tous les six ans – par administration d'un questionnaire complet à un échantillon de 6000 ménages fournissant une représentation des régions, la dernière ayant été réalisée en 2001-2002.

Le budget de l'Etat devrait prendre en charge 40% des frais de toutes les études (y compris les enquêtes).

### **La Primature**

Le Premier Ministre préside le Comité Interministériel d'Orientation. Il supervise directement la **Cellule de Lutte contre la Malnutrition**, dont le rôle est de définir la politique nationale de nutrition et de superviser la mise en œuvre des programmes de nutrition. Le programme-phare de la Cellule est le **Programme de Renforcement de la Nutrition** (PRN). Il est mis en œuvre avec les autorités décentralisées, en contractant avec des ONG qui travaillent avec des bénévoles issus de la collectivité (*les relais communautaires*). Le programme est opérationnel dans 10 régions, couvrant 34 départements sur 56, avec des relais communautaires dans 924 villages ou quartiers. Le PRN est un programme financé par la Banque mondiale, avec l'appui technique du PAM, de l'Unicef, etc.

La Primature supervise également la **Cellule d'Analyse Economique et Sociale**, l'**Unité de**

**Coordination et de Suivi des Projets et Programmes** et le **Conseil National de la Sécurité Alimentaire**.

### **Le Ministère de l'Education**

L'éducation formelle est une responsabilité partagée entre deux Ministères : le *Ministère de l'Education chargé de l'Enseignement Préscolaire, de l'Elémentaire et du Moyen* pour ce qui concerne le préscolaire et le primaire, et le *Ministère de l'Enseignement Secondaire, des Centres Universitaires Régionaux (CUR) et des Universités* pour ce qui est de l'enseignement secondaire.

Les structures déconcentrées du Ministère de l'Education chargé de l'Enseignement Préscolaire, de l'Elémentaire et du Moyen sont l'**IA** (*Inspection d'Académie*), au niveau régional, et l'**IDEN** (*Inspection Départementale de l'Education Nationale*) au niveau départemental. Alors que l>IDEN coordonne uniquement les activités d'enseignement préscolaire et primaire, l'IA supervise aussi les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle (qui sont sous tutelle du *Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle*).

Il a été envisagé que le projet de « contrat pour l'éducation » du projet puisse mis en œuvre par l'intermédiaire du **CGE** (*Comité de Gestion des Ecoles*). Le CGE est une structure qui a été créée par décret présidentiel en 2002. Le CGE est composé: du directeur de l'école, des enseignants, de l'association des parents, des coopératives scolaires (représentants des enfants), et des organisations communautaires. Le CGE élabore et coordonne un document de planification (Projet d'Ecole). Cette mesure vise à promouvoir un contrôle citoyen de l'action publique dans le cadre d'une dynamique communautaire. Les structures du Ministère coordonnent également les activités de médecine scolaire et dispose de travailleurs sociaux en leur sein.

### **Le Ministère du Travail**

Le Ministère du Travail (*Ministère de la Fonction publique, de l'Emploi, du Travail et des*

*Organisations professionnelles*) et la Direction du Travail et de la Sécurité Sociale placée sous sa tutelle, mettent en œuvre des programmes pour l'éradication du travail des enfants, et pour la réforme et l'élargissement des services de sécurité sociale aux travailleurs à statut atypique. Le Ministère travaille en étroite collaboration avec l'OIT.

En 2008, l'**IPRES** (*Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal*) a injecté plus de 40 milliards de FCFA dans l'économie nationale par le biais d'allocations. Il a versé des pensions à 109.500 retraités - dont 59% à Dakar. IPRES a une politique de décentralisation avec des agences régionales, et prévoit de déléguer de plus en plus de responsabilités à ses bureaux qui se trouvent sur le terrain. Depuis un an, l'IPRES a initié une phase pilote pour tester l'utilisation de cartes à puce - en partenariat avec la banque BICIS. Parmi les 60 retraités bénéficiaires, 5 ou 6 ont perdu leur carte. Il est prévu de généraliser l'utilisation de la carte à puce en tant que moyen de fournir des services de meilleure qualité aux retraités, et d'éviter de longues files d'attente dans les centres de paiement. La mise à disposition d'une carte à puce pourrait également faciliter les relations avec les services de sécurité sociale, les *mutuelles*, etc. L'IPRES sera également partie prenante dans les discussions sur le projet du DSRP consistant à étendre la sécurité sociale en faveur des travailleurs informels.

### **Le Ministère de la Santé**

Les structures déconcentrées du Ministère sont celles mentionnées ci-après. Les Régions Médicales recoupent les régions administratives, et sont coordonnées par un médecin-chef. Un travailleur social est affecté à chacune de ces régions, mais il lui est souvent assigné des tâches de communication / éducation en matière de santé, et il ne remplit pas vraiment les missions qui lui sont dévolues en matière d'assistance sociale. Les *Etablissements Publics* de Santé sont apparus en 1998, après la réforme du secteur de la santé. Ils disposent d'un service social, placé sous la tutelle de la direction de l'établissement de santé. Les *District Sanitaires* supervisent l'hôpital

de district, les centres de santé, les postes de santé, etc., qui existent dans la zone. Chacune de ces structures dispose d'un service social ayant une capacité très limitée.

### **Le Ministère de la Décentralisation et les Collectivités Locales**

Le Ministère supervise plusieurs institutions, notamment : la **Direction de la Décentralisation**, la **Direction des Collectivités Locales** et le **Centre National d'Etat-civil**.

Les structures décentralisées sont les suivantes : les régions (avec des gouverneurs), les départements (avec des préfets), les *arrondissements* (avec des sous-préfets), les *communes* (avec des *maires*), les quartiers (avec des *chefs de quartier*), et les *communautés rurales*. Neuf domaines de compétences ont été délégués aux structures décentralisées, y compris l'assistance sociale. Les fonds alloués aux communes (*Fonds de Dotation*) comprennent une enveloppe pour les situations d'urgence (*volet secours*). Ce budget est consacré à aider les personnes touchées par des catastrophes naturelles - par exemple, les victimes d'inondations, ou en cas de fêtes religieuses. Ces actions sont souvent politisées et sont parfois mal coordonnées avec la DAS / les CPRS. Les Gouverneurs et les *Préfets* assurent respectivement la présidence du Comité régional et du Comité départemental de pilotage, qui sont composés des services publics déconcentrés, des organisations de la société civile et des collectivités locales.

Le CERP (*Centre d'Expansion Rurale Polyvalent*) regroupe les services techniques déconcentrés - un agent de la DDC, un agent du Ministère de l'Agriculture, etc; et collabore avec les communautés rurales (CR). A l'heure actuelle, le CERP est une structure qui semble être négligée.

Le Ministère du Travail supervise également le **Centre de Planification et d'évaluation technique des programmes et projets** et **Comité National de Pilotage du Programme National de Développement Local**.

## Les Organisations de la société civile

La **Plateforme Nationale des Organisations de la Société Civile pour le suivi des OMD au Sénégal** a été créée en 2004. Son mandat est de faciliter au sein de la société civile le dialogue autour des questions liées aux OMD, de coordonner toutes les activités liées au suivi de la surveillance des OMD, et de représenter la société civile au niveau du Comité National mis en place par l'Etat. La plate-forme rassemble des ONG, des syndicats, des associations de producteurs ruraux, des associations de jeunes / de femmes / de personnes handicapées, des associations religieuses, etc. Elle est membre de l'Alliance Mondiale contre la Pauvreté. La plate-forme est gérée par un coordinateur, un assistant, et un comité de pilotage composé de 12 membres principaux. La plate-forme a participé aux processus de Livingstone I & II, et prévoit de lancer prochainement une campagne de communication ciblée en direction des communautés, mais également du secteur privé. Un accent sera mis sur la protection sociale et sur les transferts sociaux d'argent. Le coordinateur de la plate-forme est favorable aux transferts d'argent. Il les considère comme un moyen de soutenir la mise en place d'activités génératrices de revenus pouvant permettre d'améliorer les conditions de vie, et comme une assistance qui devrait être limitée dans le temps. Il y a une demande de la société civile pour des sessions de formation et la mise à disposition de documentation sur la protection sociale (en français) et, éventuellement, des voyages d'étude dans les pays qui ont déjà élaboré un programme social de transfert d'argent.

Les ONG sont organisées au sein de plusieurs coalitions, comme le **Congad** (*Conseil des ONG d'Appui au Développement*), et la **Conafe** (*Coalition Nationale des Associations et ONG en faveur de l'Enfant*).

L'ONG **Tostan** gère des programmes de renforcement des capacités communautaires au Sénégal depuis plus de 20 ans, et elle a été lauréate en 2007 du Prix Humanitaire Conrad N. Hilton. Depuis 2000, Tostan a mis en place et a formé 1386 CGE (*Comités de Gestion*

*Communautaire*). Tostan intervient sur une durée minimale de 30 mois dans chaque communauté bénéficiaire – avec un budget de 15 000 USD par communauté. Tostan a également contribué à la mise en place de 37 fédérations pour soutenir la pérennisation des programmes communautaires. Depuis le début de l'année 2008, Tostan conduit un projet pilote à Ziguinchor, consistant à former les personnes à l'utilisation des téléphones mobiles. Ce projet a été lancé comme un moyen pour les publics des cours d'alphabétisation de continuer à pratiquer leurs apprentissages, et offre toute une gamme de possibilités de développement, par exemple l'obtention des informations sur les prix du marché par l'intermédiaire de la messagerie texte SMS – en utilisant la plate-forme de Manobi.

**Plan Sénégal** soutient des structures communautaires dénommées GMO (Groupes de Mise en Oeuvre), similaires aux CGE de Tostan.

Les **Comités communautaires** (*Conseils de Quartier, Association de Développement Villageois*) sont mis en place avec les collectivités locales («*Communes*»), et soutenus par les services techniques «déconcentrés»- Direction de l'Assistance sociale, Direction du Développement communautaire, etc. Ils ont en charge l'élaboration de plans de développement, qui sont souvent mis au point à la va vite, et souffrent de ce fait de l'absence d'éléments techniques de qualité.

Chaque communauté dispose de plusieurs structures communautaires : des GIE (*Groupements d'Intérêt Economique*), des associations de femmes, des associations de personnes handicapées, des coopératives agricoles, etc. Ces structures n'intègrent pas toujours les ménages les plus vulnérables.

Plusieurs ONG soutiennent des **clubs d'enfants**. Plan Sénégal a mis en place environ 200 Clubs Guneyi, qui s'impliquent dans les campagnes de vaccination. Plan soutient également Radio Guneyi, ainsi que des associations sportives et culturelles. CCF et Save the Children (par l'intermédiaire de partenaires locaux) soutiennent également des clubs d'enfants.

Le **Parlement des Enfants**, soutenu par le Ministère en charge de l'Assistance Sociale, et le **Conseil National de la Jeunesse** ont des structures départementales, régionales et nationales. Une tendance à la politisation est notée au niveau de ces deux structures.

La coordination entre les institutions décentralisées, les structures déconcentrées, les ONG, etc. est conduite à travers les Comités de Développement, à chaque niveau administratif, depuis l'arrondissement jusqu'au niveau régional (*Comité Local de Développement, Comité Départemental de Développement, Comité Régional de développement*).

## ANNEXE 5 – Preuves internationales établissant une relation entre la protection sociale et la croissance économique



Une base de connaissances de plus en plus importante démontre que la protection sociale favorise la croissance économique. Les décideurs politiques ne sont pas nécessairement placés dans l'obligation de favoriser les objectifs sociaux au détriment des objectifs de croissance -, mais disposent plutôt d'une opportunité pour impulser un cercle vertueux où une plus grande équité vient en soutien à la croissance, qui elle-même permet ensuite d'autres améliorations en terme d'équité. Il y a au moins neuf pistes qui peuvent être utilisées pour faire en sorte que la protection sociale favorise la croissance économique. La plupart de ces mécanismes opèrent en augmentant, d'une part, la performance globale de l'économie – par le biais de meilleures politiques et stratégies, à travers l'amélioration de l'allocation des ressources (ce qui peut être fait en augmentant les créations d'emploi, par le développement du capital humain et d'autres

investissements en matière de capital humain, ainsi qu'à travers la réduction des discriminations), et d'autre part, en tirant parti, de manière plus efficace, des potentialités économiques.

**1. La protection sociale peut générer des gains en faveur de groupes qui, autrement, seraient défavorisés, par la mise en place, dans le cadre d'une stratégie de croissance en faveur des pauvres, d'éléments spécifiques ayant une fonction d'équilibre ; mesure qui est susceptible de mobiliser des financements auprès des bailleurs, en faveur des réformes nécessaires pour soutenir la croissance à long terme.**

Les syndicats au Népal, par exemple, ont identifié l'existence d'une protection sociale efficace comme une condition préalable à la mise en place des réformes nécessaires du marché du travail,



mesures dont la combinaison permettrait de renforcer à la fois l'équité et la croissance. Les initiatives de transfert d'argent ont compensé pour les pauvres la réduction des subventions aux prix au Mexique et en Indonésie. La Bolivie a créé un programme de pension sociale, grâce aux recettes générées par la privatisation des entreprises publiques.<sup>20</sup> En général, la protection sociale augmente l'impact positif de la croissance sur la réduction de la pauvreté.

## **2. La protection sociale favorise le développement du capital humain, en améliorant la santé et l'éducation des travailleurs ainsi qu'en augmentant la productivité du travail.**

Des études en Afrique du Sud et en Amérique latine ont, à maintes reprises, documenté le caractère significatif des réponses en termes d'effets sur la santé et sur l'éducation, notamment en réponse aux programmes de transfert d'argent, aussi bien conditionnel qu'inconditionnel, et en réponse aux initiatives sociales en matière de santé.<sup>21</sup> Les prestations pour enfants (en particulier, les transferts d'argent) et l'octroi d'aide scolaire sous forme de paquets améliorent la fréquentation scolaire ; et l'éducation constitue le moyen le plus efficace de prévention contre le VIH.<sup>22</sup> Les programmes sociaux de transferts d'argent mis à l'essai dans des pays à forte prévalence du VIH (Zambie et Malawi) ont réussi à réduire le niveau de pauvreté des ménages affectés par le VIH / SIDA.<sup>23</sup> Le "Child Support Grant" en Afrique du Sud vient en soutien à l'amélioration des conditions de vie, renforce la nutrition et facilite l'accès à l'éducation.<sup>24</sup>

La protection sociale en santé a un impact positif direct sur l'état de santé des personnes ; ce qui, en retour, contribue à la promotion de la croissance économique.<sup>25</sup> Une augmentation de dix pour cent de l'espérance de vie, selon les estimations,

ajoute 0,3-0,4 point de pourcentage au taux de croissance annuelle, en terme de revenu par habitant.<sup>26</sup> Le renforcement des capacités des pauvres et des personnes vulnérables améliore leur accès aux services publics, développant ainsi le capital humain. Ces résultats en matière de capital humain constituent une base durable pour une croissance en faveur des pauvres sur le long terme.

## **3. La protection sociale permet aux pauvres de se protéger et de protéger leurs biens contre les chocs, leur permettant de défendre leur potentiel à long terme de génération de revenus.**

Les sécheresses en Éthiopie ont considérablement réduit la capacité de génération de revenu chez les ménages, pendant une durée allant jusqu'à 15 ans plus tard.<sup>27</sup> La protection sociale permet aux ménages de résister aux mesures désespérées et de réduire leurs vulnérabilités futures. A titre d'exemple, la protection sociale en matière de santé empêche la paupérisation due à des dépenses de santé trop importantes ; par conséquent, elle protège les biens productifs des ménages.<sup>28</sup> Les transferts d'espèces peuvent aider les ménages à maintenir leur niveau de consommation, sans être contraints de vendre des actifs productifs.

## **4. La protection sociale (y compris la protection sociale en matière de santé) atténue les risques et encourage l'investissement.**

L'échec des investissements les plus risqués, et de ce fait les plus productifs, est une menace qui peut faire tomber les pauvres dans la misère. La protection sociale permet aux personnes de faire face à ces risques. Par exemple, les agriculteurs protégés par le Système de Garantie de l'Emploi, dans l'Etat du Maharashtra, en Inde, investissent

20 Birdsall and Nellis (2002)

21 Adato (2007), Samson et al. (2006), Samson et al. (2004)

22 Irish Aid GPN (2007)

24 Ag ero, J.M. et al. (2006), cité in Irish Aid GPN (2007); et aussi Samson et al. (2004), Samson (2007), etc.

25 Sachs, J.D. 2002; Gyimah-Brempong et Wilson 2004; Bloom, Canning, et Sevilla 2004

26 Estimations de la Commission Macroéconomique de l'OMS, cité in GTZ GPN (2007).

27 Dercon (2005)

28 GTZ GPN (2007)



dans la culture de variétés à rendement plus élevé, à la différence des agriculteurs dans les Etats voisins. Les risques de paupérisation liés aux dépenses de santé, dans les régions rurales de la Chine, ont eu un impact négatif auprès des ménages, en matière de leurs migrations de travail et les décisions autour de la scolarisation de leurs enfants.<sup>29</sup> Une meilleure gestion des risques sociaux vient en soutien à l'émergence d'une croissance en faveur des pauvres à long terme.

## **5. Les programmes de protection sociale luttent contre la discrimination et libèrent du potentiel économique.**

Au Bangladesh, au Brésil et en Afrique du Sud, les transferts d'argent accordés à des femmes ont un impact positif plus important sur la fréquentation scolaire des filles, en comparaison à son impact sur la fréquentation scolaire des garçons.<sup>30</sup> Le renforcement de l'autonomie des personnes contribue à lutter, de manière directe, contre les discriminations, en améliorant l'utilité sociale des ressources humaines.

Plus particulièrement, alors que les inégalités de genre aggravent la propagation du VIH et du sida, l'autonomisation des femmes et l'augmentation des ressources à leur disposition, améliorent la survie de l'enfant, leur état nutritionnel et leur taux de fréquentation scolaire.<sup>31</sup> «Lorsque les femmes sont en bonne santé, qu'elles sont éduquées et libres de profiter des opportunités de la vie, les enfants se développent également. Dans les ménages où les femmes sont parties prenantes aux décisions, la proportion des ressources consacrées aux enfants est beaucoup plus grande que dans ceux où les femmes ont un rôle décisionnel moins déterminant.<sup>32</sup> Par conséquent, la question du membre du ménage qui a le contrôle des transferts d'argent est cruciale, en termes de réduction de la prévalence du SIDA et d'atténuation de la pauvreté, de survie de l'enfant

et d'autonomisation des femmes et des enfants.»<sup>33</sup>

## **6. La protection sociale participe à l'amélioration de la participation des pauvres au marché du travail, contribuant ainsi à des objectifs d'autonomisation plus larges.**

La recherche d'emploi est souvent coûteuse et risquée. En Afrique du Sud, les travailleurs appartenant à des ménages qui bénéficient de transferts sociaux font plus d'efforts pour trouver du travail, que ceux qui vivent dans des foyers qui ne reçoivent pas ces subventions - et ils rencontrent plus de succès dans leur recherche d'emploi. L'impact des transferts d'argent sur l'activité des femmes en direction du marché du travail est environ deux fois plus grande que celui sur les hommes.<sup>34</sup> La protection sociale en matière de santé augmente la productivité du travail, en améliorant l'état de santé des personnes et en remplaçant les mécanismes inefficaces induisant une prise de risques ; ce qui, en retour, favorise l'emploi et la croissance économique.<sup>35</sup> Il reste encore à mieux comprendre de quelle manière une protection sociale plus efficace pour les travailleurs du secteur informel, pourrait promouvoir l'accès à un emploi décent durable.<sup>36</sup>

Une base de connaissances de plus en plus importante démontre la façon dont les interventions de protection sociale viennent en soutien à l'emploi et aux activités entrepreneuriales. Les bénéficiaires d'un programme pilote de transfert d'argent, en Zambie, utilisent une part importante des prestations qu'ils reçoivent pour embaucher de la main-d'œuvre ; par exemple, en vue de cultiver la terre autour de leur maison et, par conséquent, pouvoir multiplier la valeur des transferts sociaux dont ils bénéficient, tout en créant des emplois pour les jeunes.<sup>37</sup> Le programme *Progresa* (aujourd'hui rebaptisé

29Jalan et Ravallion 2001, cité in GTZ GPN (2007)

30 Samson et al. (2004, 2006)

31 UNICEF, La Situation des Enfants dans le Monde (2007), cité in Irish Aid GPN (2007)

32 HelpAge International (2006)

33 Irish Aid GPN (2007)

34 Samson et al. (2004), Samson et Williams (2007)

35 GTZ GPN (2007)

36 Lund (2007)

37 Schüring et al. (2006)

Oportunidades) de transferts sociaux, au Mexique, est connu pour ses impacts sur l'économie locale, qui améliorent la consommation, l'accumulation d'actifs et l'emploi de manière importante au sein des communautés – autant pour les bénéficiaires que pour les non - bénéficiaires.<sup>38</sup> Les bénéficiaires du programme *Progresa* investissent une partie des transferts sociaux qu'ils reçoivent, dans l'acquisition d'actifs productifs et sont plus susceptibles de s'engager dans les activités entrepreneuriales, améliorant ainsi leur potentiel d'autosuffisance durable.<sup>39</sup>

## **7. La protection sociale stimule la demande de biens et services locaux, favorisant des résultats de croissance à court terme.**

En Zambie, 80% des transferts sociaux versés aux bénéficiaires, sont dépensés dans l'achat de biens locaux, soutenant ainsi les entreprises dans les zones rurales. En Afrique du Sud, la redistribution du pouvoir d'achat, depuis les catégories favorisées en direction des groupes sociaux à plus faible revenu, inverse la balance commerciale en faveur des produits locaux et au détriment des importations, ce qui augmente l'épargne (par le biais d'une meilleure balance commerciale) et contribue à soutenir la croissance économique.<sup>40</sup> Une matrice d'analyse des impacts sociaux du programme d'urgence de transfert d'argent de Dowa (*Dowa Emergency Cash Transfer - DECT*), au Malawi, a montré que les paiements avaient des effets multiplicateurs qui étendaient le bénéfice des prestations à l'ensemble de la communauté.<sup>41</sup> En Namibie, le pouvoir d'achat fiable généré par les pensions sociales soutient le développement des marchés locaux et revitalise l'activité économique locale.<sup>42</sup> Toutefois, l'impact macro-économique pour un pays donné dépend de la structure de la demande et des comportements d'achat entre les catégories de revenus, ainsi que de la manière dont les transferts sociaux sont financés.

## **8. La protection sociale contribue à créer un État efficace et sûr, participe à promouvoir la croissance par la construction de la cohésion sociale et d'un esprit de citoyenneté ; et contribue enfin à la réduction des conflits.<sup>43</sup>**

La protection sociale en matière de santé, par exemple, est fondée sur des valeurs d'équité et de solidarité, contribuant au renforcement des liens de coopération et de réciprocité, et participant ainsi à la promotion de la stabilité sociale.<sup>44</sup> Un environnement sûr et fiable est un préalable essentiel pour encourager les particuliers, y compris les investisseurs étrangers, à travailler et à investir.

Le programme de pensions sociales de Maurice, par exemple, a contribué à faire émerger la cohésion sociale indispensable pour réussir la transition, d'une économie de monoculture vulnérable avec des taux élevés de pauvreté, vers une économie nationale à forte croissance avec les taux les plus faibles de pauvreté en Afrique.<sup>45</sup> De même, le régime de pensions sociales du Botswana constitue, pour le gouvernement de ce pays, le mécanisme le plus efficace dans la lutte contre la pauvreté et pour le soutien à la stabilité sociale, requise pour attirer les taux d'investissement élevés, qui étaient nécessaires à ce pays dont l'économie est celle qui a connu la plus forte croissance en Afrique, au cours des trois dernières décennies.

## **9. La protection sociale favorise l'autonomisation et la croissance en améliorant le pouvoir de négociation au sein du marché, pour les travailleurs, les petits agriculteurs et les micro-entrepreneurs.**

Les travailleurs qui disposent d'une meilleure position de repli (que la protection sociale leur

38 Barrientos et Sabates-Wheeler (2006)

39 Gertler et al. (2005)

40 Samson et al. (2004)

41 Voir Davies et Davis (2007), qui estiment que les effets multiplicateurs vont de 2.02 à 2.45.

42 Cichon et Knop 2003

43 Samson et al. (2002), Bourguignon et Ravallion (2004), DFID (2005)

44 GTZ GPN (2007)

45 Roy et Subramanian (2001)

fournit) sont plus à même de rechercher un emploi qui soit plus en adéquation avec leurs compétences, plutôt que d'avoir à se contenter du premier emploi qu'ils arrivent à obtenir. Ceci est un état de fait qui augmente l'efficacité du marché du travail – en conduisant à une meilleure adéquation entre les travailleurs et les emplois qui leur permettent de mettre en oeuvre une plus grande productivité et qui sont mieux payés, ce qui réduit les phénomènes de sous-emploi. Les petits producteurs agricoles qui bénéficient de prestations de protection sociale sont moins contraints de vendre à perte uniquement pour assurer leur subsistance-, comme cela aurait pu

être le cas au moment des récoltes, lorsque des phénomènes de saturation temporaire sur les marchés de vivres peuvent conduire à baisser fortement les prix. Les bénéficiaires de l'un des programmes de transferts sociaux du Malawi ont pu, grâce aux ressources qu'ils recevaient, se permettre d'investir dans leurs propres exploitations agricoles la période des semailles. Ils n'étaient plus obligés de compter sur les emplois précaires occasionnels pour assurer leur survie.<sup>46</sup> La protection sociale permet aux pauvres d'interagir avec le marché en étant sur un pied d'égalité, ce qui en améliore l'efficacité et la légitimité.

---

46 Harnett et Cromwell (2000)

## ANNEXE 6a – Liste des partenaires consultées durant l'étude de faisabilité

<i>Organisation</i>	<i>Nom et fonction</i>
<b>Institutions gouvernementales</b>	
Ministère de la famille, de la Solidarité nationale, de l'Entrepreneuriat féminin et de la Micro finance	
Cellule de Suivi Opérationnel des Programmes de Lutte contre la Pauvreté (CSO-PLCP)	Mr Ousmane Ka, Coordinateur Mme Awa Wade Sow, Coordinatrice PRP/SL
Direction de l'Action Sociale	Mr Coly, Directeur Mr Gaye, DAS Mr Moustapha Thioune, Chef de service de l'Action Sociale de Ziguinchor Mme Mbodji, Directrice du CPRS de Ziguinchor
Direction du Développement Communautaire	Mr Mamadou Mbengue, Directeur Adjoint M Boubacar Traoré M Lissa Diop Ndiaye M Ndèye Soukey Gueye
Direction Stratégie et Développement Social	Mr Sidy Gueye
<b>Ministère de l'Economie et des Finances</b>	
Cellule de Suivi des Programmes de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP)	Mme Fatou Diouf Mr Thierno Seydou Niane
Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit (AT/CPEC)	Directeur
Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD)	Mr Bakary Djiba, Directeur des Statistiques Démographiques et Sociales Mr Mamadou Matar Gueye Mr Abdoulaye Tall Mr Diouf Macoumba, Administrateur
<b>Ministère de l'Education</b>	
	Mr. Mamadou Mboup Focal point DSRP
	Mr. Djibril Sene Responsable du CROSP de Kolda, Adjoint au Directeur
<b>Primature</b>	
	Mme Maguette Niang
Cellule de Lutte contre la Malnutrition	Mme Khadidiatou Dieng, Coordinatrice
Cellule de Lutte contre la Malnutrition Mission de Formulation et de Gestion du Millenium Challenge Account	Mr Ibrahima Dia, Directeur
<b>Ministère de l'Intérieur</b>	
Direction de la Protection Civile	Mr Lamine Ndiaye
Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale (DAGAT)	Mr Aliou Badara Diop
	Mr Ameth Diop, Sous-Préfet de l'Arrondissement de Djibanar
	Mr Diop, Adjoint Administratif au Gouverneur de Kolda

<b>Organisation</b>	<b>Nom et fonction</b>
<b>Ministère du Travail</b>	
IPRES	Mr Cheikh Tidiane Gaye, Service informatique
<b>Institutions internationales</b>	
Unicef	Mr Mohamed Azzedine Salah, Représentant Adjoint Mr Rémy Pigois, Chef de la Section Politiques Sociales Mme Christina de Bruin, Chef de Sous-bureau à Ziguinchor
Commission Européenne	Mr Stéphane Halgand, Chef de la Section Sécurité Alimentaire et Développement Rural
Organisation Internationale du Travail	Mme Bockstal Mr Luis Frota
Fonds Monétaire International	Mr Seydou Ba Banque mondiale Mme Lily Meskerem Mulatu, Représentante a.i. Mr. Mamadou Ndione, Economiste Mr Moukim Temourov, Senior Economist Mr Menno Mulder-Sibanda, <i>Senior Nutrition Specialist - Africa Region</i>
Programme Alimentaire Mondial	Mr Jean-Noël Gentile, Directeur Adjoint Mme Yuvé Guluma Mme Andree Turpel, Chargée de Programme Mr Ndeley Agbaw, Chargé de Programme
FAO	Mr Jacques Strebelle, AU/Nepad mission leader
PNUD	Mr. Ousmane Ndoeye, Conseiller en Politique et Stratégie Economique
Coopération Italienne	Mr Tamba
<b>Société Civile</b>	
Oxfam GB	Mme Margie Morard, Conseillère Régionale en Sécurité Alimentaire Mme Kate Norgrove, Regional Campaigns & Policy Manager
Save the Children UK	Mme Jenni Marshall, Conseillère Régionale
Tostan	Mme Molly Melching, Directrice Mr Cody N. Donahue, Coordinateur de Suivi, Evaluation, Recherche & Apprentissage
Conseil des ONGs d'appui au développement Sénégal (CONGAD)	Mr Momar Talla Kane, Vice-président du Congad et Coordinateur de la Plateforme
Plateforme Nationale des Organisations de la Société Civile pour le Suivi des OMD au Sénégal	
ATD Quart-Monde	Mr Jaime Perez, Représentant
CRS	Mr Joe Curry, Chef des programmes
Comité de la Société Civile pour la mise en œuvre du DSRP	Mr Doumbia, Vice-président
	Mr Amidou Sidibe, Directeur de Collectivités Educatives et Coordonnateur du Pôle des Jeunes de la CSC/DSRP
World Vision	Mr Mansour Fall, Conseiller régional Mr Paolo de Felice, Conseiller régional
Plan International	Mr Massamba Dieng, <i>Program Support Manager</i>
<b>Secteur privé</b>	
Groupe Interbancaire Monétique de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (GIM-UEMOA)	Mr Souley Maikarfi, Responsable Informatique et Monétique
Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS)	Mr Friard Augustin Coly, Chef du Service Monétique et Télématic

<b>Organisation</b>	<b>Nom et fonction</b>
PosteFinances	Mr Saïd Yahya Faye, Responsable Cellule Grands Comptes
Manobi	Mr Daniel Annerose, Directeur
Crédit Mutuel du Sénégal	Mr Diouf, Service Financier Mr Thiam, Service Financier
	Mr Madiyou Sane, Gérant de la caisse du Crédit Mutuel de Samine
CBAO Groupe Attijariwfa Bank	Mme Betty Traoré Touré, Directrice de la Clientèle Privée et Institutionnelle
Ecobank	Mr Julien Koffi, Country Treasurer



## ANNEXE 6b – Liste des participants à l'atelier

N°	Noms et prénoms	Structure	Téléphone	Email
1	ALAVO Minouche	UNICEF	33.889.03.00	halavo@unicef.org
2	ALBORGHETTI Mara	ONG ACRA	77.718.23.81	mara-alb81@yahoo.it acradk@orange.sn
3	ANNEROSE Daniel	MANOBI	33.869.20.50	daniel.annerose@manobi.net
4	BAMBA Jacob	Annur FM	76.852.63.57	jacobgueye@yahoo.fr
5	CABRAN Manolo	UNICEF	77.156.57.68	mcabran@unicef.org
6	CHERRIER Cécile	EPRI	77.156.56.53	cecile.cherrier@yahoo.fr
7	CISSE Fatou	Terre des Hommes - Sénégal	33.827.97.37 77.544.30.16	fatou.cisse@tdh.ch
8	CISSE Marième	RDV	77.640.94.70	redactionrdv@yahoo.fr
9	COULIBALY Kankou	SECNLS	33.869.09.09 77.637.93.79	kcoulibaly@cns-senegal.org
10	COULIBALY Moussa	RTS/TV		
11	DE BRUIN Christina	UNICEF	77.637.26.11	cdebruin@unicef.org
12	DIA Mamadou	ATM (Cameraman)	77.514.89.43	dia.mamaid@gmail.com
13	DIAGNE Amadou	DTSS/MFPETOP	77.657.42.91	mao-diagne@hotmail.com
14	DIALLO Dieynaba	TOSTAN	77.442.88.10	dieynabadiallo@tostan.org
15	DIATTA Edouard	ENDA TM	77.654.54.57	edouard@enda.sn
16	DIATTA Odile Napama	DPDE/MFSNEFMF	77.571.08.90	odilenapama@yahoo.fr
17	DIOW Cheikh A. Bamba	PARRER	77.553.57.80	bambadiaw@yahoo.fr
18	DIEME Séckou	ATM	77.655.90.75	diemeseckou@yahoo.fr
19	DIEYE Sanor	CSPLP/MEF	77.547.83.52	sanor71@yahoo.fr
20	DIOP Amadou Guèye	RTS/TV		
21	DIOP El Hadj Malick	AMS/VAEL- Assemblée Nationale	77.644.94.30	rppdsenegal@yahoo.fr
22	DIOUF Alé Samba	FARPAS CSC/DSRP	77.824.75.68	farpasenegal@hotmail.com
23	DIOUF Fatou	CSPLP/MEF	33.889.21.66	ffdiouf@hotmail.com
24	DIOUF Fatou Dème	CLVF	77.540.71.68	ndewdiouf@yahoo.fr
25	DIOUF Ramatoulaye NDAO	Présidence de la République	33.889.09.37 77.639.49.65	ramandao@yahoo.fr
26	DIOUF René Massiga	RTS/TV	77.564.77.10	rmassiga@yahoo.fr
27	DIOUM Aïssatou	UNICEF	77.645.50.04	adioum@unicef.org
28	DJOSSA Bienvenu	PAM Sénégal	33.849.65.00	Bienvenu.Djossa@wfp.org
29	DONAHUE Cody	TOSTAN	77.108.51.99	codydonahue@tostan.org
30	DOUCOURE Bakary	LARTES	77.203.67.52	doucourebakary@yahoo.fr
31	FALL Abdou Salam	LARTES/IFAN/UCAD	77.639.34.75	asfall@refer.sn
32	FAYE Abdou	MEF - Cellule de Communication	77.550.00.41	abdoubirame@yahoo.fr
33	FELIX Céline Julia	BIT	77.737.04.09	felix@ilo.org
34	GAYE El Hadj Doudou	DAS/MFSNEFMF	77.551.26.81	dudugaye@yahoo.fr
35	GAYE Mame Diarra	PARRER	77.638.59.67	diaragaye@orange.sn
36	GNING Seckel	COS-CSC/Pole - CONGAD	77.544.38.32	gningseckel@yahoo.fr

N°	Noms et prénoms	Structure	Téléphone	Email
37	GUERIN Olivier Louis	BIT	33.860.11.25	oguerin@orange.sn
38	GUEYE Mama	Projet de lutte contre la traite et les pires formes de travail des enfants/MFSNEFMF	77.612.65.26 33.842.66.41	piresformes@yahoo.fr amagueye@hotmail.com
39	GUEYE Mamadou	S.C	77.553.34.87	douis22@yahoo.fr
40	HAJJAR Ralph	SEMLEX Europe	00.32.473.26.15.71	rh@semlex.net
41	HOUNSOUNOU Gilberte K.	Consultante	77.114.84.47	k_gilberte@yahoo.com
42	KA Madiop	ANCTP	77.653.04.56	poidamak@yahoo.fr
43	KA Ousmane	CSO-PLCP/MFSNEFMF	33.889.25.80 77.637.44.57	ousmanekacso@yahoo.fr
44	KANE Momar Talla	CONGAD	77.644.42.45 33.824.44.09 33.824.44.13	mtakane1@yahoo.fr congad@orange.sn
45	KANE Safietou	Le Quotidien	77.532.05.29	sakane@lequotidien.sn
46	KANTE Boubacar	APS	33.823.32.94	boubakante@hotmail.com
47	KEBE Mamadou	Projet de lutte contre la traite et les pires formes de travail des enfants/MFSNEFMF	77.553.57.24 33.842.66.41	mouhabachir@yahoo.fr
48	KOUTCHO Della Nathalie	UNICEF	33.889.03.00	ndakoutcho@unicef.org
49	LAISON Justine C.A.	CONAFE SN	33.824.69.70 77.574.39.21	conafesenegal@yahoo.fr laisonjustine@yahoo.fr
50	LOKHAT Rouxanna	UNICEF	33.889.03.00	rlokat@unicef.org
51	MABITA Marie Aimée	UNHCR	77.450.69.62	mabita@unhcr.org
52	MARECHAL Laurence	AED	33.822.27.18	laurence.marechal@yahoo.fr
53	MARSHALL Jenny	Save The Children	77.450.04.92	j.marshall@savethechildren.org.uk
54	NDIAYE Abdou	CSO/PLCP	77.636.13.72	abdoundiaye206@yahoo.fr
55	NDIAYE Amacodou	EMAP sarl	33.832.64.70 77.569.16.03	emap@orange.sn hamacodou@yahoo.fr
56	NDIAYE Mouhamadou	BICIS	33.839.04.14	mouhamadou.ndiaye@bnpparibas.com
57	NDONG Ch. Seck	Express News	77.568.21.00	seck.express@yahoo.fr
58	NIANE Thierno Seydou	MEF/CSPLP	33.889.21.66	tsniane@yahoo.fr
59	NIANG Madiagne	RDV		redactionrdv@yahoo.fr
60	PIGOIS Rémy	UNICEF		rpigois@unicef.org
61	PORTAS IGLESIAS Beatriz	Coopération décentralisée de la Galice	77.213.15.07	beatriz.portas@aecid.sn
62	POUYE Jean	RDV		redactionrdv@yahoo.fr
63	SAALFELD Mark	MANOBI	33.869.20.50	msaalfeld@manobi.sn
64	SABARA Marie	UNICEF	33.889.03.00	msabara@unicef.org
65	SAKAMOTO Noriko	UNICEF	33.889.03.00	nosakamoto@unicef.org
66	SAKHO Cheikhou Dr	SE/CNLS	77.529.50.08	csakho@cnls-senegal.org
67	SALAH Mohamed	UNICEF		masalah@unicef.org
68	SANE Idrissa	Le Soleil	77.566.56.28	didisane@yahoo.fr
69	SECK Falilou	PLAN Sénégal	77.536.60.25	falilou.seck@plan-inter.org
70	SENE Amsata	DGP/MEF	77.422.44.69	a.sene@aliceadsl.fr
71	SENE Mbaye	CAFSP/MSP	77.646.21.59	msene51@yahoo.fr

N°	Noms et prénoms	Structure	Téléphone	Email
72	SEYDI D.	APS	33.823.32.94	
73	SIDIBE Amidou	CSO/DSRP	76.475.76.50	sidibe_amidou@yahoo.fr
74	SONKO Gnambi	Consultant	77.542.19.66	sgnambi@yahoo.fr
75	THIAM El Hadji Momar	CLM	33.869.01.99	ethiam@clm.sn
76	TURPEL Andrée	PAM Sénégal	33.849.65.00	andree.turpel@wfp.org
77	WANE Mamadou	PAM	33.849.65.30	Mamadou.Wane@wfp.org
78	WANE Mamadou	Sociologue Consultant	77.637.58.52	maowane@gmail.com
79	ZAPATA Ines Diego	Coopération Espagnole	33.849.07.82	ines.diego@aacid.sn

## ANNEXE 7 – Programmes de transferts monétaires orientés vers les enfants en Afrique

Concept	Ghana	Kenya	Lesotho
Transferts monétaires au bénéfice des enfants	Programme permanent de transferts monétaires (LEAP) et nouveau programme en réponse à la crise (Urgences LEAP)	Projet pilote national OEV de transferts monétaires (OVC-CT)	Projet pilote de transferts monétaires ciblant les enfants, aide alimentaire et autres
Population vulnérable	30% sous le seuil intl. de pauvreté; 40% sous le seuil de pauvreté national	20% sous le seuil intl. de pauvreté ; 46% sous le seuil de pauvreté national	43% sous le seuil intl. de pauvreté ; 35% % sous le seuil de pauvreté national
Couverture du programme	LEAP principal : 8500 ménages Urgences LEAP : 17000 ménages	41 000 ménages	Toujours en phase pilote
Allocation ou coût par ménage ou par individu	Allocation mensuelle de 6-12 USD par ménage	18 USD par mois (moyenne)	12 USD par mois et par enfant
Agence de mise en œuvre	Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales	Ministère du Genre (OVC-CT) et Ministère du Nord Kenya	Gouvernement (Ministère des Finances) & Agences des Nations Unies
Financement disponible	Gouvernement, Banque Mondiale, DFID, UNICEF	120 millions GBP sur dix ans (DFID), 13 million USD/an (Banque Mondiale) et 10 million USD/an (Govt. du Kenya)	Govt. et fonds des bailleurs de fonds (8,6 million USD de UE et UNICEF)
Manque de financement	6 millions USD nécessaires pour le renforcement de capacités	Les financements disponibles couvrent moins de 10% des besoins	Estimé à 50%
Leadership	Gouvernement	Gouvernement	Gouvernement
Stratégie de Protection Sociale	Oui (2007)	Ebauche (2008)	Oui
Capacité de mise à l'échelle	Fonds engagés par le gouvernement	Importante	Forte et se développe progressivement
Préalables à la mise à l'échelle	Renforcement des capacités institutionnelles au niveau local ; données pour le ciblage	Financement et renforcement des capacités	Financements et capacités
Capacité des moyens de paiement	Moyens nationaux, incluant un comité de coordination, enregistrement unique	Moyen de paiement bien développé à plusieurs composantes évolutives	Capacité forte avec une implication du gouvernement

Concept	Namibie	Afrique du Sud	Zambie
Transfert monétaire au bénéfice des enfants	Transferts monétaires pour les orphelins et enfants vulnérables	Transferts monétaires pour les enfants pauvres et les enfants en famille d'accueil	Projet pilote de transferts sociaux monétaires dans cinq districts
Population vulnérable	43% sous le seuil national de pauvreté	46% sous le seuil national de pauvreté	64% sous le seuil intl. de pauvreté ; 68% sous le seuil national de pauvreté
Couverture du programme	Couverture du programme en croissance rapide	Plus de huit millions d'enfants sont couverts	Buts de couvrir seulement près de 10-15% de la population
Allocation ou coût par ménage ou par individu	18 USD par mois et par enfant	24 USD par mois et par enfant, et 58 USD par mois par enfant en famille d'accueil	8-11 USD par mois et par ménage
Agence de mise en œuvre	Ministère du Genre	Ministère du Développement Social	Ministère du Développement Communautaire
Financement disponible	Budget du gouvernement central	Budget du gouvernement central	Financement de bailleur de fonds
Manque de financement	Zéro – 100% financé	Zéro – 100% financé	30 USD million requis pour le programme national de transferts monétaires
Leadership	Gouvernement central	Gouvernement central	Partenaires du développement, ONG et gouvernement
Stratégie de Protection Sociale	Non	stratégie de sécurité sociale complète	Ebauche
Capacité de mise à l'échelle	Grande capacité gouvernementale et financement disponible immédiatement	Grande capacité gouvernementale et financement disponible immédiatement	Capacité de mise en oeuvre et financement limités
Préalables à la mise à l'échelle	Toujours des erreurs d'exclusion dans les zones reculées	Des ménages pauvres sont exclus par le test de revenus	Engagement national requis pour la viabilité
Capacité des moyens de paiement	Systèmes de paiement robustes avec un focus sur le secteur privé	Systèmes de paiement provinciaux robustes en cours de consolidation au niveau national	Des systèmes à base communautaire robustes développés ; requiert un registre commun et des systèmes de paiement









UNICEF Sénégal,  
2 Rue Carnot x Salva  
B.P. 429, Dakar - Sénégal  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)  
[www.unicef.org/wcaro](http://www.unicef.org/wcaro)

© Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)  
Juillet 2009  
Photos Julie Pudlowski/UNICEF/Sénégal/2009

LA CONVENTION  
RELATIVE AUX  
DROITS DE L'ENFANT

