



# VERS LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS ALIMENTAIRES AU SAHEL PAR LES TRANSFERTS MONÉTAIRES GOUVERNEMENTAUX : L'EXPÉRIENCE DU SÉNÉGAL

## Rapport Final

NATHALIE CISSOKHO



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

  
The Cash Learning Partnership

VERS LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS  
ALIMENTAIRES AU SAHEL PAR LES TRANSFERTS  
MONÉTAIRES GOUVERNEMENTAUX

# VERS LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS ALIMENTAIRES AU SAHEL PAR LES TRANSFERTS MONÉTAIRES GOUVERNEMENTAUX : L'EXPÉRIENCE DU SÉNÉGAL

## Rapport Final

NATHALIE CISSOKHO



Activation des puces pour le paiement aux bénéficiaires d'aide alimentaire à Boutoukfoura, département de Goudiry. (DGPSN)



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



The Cash Learning Partnership

Cover photo: Lys Arango/ACF Senegal.

# TABLE DES MATIÈRES

Liste des Tableaux et Figures	04
Acronymes	05
Objet de l'étude de cas	06
Remerciements	06
<hr/>	
<b>Introduction</b>	<b>07</b>
Contexte et besoins	07
Réponse	08
<hr/>	
<b>01. Prise en main de la réponse par le gouvernement : facteurs de réussite</b>	<b>09</b>
<b>Un projet politique</b>	<b>09</b>
• L'engagement en faveur des transferts monétaires	09
• La réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles	10
<b>L'ancrage institutionnel des transferts monétaires gouvernementaux</b>	<b>12</b>
• Le cadre stratégique dans lequel s'inscrivent les transferts monétaires	14
<b>Les partenaires</b>	<b>15</b>
• La Banque Mondiale	15
• Acteurs humanitaires non gouvernementaux	16
<hr/>	
<b>02. Enjeux et défis de la mise à l'échelle</b>	<b>19</b>
<b>Financer la mise à l'échelle</b>	<b>19</b>
<b>Financer les réponses aux crises</b>	<b>21</b>
• La rapidité du financement	19
• La disponibilité des financements	21
<b>Bâtir les capacités pour des transferts monétaires à l'échelle</b>	<b>23</b>
<b>Registre National Unique et ciblage</b>	<b>24</b>
<b>Montant des transferts</b>	<b>26</b>
<hr/>	
Leçons apprises	27
Recommandations	28
Bibliographie	29

## LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

<b>Tableau 01</b>	Récapitulatif des interventions de transferts monétaires menées par le gouvernement	12
<b>Tableau 02</b>	Nombre de bénéficiaires par programme	17
<b>Tableau 03</b>	Tableau des montants des différentes interventions de transferts monétaires au Sénégal	26
<hr/>		
<b>Figure 01</b>	Evolution de la malnutrition chronique des enfants de moins de 5 ans au Sénégal sur la période 2010 et 2016	07
<b>Figure 02</b>	Evolution du nombre de ménages bénéficiaires du PNBSF	10
<b>Figure 03</b>	Carte Communication Analyse Du CH (Mars A Mai 2018)	11
<b>Figure 04</b>	Carte Communication Analyse Du CH (Juin A Aout 2018)	11
<b>Figure 05</b>	Cadre conceptuel développé par Oxford Policy Management	18
<b>Figure 06</b>	Pourcentage des pauvres couverts en une année régulière avec 1% du PIB	19
<b>Figure 07</b>	Pourcentage du PIB attribué en fonction des besoins réguliers à sévères par pays	22
<b>Figure 08</b>	Représentation des ménages affectés par un choc	25

## ACRONYMES

<b>ACF</b>	Action Contre la Faim
<b>ACTED</b>	Agence pour la Coopération Technique et le Développement
<b>ADIE</b>	Agence de l'Informatique de l'Etat
<b>ANSD</b>	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
<b>ARC</b>	African Risk Capacity
<b>CaLP</b>	Cash Learning Partnership
<b>CAPSU</b>	Caisse Autonome de Protection Sociale Universelle
<b>CSA</b>	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
<b>CDPE</b>	Comité Départemental de Protection de l'Enfant
<b>CH</b>	Cadre Harmonisé
<b>CILSS</b>	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
<b>CLM</b>	Cellule de Lutte contre la Malnutrition
<b>CMU</b>	Couverture Maladie Universelle
<b>CORRIANS</b>	Collectif pour le Renforcement de la Réponse à l'Insécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Sénégal
<b>DAN</b>	Division de l'Alimentation et de la Nutrition
<b>DGPSN</b>	Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale
<b>DIREL</b>	Direction de l'Elevage
<b>ECHO</b>	Direction Générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (Commission Européenne)
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
<b>FSN</b>	Fonds de Solidarité Nationale
<b>HEA</b>	Analyse de l'économie des ménages
<b>HKI</b>	Helen Keller International
<b>IDA</b>	Association Internationale de Développement
<b>MEPF</b>	Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
<b>OBS</b>	Opération de Sauvegarde du Bétail
<b>OPM</b>	Oxford Policy Management
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PMT</b>	Proxy Means Test
<b>PNASAR</b>	Programme National d'Appui à la Sécurité Alimentaire et la Résilience
<b>PNBSF</b>	Programme National de Bourses de Sécurité Familiale
<b>PNR</b>	Plan National de Riposte
<b>PNUAD</b>	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement
<b>PSE</b>	Plan Sénégal Emergent
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>PUSA</b>	Plan d'Urgence pour la Sécurité Alimentaire
<b>RNU</b>	Registre National Unique
<b>SAP</b>	Système d'Alerte Précoce
<b>SE-CNSA</b>	Secrétariat Exécutif – Conseil National de Sécurité Alimentaire
<b>SNPS</b>	Stratégie Nationale de Protection Sociale
<b>SNSAR</b>	Stratégie Nationale de la Sécurité Alimentaire et de Résilience
<b>TM</b>	Transferts Monétaires
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>USAID / FFP</b>	Office of Food for Peace / U.S. Agency for International Development

## OBJET DE L'ÉTUDE DE CAS

Les pays du Sahel se sont tous lancés dans le développement de politiques de filets sociaux en transferts d'espèces pour protéger les ménages les plus vulnérables des chocs saisonniers. Ils font face à des défis similaires de coordination et de ressources pour prendre la main progressivement sur la réponse aux besoins chroniques de leur population. En développant d'une part sa capacité à mettre en oeuvre des transferts monétaires pour répondre à la pauvreté chronique, et en accélérant la transition de l'aide en nature vers une aide en espèces pour la réponse aux pics saisonniers, le Sénégal est l'un des pays les plus avancés dans la transition des réponses saisonnières menées par les acteurs humanitaires non gouvernementaux à une prise en charge à travers le système national de protection sociale.

**Cette étude de cas vise à lister les différents facteurs qui ont permis cette avancée dans la prise en main par le gouvernement Sénégalais de la réponse aux besoins saisonniers à travers des transferts monétaires, et quels sont les défis restants pour assurer la mise à l'échelle et la pérennité de ces réponses.**

L'étude de cas ne vise pas à répondre aux défis techniques spécifiques au contexte du Sénégal mais à les documenter, et à identifier des bonnes pratiques et des recommandations pour les acteurs (gouvernements et acteurs non gouvernementaux) intervenant à travers des transferts monétaires saisonniers ou de long terme dans les autres pays de la région, faisant face à des contraintes similaires ; besoins chroniques, ressources nationales limitées, développement des cadres de protection sociale et initiatives de transferts monétaires gouvernementaux, défis institutionnels et techniques. Les avancées réalisées au Sénégal pour une prise en main par le gouvernement de la réponse aux besoins des populations les plus vulnérables, et de l'institutionnalisation croissante de la réponse aux chocs saisonniers peuvent en effet être source de nombreux apprentissages pour les pays voisins. Le CaLP, au-delà de cette étude de cas, poursuit son travail de facilitation du dialogue à l'échelle régionale afin de partager les expériences et assurer que l'ensemble des bonnes pratiques se diffusent entre les différents pays.

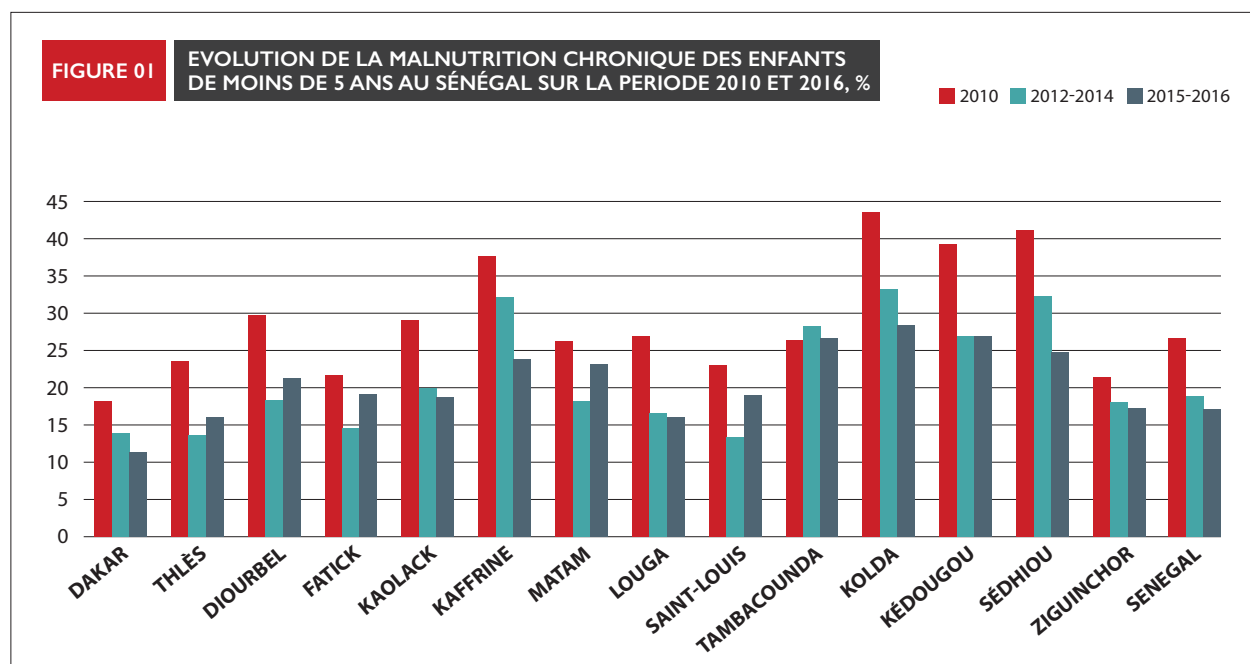
## REMERCIEMENTS

L'auteur remercie toutes les personnes ayant contribué à cette étude de cas, à travers le partage d'informations et la relecture, et particulièrement le gouvernement du Sénégal (DGPSN) qui, tout au long de l'année, a participé activement à différents événements organisés par le CaLP et s'est rendu disponible pour informer la rédaction de ce document. Les partenaires du gouvernement, en premier lieu la Banque Mondiale et la mission d'Action Contre la Faim au Sénégal qui ont partagé de nombreuses ressources. Cette étude est réalisée grâce au généreux soutien d'USAID/OFDA, qui rend possible la documentation et le partage d'expertise sur les transferts monétaires en Afrique de l'Ouest.

# INTRODUCTION

## CONTEXTE ET BESOINS

A l'instar de l'ensemble de la bande Sahélienne, le Sénégal fait face à un taux de pauvreté très élevé ; 46,7%<sup>1</sup> soit environ 6 millions de personnes, engendrant des besoins alimentaires et nutritionnels chroniques importants. Selon le Programme Alimentaire Mondial (PAM), 17% de la population souffre d'insécurité alimentaire, avec des zones (5 régions en particulier) où la prévalence de la malnutrition aiguë globale est critique et persistante depuis 2012. Les résultats du cadre harmonisé de mars 2018<sup>2</sup> estiment le nombre de personnes en situation de crise alimentaire et nutritionnelle en situation courante à plus de 300 000, et s'attendent à un pic en période de soudure à plus de 735 000 (dont près de 30 000 en phase 4<sup>3</sup>). Ainsi, malgré la baisse de la malnutrition chronique des enfants de moins de 5 ans sur la période 2010-2016, l'année 2018, qui s'annonce particulièrement difficile dans certaines zones du Sahel<sup>4</sup>, démontre à nouveau la vulnérabilité des populations dans quelques régions du Sénégal.



Source : Rapports de l'Enquête démographique et de santé continue (EDS-C) 2010, 2012-2014, et 2015-2016.

<sup>1</sup> 2011

<sup>2</sup> CILSS, « Cadre Harmonisé d'analyse et d'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest (CH) – Analyse régionale de la situation de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle aiguë – Situation courante (mars-mai 2018) et projetée (Juin-Août 2018) », mars 2018.

<sup>3</sup> Phase dite d'urgence (l'assistance humanitaire se concentre sur les

populations identifiées en phase 3 (crise) à 5 (famine).

<sup>4</sup> Activation d'une déclaration d'urgence L3 interne du PAM au Sahel, particulièrement pour le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, la Mauritanie, et le Niger. Les projections prévoient 5,8 millions de personnes en insécurité alimentaire à travers le Sahel, soit 50% d'augmentation par rapport à 2017, avec un possible pic à 6,5 millions de personnes en période de soudure (juin à septembre).

Cette situation, alliant un taux de prévalence de la malnutrition chronique autour de 15 % sur l'ensemble du pays, avec des épisodes d'ampleur plus sévère selon les années, illustre la complexité de la réponse à apporter pour faire face aux besoins alimentaires et nutritionnels au Sénégal. Entre la nécessité d'un soutien structurel et la flexibilité requise par les chocs épisodiques, les rôles et responsabilités des acteurs de développement et acteurs humanitaires s'entremêlent.

Dans toute l'Afrique de l'Ouest, depuis 2014<sup>5</sup>, ces deux catégories d'acteurs ont amélioré leur compréhension mutuelle des concepts au cœur de leurs interventions (« protection sociale », « filets sociaux », « transferts monétaires »). Malgré cela, la définition de ce qui relève d'une crise nécessitant un soutien spécifique, possiblement appuyé par les acteurs non gouvernementaux, et ce qui relève de la réponse gouvernementale structurelle demeure difficile, dans un contexte de développement rapide des cadres politiques et stratégies nationales de protection sociale, avec des capacités et des ressources limitées. Ces défis ont été abordés lors de [l'atelier d'apprentissage](#) organisé par la plate-forme régionale pour la protection sociale en avril 2018 à Dakar, au cours duquel le Sénégal a pu partager son expérience.

## RÉPONSE

Alors que le gouvernement a lancé son programme de transferts monétaires pour lutter contre la pauvreté structurelle en 2013, les expériences menées grâce à l'appui des partenaires ont accéléré la transition des distributions en nature vers des transferts monétaires pour les besoins saisonniers pendant la période de soudure.

Cela s'effectue dans un contexte où, depuis 2017, le Sénégal s'efforce de mettre en oeuvre le « *New Way of Working* » défini suite au Sommet Humanitaire Mondial qui s'est tenu en mai 2016 à Istanbul, visant à renforcer la collaboration des acteurs, y compris en assurant un lien plus fort entre l'urgence et le développement. Cela a été le cas pour les transferts monétaires saisonniers mis en oeuvre par les ONG, intégrés depuis trois ans aux Plans de riposte, contribuant ainsi à la stratégie de réponse du gouvernement. Peu à peu, à mesure que les financements humanitaires diminuent et que le gouvernement renforce sa vision et ses capacités sur les transferts monétaires, la priorité se déplace des réponses saisonnières à leur prévention, en développant les mesures structurelles par le gouvernement lui-même et soutenant les capacités de résilience des populations vulnérables, afin de diminuer la dépendance aux réponses d'urgence.

Depuis 2012, le Sénégal a déroulé de nombreuses mesures de protection sociale (carte égalité des chances, Couverture Maladie Universelle (CMU)). Le Sénégal est également l'un des pays les plus avancés de la région dans la mise en oeuvre de transferts monétaires (TM) par le gouvernement. Mais bien que l'engagement du gouvernement en faveur des TM ne soit plus à démontrer, sa capacité à utiliser cet outil pour faire face aux besoins saisonniers demeure, et soulève des défis tels que l'ancrage institutionnel de ces différents programmes, leur alignement avec les différents plans et cadres politiques, et les questions inhérentes de ciblage et de montant. A plus long terme, la mise à l'échelle de ces programmes pose question, notamment sur le financement et le renforcement des capacités, ainsi que leur adaptabilité, nécessaire au Sahel.

---

<sup>5</sup> Voir le [résumé des discussions](#) de l'atelier d'apprentissage organisé par le CaLP et UNICEF en juillet 2014 à Dakar.



# 01. PRISE EN MAIN DE LA RÉPONSE PAR LE GOUVERNEMENT : FACTEURS DE RÉUSSITE

## UN PROJET POLITIQUE

### L'engagement en faveur des transferts monétaires

Les transferts monétaires, comme outil de protection sociale comme de réponse d'urgence, sont envisagés de façon très différente d'un pays à l'autre. Si tous les gouvernements de la région les ont désormais inscrits dans leurs cadres stratégiques de protection sociale, encouragés par les initiatives régionales<sup>6</sup>, ils ne sont pas tous aussi avancés dans leur compréhension et leur appropriation de l'outil. Ainsi, certains conservent une approche « projet », avec une programmation à court terme initiée principalement selon les opportunités (notamment de financement externe), et une couverture limitée. La réponse aux pics saisonniers à travers la bande Sahélienne demeure largement l'apanage des acteurs humanitaires non gouvernementaux<sup>7</sup>.

Dans ce contexte, le Sénégal se distingue, par une appropriation des transferts monétaires très forte. Dès la campagne des élections présidentielles de 2012, le candidat Macky Sall annonçait la création d'une caisse de protection sociale dotée d'un budget annuel de 120 milliards<sup>8</sup>. Elu en février 2012, le Président de la République met rapidement en place les premières mesures de protection sociale, conçues comme parties intégrantes d'un système<sup>9</sup> organisé autour du cycle de vie : la Couverture Maladie Universelle, la carte égalité des chances pour faciliter l'éducation, la formation, l'emploi, le transport et l'accès aux soins de santé pour les citoyens en situation de handicap, la réduction du prix des denrées, le maintien du prix du gaz, la gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans et personnes âgées, et de certains traitements lourds et/ou chroniques. On y trouve aussi, et surtout, des transferts monétaires à travers le Programme National de Bourse de Sécurité Familiale (PNBSF).

**Lancé en octobre 2013, le PNBSF est conçu afin de répondre à la pauvreté chronique et renforcer les capacités de résilience des ménages les plus pauvres.** Il s'est étendu très rapidement (voir graphique ci-dessous) et prévoit de couvrir 400 000 ménages en 2018. En plus des transferts monétaires aux populations les plus pauvres, distribués à travers la Poste sénégalaise<sup>10</sup>, le programme comprend 4 sessions annuelles de sensibilisation sur les thèmes prioritaires ; la santé, l'état civil, l'éducation – et une session sur les périmètres du programme.

<sup>6</sup> En particulier "African Union Social Policy Framework for Africa" (AU-SPF), 2008

<sup>7</sup> Les filets sociaux en transferts monétaires mis en oeuvre par les gouvernementaux des 6 pays du Sahel dans le cadre du projet Adaptive Social Protection de la Banque mondiale couvrent ainsi 486,177 ménages (soit environ 3 millions de bénéficiaires) au cours de l'année. A titre de comparaison, le PAM estime que 6,5 millions de personnes seraient en besoin d'aide alimentaire pour la période de soudure 2018.

<sup>8</sup> Le Populaire « Macky Sall, leader de la « Coalition Macky 2012 », 20 janvier 2012, <http://www.seneweb.com/news/Politique/macky-sall->

[leader-de-la-quo-coalition-macky-2012-raquo-laquonous-allons-proposer-la-limitation-de-l-rsquo-age-de-tout-ca\\_n\\_57957.html](#)

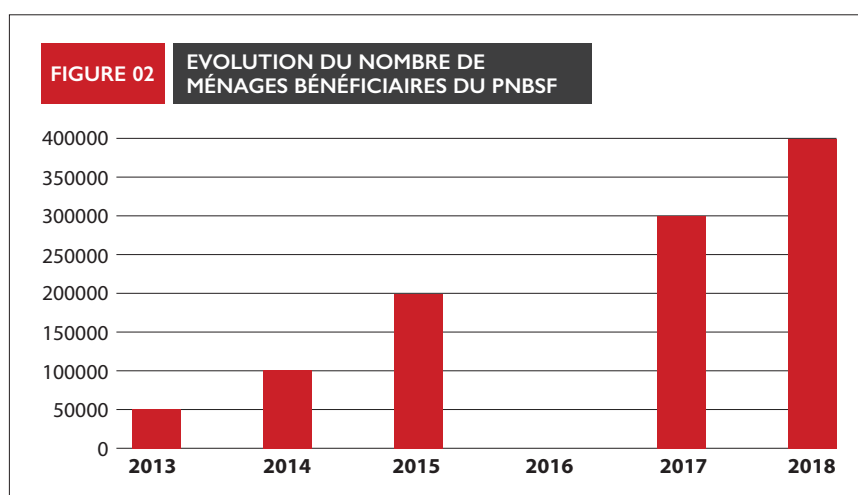
<sup>9</sup> Cette vision d'un système « intégré » se retrouve dans la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) dont l'objectif « court terme » - pour les 10 prochaines années est de « réformer le Système de Protection Sociale pour assurer une utilisation plus efficace des ressources, le renforcement des systèmes vers une forme plus inclusive de la protection sociale ».

<sup>10</sup> Les bénéficiaires pris en charge par le projet d'appui aux filets sociaux reçoivent l'argent via Orange Money (15% du montant des bourses).

## La réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles

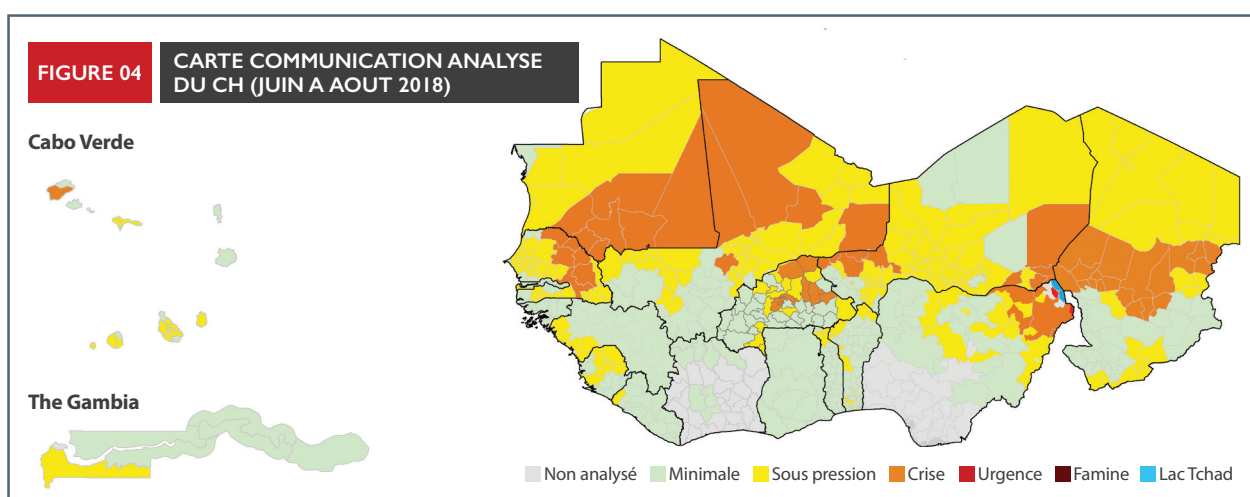
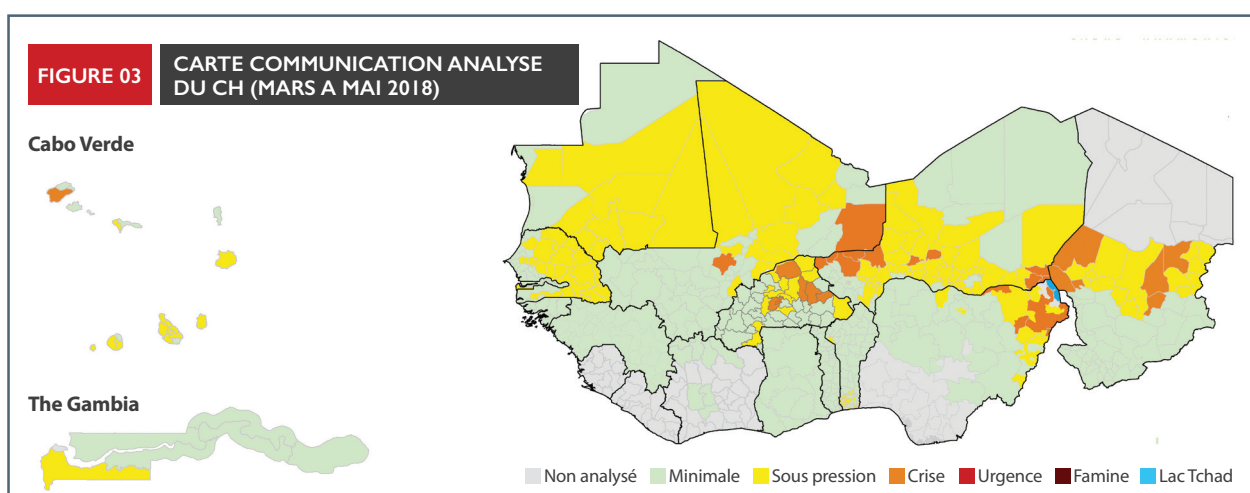
En parallèle de cette approche structurelle, **le gouvernement sénégalais développe depuis plusieurs années des Plans d'Urgence pour la Sécurité Alimentaire (PUSA)**, aussi appelés « Plans de riposte » coordonnés par le Secrétariat Exécutif du Conseil National à la Sécurité Alimentaire (SE-CNSA), en réponse aux besoins alimentaires pendant la période de soudure. Il s'agit de distributions d'aide alimentaire (traditionnellement en riz) dans les zones impactées par les crises, mises en oeuvre par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA). Ces distributions en nature ont régulièrement éprouvé des retards, le riz distribué atteignant parfois les bénéficiaires après la période de soudure (2015). Malgré la présence de magasins de riz et de céréales à travers tout le territoire, ceux-ci sont souvent vides ou peu utilisés, ne permettant pas la réactivité nécessaire. **De plus, les marchés étant fonctionnels et approvisionnés en riz d'importation, les transferts monétaires semblent d'autant plus adéquats.**

Un pilote de transferts monétaires en réponse à la soudure a donc été réalisé en 2017, mis en oeuvre par le CSA pour la Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSN) en collaboration avec le SE-CNSA dans les départements de Goudiry et de Malem Hoddar, grâce au financement de la Banque Mondiale dans le cadre du Sahel Adaptive Social Protection Multi donor Trust Fund<sup>11</sup>. Cette intervention a permis d'apporter une assistance à 8 175 ménages pour un montant d'un peu plus d'un milliard de Francs CFA. **Ce premier pilote a démontré qu'un autre type d'aide était possible, et a accéléré la transition des réponses en nature vers des transferts monétaires pour la réponse aux chocs.** Le Président a ainsi exprimé sa volonté que la majorité sinon l'entièreté de l'assistance alimentaire apportée pendant la période de soudure soit désormais délivrée en transferts monétaires.



<sup>11</sup> Fonds fiduciaire multidonateurs doté de 11 millions de dollars en 2016.

Alors que cette année 2018 s'annonce particulièrement difficile dans la région, avec un possible pic à 6,5 millions de personnes en insécurité alimentaire pendant la période de soudure entre Juin et Septembre, combiné à un taux de malnutrition parmi les plus hauts du monde, le gouvernement du Sénégal a pris des initiatives pour éviter une aggravation de la situation. S'appuyant sur l'expérience du projet pilote de 2017, une intervention rapide en transferts monétaires a eu lieu début 2018 à Matam et Podor<sup>12</sup>, auprès de 30 608 ménages pour 1,3 milliard de Francs CFA, financée par le gouvernement avec l'appui d'un fonds japonais, et mise en oeuvre par le CSA.



Source : CILSS, Cadre Harmonisé d'analyse et d'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest (CH) – Analyse régionale de la situation de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle aiguë – Situation courante (mars-mai 2018) et projetée (Juin-Août 2018), mars 2018

<sup>12</sup> Les localités de Podor, Matam, Ranérou, Kanel, Tambacounda et Goudiry sont particulièrement exposées à l'insécurité alimentaire, avec 319 000 personnes en situation de crise alimentaire avant la soudure (mars à mai), et une prévision de 750 000 personnes (47 000 ménages)<sup>12</sup> exposés à la crise alimentaire pendant la période de soudure. (Conseil National à la Sécurité Alimentaire (CNSA), avril 2018)

TABLEAU 01

RECAPITULATIF DES INTERVENTIONS DE TRANSFERTS  
MONÉTAIRES MENEES PAR LE GOUVERNEMENT

	COORDINATION	MISE EN OEUVRE	MONTANT DES TRANSFERTS	FINANCEMENT
PNBSF	DGPSN	La Poste	25 000 FCFA / trimestre	Gouvernement + Banque Mondiale
Pilote 2017 (PUSA)	DGPSN (avec SECNSA)	CSA	45 000 FCFA / mois (plafond)	Banque Mondiale

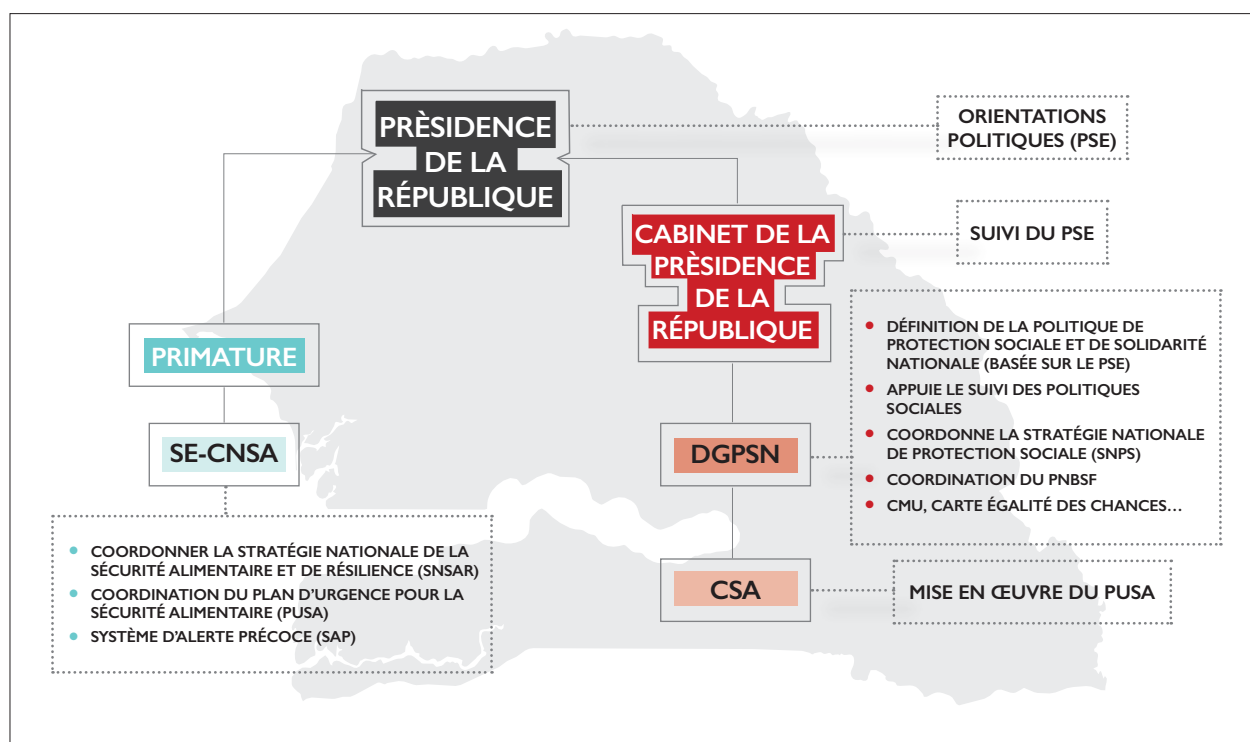
Ces différentes interventions illustrent la volonté politique du gouvernement du Sénégal de renforcer le rôle des transferts monétaires gouvernementaux à la fois pour la réponse structurelle à la pauvreté chronique dont souffre une partie de sa population, mais également pour une réponse plus efficace aux crises saisonnières, jusque-là assurée par des distributions de vivres tardives ou par des transferts monétaires d'acteurs non gouvernementaux. Une évolution décrite par le Secrétaire Exécutif du CNSA lors de l'annonce du plan de riposte : « On n'attend pas que la situation se détériore, c'est pourquoi l'Etat a décidé de prendre le taureau par les cornes. Ensuite, les partenaires viendront en appoint. (...) On a mis en place des stratégies afin de ne plus être dans la réaction, mais dans l'action. »<sup>13</sup>

## L'ANCRAGE INSTITUTIONNEL DES TRANSFERTS MONÉTAIRES GOUVERNEMENTAUX

L'année même de l'élection du Président Macky Sall, en février 2012, la DGPSN est mise en place, rattachée au Cabinet du Président de la République. Elle assiste le Président dans la définition de la politique de protection sociale et de solidarité nationale, met en oeuvre et participe au suiviévaluation de ces politiques (tels que le PNBSF), coordonne la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS), et contribue à la mobilisation de ressources financières. Les instruments de réponse aux crises, tels que le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) et le CSA sont également inclus dans les programmes de la DGPSN. La DGPSN est financée par une dotation budgétaire de l'Etat, de subventions et donations diverses, et des fonds de la coopération bilatérale et multilatérale. Le Conseil d'Orientation est composé d'un représentant de la Présidence, de la Primature, des différents ministères et de deux représentants de la plateforme des acteurs non étatiques.

**La mise en place d'une structure unique rattachée au plus haut niveau de l'Etat a été un facteur positif pour assurer le développement et la cohérence des interventions gouvernementales de protection sociale, y compris de réponse aux chocs.** Elle facilite également l'engagement avec les partenaires, au niveau central et local, grâce au recrutement de coordinateurs régionaux. Pourtant, la mise en place de la structure et la définition des rôles et responsabilités par rapport aux organes préexistants n'a pas été sans défi.

<sup>13</sup> Quotidien "Le Soleil", 25 avril 2018.



Le Secrétariat Exécutif du Conseil National à la Sécurité Alimentaire (SE-CNSA), créé en 1998, coordonne globalement la mise en oeuvre de la Stratégie Nationale de la Sécurité Alimentaire et de Résilience (SNSAR) définie en janvier 2016 et opérationnalisée à travers le Programme National d'Appui à la Sécurité Alimentaire et à la Résilience (PNASAR), élaboré sur la ligne du Plan Sénégal Emergent (PSE) (voir plus loin). Il élabore et coordonne avec les partenaires les plans nationaux de riposte (PUSA) pour la réponse aux besoins alimentaires et nutritionnels saisonniers, et est également en charge du ciblage et du suivi de la réponse. Mais c'est le CSA (Commissariat à la Sécurité Alimentaire), qui est lui rattaché à la DGPSN, qui est chargé de la mise en oeuvre, désormais en transferts monétaires depuis les interventions testées en 2017. **Cet ancrage institutionnel du CSA au sein de la DGPSN a facilité l'intégration des réponses d'urgence aux pics saisonniers dans la politique de protection sociale, avec un glissement de responsabilité vers la DGPSN.** Les plans de réponse à l'insécurité alimentaire sont donc toujours coordonnés par le SE-CNSA, mais comme partie intégrante de la politique de protection sociale et leur mise en oeuvre est supervisée par la DGPSN, en coordination avec le SE-CNSA.

La DGPSN veille à maximiser l'expertise des différentes agences étatiques dans la mise en oeuvre de ces programmes, comme l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) ou l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) pour le système d'information et de gestion et l'application du ciblage Proxy Means Test (PMT) sur le ciblage. Cela permet d'en faciliter l'appropriation, la crédibilité et la durabilité.

La Délégation crée également le lien et coordonne le PNBSF avec les autres mesures de protection sociale telles que la CMU et la carte Egalité des Chances (dont les bénéficiaires doivent automatiquement bénéficier des bourses).

## Le cadre stratégique dans lequel s'inscrivent les transferts monétaires

Le cadre stratégique principal guidant l'action gouvernementale du Sénégal est le Plan Sénégal Emergent (PSE), qui constitue « le référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et le long termes »<sup>14</sup> pour accélérer le passage au statut de pays émergent à l'horizon 2035. La protection sociale est incluse dans le 2<sup>ème</sup> axe portant sur le capital humain, et propose une vision intégrée des mesures de protection sociale, mentionnant le rôle des différents outils de politiques sociales dont les filets sociaux non contributifs, avec une attention aux besoins spécifiques de certains groupes (travailleurs et retraités, petite enfance, personnes handicapées etc.). Le PNBSF et la CMU font partie des 4 grands projets du PSE.

La Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) a été revue en 2015 et publiée en juin 2016 pour correspondre aux nouvelles priorités définies dans le PSE. Elle illustre l'engagement politique vers la protection sociale décrit plus haut, expliquant notamment que : « Le Sénégal introduit un changement important de paradigme de développement en considérant la Protection sociale comme un investissement au même titre que les infrastructures, et non plus comme une charge. » L'objectif de la stratégie à l'horizon 2035 est de « construire un système de protection sociale accessible à toutes les Sénégalaises et à tous les Sénégalais, fournissant à chacun(e) un revenu minimum garanti et une couverture maladie, mais aussi un filet de sécurité global assurant la résilience face aux risques sociaux et à tous ceux qui souffrent des chocs et des crises pouvant les faire basculer dans la pauvreté. » Ainsi, la stratégie vise à la fois à répondre aux besoins structurels des groupes vulnérables, tout en apportant une réponse en cas de crise (Objectif 5 « Renforcer la résilience des communautés aux chocs et catastrophes »).

**Les transferts monétaires mis en oeuvre par le gouvernement au Sénégal remplissent désormais deux objectifs ; la réponse à la pauvreté structurelle et la réponse aux pics saisonniers.** Si la SNPS accorde une place importante aux transferts monétaires pour la réponse à la pauvreté structurelle à travers le PNSBF, ceux-ci n'étaient pas mentionnés dans la réponse aux crises, puisque la réponse était traditionnellement assurée en nature. L'expérience développée grâce à l'appui de la Banque Mondiale depuis 2017 vient modifier cette vision des TM, désormais pleinement envisagés comme outil d'urgence. Toutes ces réponses sont désormais coordonnées par la DGPSN, et l'articulation des différentes utilisations des TM est critique ; ils peuvent tout autant être un instrument de rapprochement entre réponse structurelle / réponse d'urgence pour agir sur la résilience des populations vulnérables, ou au contraire accroître la déconnexion entre ces interventions, selon la stratégie de leur conception et mise en oeuvre (ciblage, montant, fréquence etc.).

**Dans ce cadre, la coordination avec les partenaires humanitaires et de développement mettant en oeuvre des TM au Sénégal est essentielle, afin de soutenir et encourager la transition vers un leadership gouvernemental pour la réponse aux besoins des populations vulnérables.** Ainsi, le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (PNUAD)<sup>15</sup> coïncide avec les priorités du Plan Sénégal Emergent. Le plan de travail humanitaire 2018<sup>16</sup>, quant à lui, mentionne le « passage de relais progressif avec les acteurs de développement et les agences nationales ».

<sup>14</sup> Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan « Résumé du Plan Sénégal Emergent » <http://www.finances.gouv.sn/index.php/finances/136-resume-du-plan-senegal-emergent>

<sup>15</sup> En anglais United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)  
<sup>16</sup> [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018\\_senegal\\_plan\\_de\\_travail\\_humanitaire.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_senegal_plan_de_travail_humanitaire.pdf)

## LES PARTENAIRES

### La Banque Mondiale

#### Le Projet d'appui aux filets sociaux

Le projet d'appui aux filets sociaux est mis en oeuvre par la DGPSN. Il est financé par un crédit de l'Association Internationale de Développement (IDA) de la Banque Mondiale au gouvernement du Sénégal. Ce projet s'est lancé alors que le PNBSF était déjà en place, sur lequel il s'est donc greffé. Il ne s'agit pas de mener des activités à part des missions de la DGPSN, mais vise au contraire à appuyer la Délégation dans ses différentes missions, et de renforcer le cadre institutionnel et les outils autour du PNBSF et de l'ensemble des interventions de filets sociaux au Sénégal. Ainsi, le projet filets sociaux a appuyé la Direction du Registre National Unique (RNU) à construire le Registre social ; appui technique pour la conception, financement des enquêtes d'identification, et financement du système d'information et de gestion.

Le projet d'appui aux filets sociaux a appuyé le PNBSF à mettre en place un dispositif de mise en oeuvre du programme au niveau local, par le recrutement d'ONG locales dans chaque région du pays. Aussi, le projet a appuyé la conceptualisation et la production de tous les outils de sensibilisation sur la santé, l'état civil et l'éducation liés au programme. Enfin, le projet finance 15 % des bourses de sécurité familiale.

#### Multi donor trust Fund

Ce programme vise à atténuer l'impact du changement climatique et autres chocs, et ainsi réduire le coût d'une intervention d'urgence. Ce fonds de 11 millions de dollars, mis à disposition du gouvernement en 2016, est un premier financement de la Banque Mondiale pour l'opérationnalisation des transferts monétaires.

Plus largement, la Banque Mondiale apporte un soutien technique et institutionnel pour soutenir le gouvernement du Sénégal dans le développement des filets sociaux gouvernementaux et la capacité de ces filets sociaux à être adaptatifs (ou réactifs) pour répondre efficacement aux chocs saisonniers. Elle appuie notamment le gouvernement dans la définition des seuils d'interventions liés à un système d'alerte précoce (SAP) efficace, pour assurer la prédictibilité et la rapidité de la réponse (voir plus loin). Le soutien de la Banque Mondiale renforce les capacités de la DGPSN dans son engagement et la coordination avec les partenaires, permettant une accélération du leadership gouvernemental.

## Acteurs humanitaires non gouvernementaux

Le gouvernement travaille étroitement avec les « opérateurs sociaux » (des ONG) qui sont payés par le gouvernement, à travers le projet d'appui aux filets sociaux, pour se charger de l'ensemble des activités d'« encadrement des populations » dans la mise en oeuvre du PNBSF ; ce sont eux qui effectuent les sessions de sensibilisation et qui gèrent les réclamations en s'appuyant sur des relais. Les relais suivent chacun 50 ménages, et des superviseurs encadrent 20 relais chacun (soit 1 000 ménages) ce qui permet un maillage dense et local pour le suivi du programme. Le PNBSF est ainsi adossé, là où c'est possible, à des programmes existants. Cela a été le cas pour le projet résilience à Guédiawaye mis en oeuvre par Helen Keller International (HKI), ou les tontines de femmes appuyées par une ONG locale dans le quartier de Médina à Dakar.

Les opérateurs sociaux travaillent également sur le RNU sur lequel beaucoup d'entre eux se basent pour effectuer leur ciblage pour la sécurité alimentaire. En effet, les partenaires humanitaires travaillent avec le SECNSA pour la définition du PUSA, apportent leur expertise et leurs zones d'intervention sont attribuées selon les priorités du Plan.

Les ONG membres du Collectif pour le Renforcement de la Réponse à l'Insécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Sénégal (CORRIANS), ont apporté un appui important à travers des interventions ponctuelles pendant la période de soudure (voir tableau ci-dessous). **Mais la réduction progressive des financements humanitaires disponibles au Sénégal contribue à la transition vers une réponse gouvernementale**, définissant de nouveaux rôles pour les partenaires humanitaires et recentrant l'intervention humanitaire en cas de crise particulièrement forte. Le plan de réponse humanitaire 2018, qui évalue les besoins de financement à 16,8 millions de dollars, n'est ainsi financé qu'à 30,7 %<sup>17</sup>. Les membres du CORRIANS mettent ainsi leur expertise à disposition du gouvernement, à travers par exemple la réalisation d'une étude sur le ciblage pour informer les décisions méthodologiques prises pour l'expansion du Registre National Unique, en combinant les points forts des différentes approches utilisées, l'intégration dans la SNPS de l'étude des profils socio-économiques des ménages de Guédiawaye et Pikine réalisée par Oxfam, ou l'appui d'ACTED au système de redevabilité du gouvernement.

<sup>17</sup> Juin 2018. C'est à peine moins que l'ensemble du Sahel, financé à 33 % des besoins estimés (OCHA).



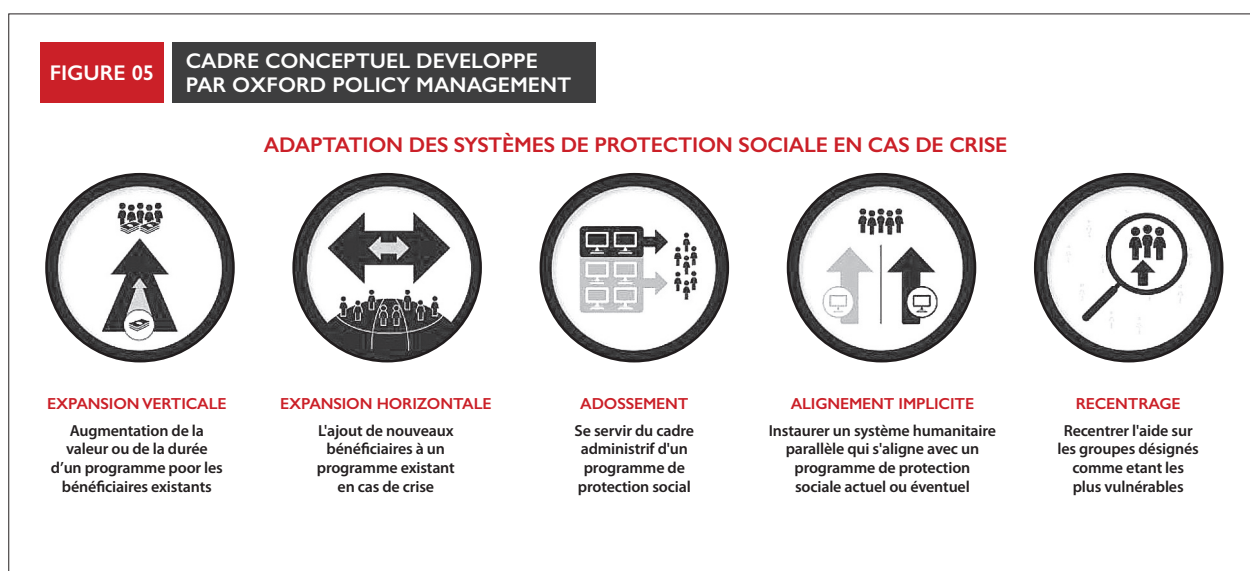
TABLEAU 02 NOMBRE DE BENEFICIAIRES PAR PROGRAMME

	UNITÉ DE CALCUL	2011	2012	2013	2014	2015
Plan National de Riposte à l'Insécurité Alimentaire (CSA)	Individus calculés sur la base du nbre de tonnes distribuées				252,000	684,614
Plan National de Riposte à l'Insécurité Alimentaire (ONG et PAM)	Individus	ND	ND	ND	274,673	254,149
Fonds de calamité agricole	données non disponibles					
Prévention et maîtrise des catastrophes	données non disponibles					
Fonds de Solidarité Nationale – FSN	Individus				1,167	2,665
Fonds de lutte contre les inondations	fonds de lutte contre les inondations					
Assurance Agricole	Individus	1,511	2,257	9,751	13,559	19,690

Sources : Sénégal, *Revue des dépenses de protection Sociale, Rougeaux (2017)* ; *Rapport Bilan du Plan de Riposte 2015, République du Sénégal (2016)* ; *Plan de Riposte 2015 au Sénégal, République du Sénégal (2014)*.

Peu d'acteurs poursuivent la mise en oeuvre de transferts monétaires, mais en cette année 2018 des interventions extérieures à l'appui du gouvernement demeurent nécessaires. Le PAM, grâce au financement du gouvernement américain (USAID / FFP) a ainsi assuré la distribution de coupons alimentaires à 22 000 personnes vulnérables dans le département de Matam. Action Contre la Faim, encore grâce au soutien de l'USAID / FFP, est intervenu à Podor auprès de 2 150 ménages vulnérables soit 15 050 bénéficiaires.

L'UNICEF de son côté apporte également un appui technique et financier au gouvernement centré sur les mesures destinées aux enfants. La consolidation du système de données, l'amélioration des finances publiques et l'accompagnement des collectivités locales sont les 3 grands axes de cet appui, qui s'est traduit entre autres initiatives par un projet pilote de transferts monétaires dans la région de Kolda, distribués à travers le Comité Départemental de Protection de l'Enfant (CDPE). Ce pilote a été un modèle d'apprentissage pour le gouvernement dans la mise en oeuvre du PNBSF (notamment pour le ciblage et les mesures d'accompagnement). C'est également grâce au travail de l'UNICEF qu'a été mis en place par le gouvernement l'Observatoire de Suivi du Budget Social (OSBS) afin de suivre les dépenses sociales et maximiser leur impact sur les enfants.



Source : Oxford Policy Management, 2016

Ces partenaires remplissent donc de multiples rôles pour l'expansion de la protection sociale au Sénégal. Ainsi, en se basant sur le cadre conceptuel développé par Oxford Policy Management (OPM) sur la dimension réactive aux crises des systèmes de protection sociale<sup>18</sup>, on peut voir que différentes approches ont été utilisées à travers le monde, évoluant progressivement vers plus d'intégration :

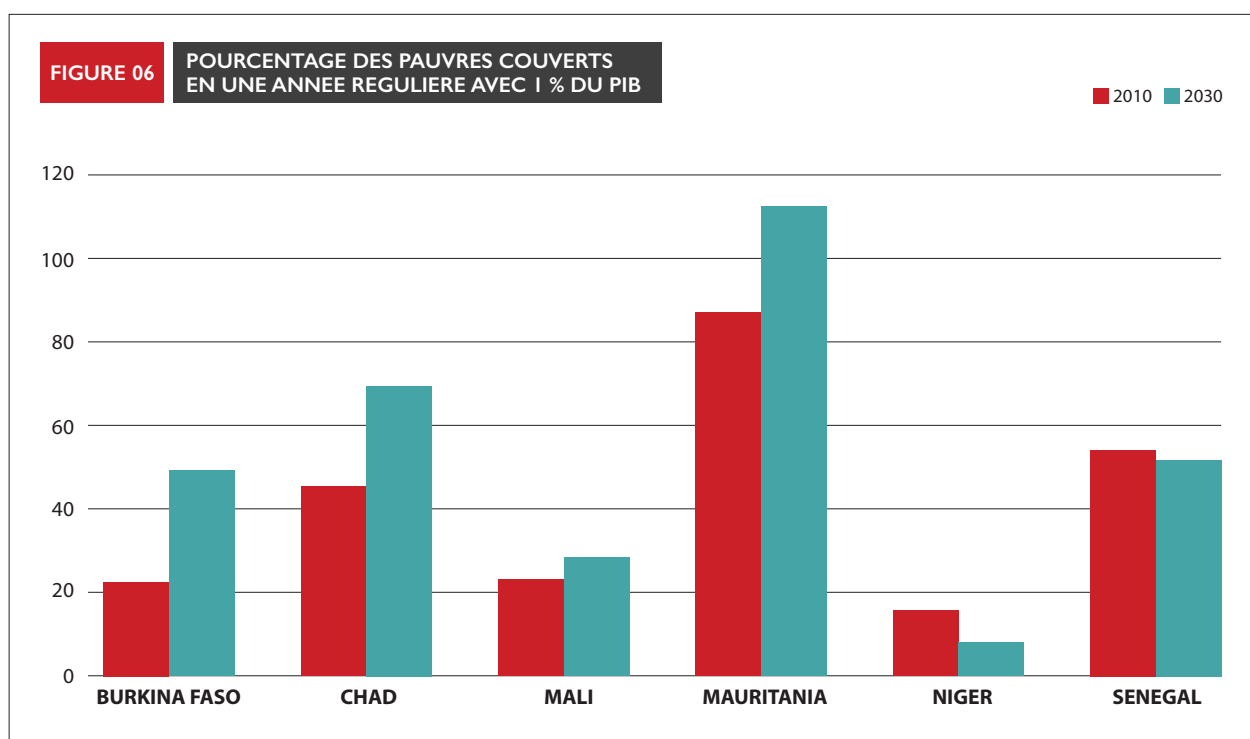
- **Alignement implicite sur le RNU et le PUSA pour les précédentes réponses**
- **Expansion horizontale et verticale en cas de crise sévère**
- **Recentrage pour les groupes à besoins spécifiques**
- **Adossement pour les activités complémentaires**

18 <https://www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems>

## 02. ENJEUX ET DÉFIS DE LA MISE À L'ÉCHELLE

### FINANCER LA MISE À L'ÉCHELLE

Une trentaine de projets et programmes de protection sociale sont développés par le gouvernement du Sénégal, dont dix représentaient environ 93% du total du budget de 2015<sup>19</sup>. 40 milliards de FCFA ont déjà été débloqués par le gouvernement pour la mise en oeuvre du programme pour 400 000 ménages en 2018 (moins de 0,5 % du PIB national). Malgré une expansion rapide du programme, les besoins des populations demeurent importants<sup>20</sup> et les enjeux de scolarisation des enfants, de santé, combinés à la démographie très dynamique<sup>21</sup> du Sénégal pose la question du financement durable et de la mise à l'échelle du PNBSF. Selon le graphique ci-dessous, avec un investissement plus conséquent du PIB national, la part des pauvres pouvant être couverte en année régulière atteint ainsi des proportions très intéressantes au Sénégal (au-delà de 50 %).



Source : Carlo del Ninno, Pierre Fallavier, and Sarah Coll-Black. 2016 *Protecting the Vulnerable in the Drylands of Sub-Saharan Africa*

<sup>19</sup> SNPS

<sup>20</sup> Selon l'UNICEF, 49 % des enfants de moins de 18 ans vivent dans des familles pauvres.

<sup>21</sup> 3,08 % par an

Dans le programme électoral du candidat Macky Sall, il était indiqué que le coût de la politique sociale (dont les principales mesures clés sont la Bourse de Sécurité Familiale, la Couverture Maladie Universelle de Base et la Bonification Retraite) serait « totalement financé par la réduction du train de vie l'Etat (120 milliards) » et que le financement à long terme serait garanti par des prélèvements « dans les activités à forte rentabilité (télécoms ; industries extractives, pharmaceutiques et de tabac ; transactions financières) ».

**Actuellement, les bourses sont effectivement largement financées par le budget national, mais l'ensemble des coûts opérationnels et 15 % des bourses sont financés grâce à l'appui d'un crédit de l'Association Internationale de Développement (IDA).** Le crédit est d'un montant total de 40,5 millions de dollars, dont 25,7 millions sont consacrés aux transferts monétaires dans le cadre du PNBSF. 4,9 millions de dollars sont dédiés à des mesures complémentaires essentielles pour l'installation et l'expansion du programme, et pour la durabilité des impacts (campagnes d'information, d'éducation et de communication visant à promouvoir des investissements dans les soins médicaux préventifs, l'hygiène, la nutrition, le développement de la petite enfance et l'éducation).

**Les recettes fiscales sont l'enjeu principal du financement des filets sociaux gouvernementaux.** Le gouvernement souhaite renforcer sa performance en ce sens<sup>22</sup>, et vise à faire passer le taux de pression fiscale de 14,8 % à 20 %, afin d'élargir l'assiette fiscale pour améliorer les recettes. Pour ce faire, la modernisation de l'administration fiscale en développant par exemple des outils innovants (télé-déclaration, télépaiement, e-taxe...) est souhaitée par le gouvernement, mais également une meilleure exploitation des niches ; et particulièrement la question de la fiscalité pour le secteur informel. Tout cela ne sera possible que si la situation économique plutôt favorable du pays se maintient (le solde budgétaire global sur le PIB nominal en 2017 est -2,9%, estimé à -3,5% pour 2018, et la croissance est estimée à 7 % en 2018 (contre 7,2% en 2017))<sup>23</sup>. Si le Sénégal est un pays dynamique économiquement (407 882 entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de 11 349 milliards de francs Cfa), 97% des entreprises se trouvent dans le secteur informel. 3% du secteur formel génèrent 70% du chiffre d'affaires global<sup>24</sup>. La formalisation du secteur privé est l'un des grands enjeux de la protection sociale, sur lequel le Bureau International du Travail apporte son expertise.

D'autres sources de financement sont envisagées, comme exploré lors de l'atelier organisé par le CaLP et la plateforme régionale pour la protection sociale<sup>25</sup> en avril 2018 à Dakar ;

- a. **Utiliser le socle religieux pour lever des fonds pouvant servir à financer la protection sociale (par exemple : mois de la solidarité au Mali, Burkina Faso)**
- b. **Lever les subventions sur certains produits non essentiels et taxer les produits de luxe**
- c. **Utiliser les opportunités offertes par la responsabilité sociétale des entreprises pour financer la protection sociale**

**Au-delà des défis de financement pour la mise à l'échelle, la question de la redevabilité du système de protection sociale est un enjeu clé pour son expansion, indispensable pour la transparence et la gouvernance des programmes ;** il s'agit de la communication autour du programme, de la définition d'un système de contrôle par les bénéficiaires, et de la gestion des plaintes et réclamations.

<sup>22</sup> Malgré une baisse du taux de pression fiscale de 15,7 % en 2016 à 14,8 % en 2017, les recettes ont augmenté entre ces deux années : de 1.844,9 milliards de FCfa en 2017, contre 1.791,2 milliards en 2016. Source : Le Soleil, « Elargissement de l'assiette fiscale : Le Sénégal veut porter son taux

au niveau de la norme communautaire », 15 avril 2018

<sup>23</sup> Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan

<sup>24</sup> ANSD

<sup>25</sup> <http://www.cashlearning.org/downloads/recommandations200418vf.pdf>

## FINANCER LES RÉPONSES AUX CRISES

### La rapidité du financement

**La ponctualité de la réponse aux crises est critique pour éviter que d'avantage de ménages ne tombent dans l'extrême pauvreté**, de par les stratégies d'adaptation négatives utilisées pour faire face aux chocs (vente de bétail, réduction du nombre de repas...), et que le coût de la réponse ne s'en retrouve alourdi (en couverture et en intensité). La réponse aux chocs récurrents pèse de façon générale considérablement sur les possibilités d'investissement dans le développement et les capacités de résilience de la population vulnérable<sup>26</sup>. Le Sénégal, exposé comme toute la bande Sahélienne au changement climatique, pourrait ainsi perdre 8% de PIB d'ici 2030 (Banque Mondiale, 2017).

La réponse aux crises alimentaires fait partie du PNASAR qui mentionne dans son sousprogramme V (« Amélioration du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires »<sup>27</sup>) le rôle de la protection sociale pour atteindre ces objectifs, et particulièrement l'expansion du programme PNBSF. Le financement rapide de la réponse aux chocs saisonniers est également critique<sup>28</sup>. Précédemment (comme en 2015 et 2017), la validation tardive du PUSA (développé sur la base des résultats du Cadre Harmonisé de façon consensuelle<sup>29</sup>), a engendré des retards de mobilisation de financement et donc des retards dans la mise en oeuvre sur le terrain.

Des leçons ont été tirées de cette expérience, et le gouvernement souhaite renforcer sa capacité de réponse rapide, notamment en estimant le plus tôt possible les ménages à risque à partir des données du Système d'Alerte Précoce (SAP), et en améliorant la coordination entre acteurs pour l'optimisation des ressources dans les zones prioritaires identifiées par l'Etat et combler les gaps. Le partenariat avec la Banque Mondiale est particulièrement fort sur cette question de réactivité aux crises. Afin de favoriser une mobilisation rapide des fonds, la Banque Mondiale recommande les actions suivantes à prendre par le gouvernement :

- **Analyse des coûts d'une réponse annuelle « normale », les variations habituelles d'une année sur l'autre, et la fréquence des chocs plus importants. Les coûts incluent le montant des transferts aux bénéficiaires et tous les frais opérationnels.**
- **En fonction de la simulation citée ci-dessus, identification de la combinaison d'instruments adéquate à mettre en place pour la réponse à l'insécurité alimentaire. En parallèle, il est important de continuer à soutenir les mécanismes d'assurance privés ciblant les moins vulnérables.**
- **Mise en place des instruments identifiés et, en collaboration avec les services fiduciaires des agences de mise en oeuvre, développement des procédures et outils permettant d'assurer un décaissement rapide et fluide des différents mécanismes de financement.**<sup>30</sup>

<sup>26</sup> En 2011, environ 4 milliards USD ont été dépensés dans l'aide humanitaire au Sahel et dans la Corne de l'Afrique, soit plus de 10 pourcent du total de l'aide au développement international octroyée à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (Banque Mondiale, Agence Française de Développement, Cervigni, Morris, 2015)

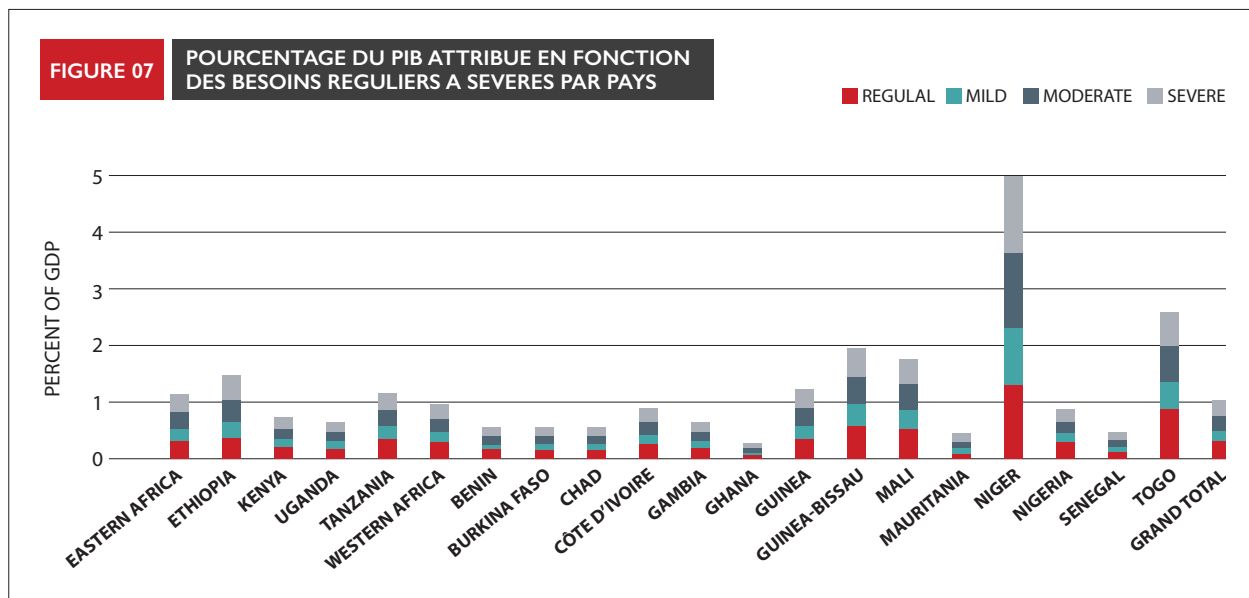
<sup>27</sup> Ce sous-programme compte pour 315, 135 milliards de FCFA, soit environ 13% du coût total du Plan

<sup>28</sup> DGPSN, atelier CaLP, 19-20 avril 2018

<sup>29</sup> SE/CNSA, Direction de l'Élevage (DIREL), Cellule de Lutte contre la Malnutrition (CLM), Division de l'Alimentation et de la Nutrition (DAN), Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et ONG

<sup>30</sup> Branders N., Coudouel A., Rougeaux S., Sénégal : comment utiliser la protection sociale adaptative pour répondre efficacement aux chocs – le cas pratique de la réponse à l'insécurité alimentaire ? La Banque Mondiale, 2018

**VERS LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS ALIMENTAIRES AU SAHEL PAR LES TRANSFERTS MONÉTAIRES GOUVERNEMENTAUX**



Source: Carlo del Ninno, Pierre Fallavier, and Sarah Coll-Black. 2016  
Protecting the Vulnerable in the Drylands of Sub-Saharan Africa

En effet, les ressources mobilisées par le gouvernement pour la réponse aux chocs demeurent insuffisantes et irrégulières. Le Plan de riposte de 2015 par exemple, articulé autour de trois volets (assistance alimentaire, nutrition et agropastoralisme ou assistance au bétail en péril) était prévu pour un budget total de 36,2 milliards de FCFA, mais la part exécutée a finalement été de 14 milliards (soit 43,6% du budget). 61% de ce financement a été mobilisé via les fonds de la Mutuelle Panafricaine de gestion des risques (African Risk Capacity<sup>31</sup>), auquel le gouvernement Sénégalais paye une contribution annuelle (prime d'assurance).

Selon la Banque Mondiale, « Sur la période 2010-2015, le total des dépenses des programmes de réponse aux chocs représente entre 4 et 8% des dépenses totales de protection sociale, variant entre 4 et 12 milliards de CFA selon les années. Les dépenses publiques pour la reconstitution du stock de sécurité alimentaire représentent entre 20 et 50% du total des dépenses publiques pour la réponse aux chocs sur la période. » Sur cette période, les financements humanitaires utilisés par les ONG ont continué de représenter une part très importante de la réponse aux crises, puisque celles-ci déclaraient avoir versé plus de 2,3 milliards de CFA<sup>32</sup> aux ménages en insécurité alimentaire au cours de la seule année 2015 (groupe sectoriel sécurité alimentaire, 2016).

De fait, en dehors de l'inclusion de la réponse aux crises dans la loi de finance initiale (LFI) et des mécanismes vus au-dessus, les autres sources de financement sont limitées et peu prévisibles.

<sup>31</sup> Agence de l'Union africaine créée en 2012 qui a mis en place un système d'assurance pour aider ses membres à faire face aux chocs alimentaires liés au changement climatique. Le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, la Gambie, le Malawi et le Kenya en sont membres, ainsi

que l'Allemagne et le Royaume-Uni qui apportent un appui financier. <sup>32</sup> Ce chiffre provient du Bilan des Partenaires du groupe sectoriel sécurité alimentaire, 2015. Les transferts financés par le PAM ont été déduits du montant total.

**Les financements des bailleurs de fonds :**

Une bonne partie de la réponse à l'insécurité alimentaire est directement financée par des bailleurs de fonds internationaux. Ceux-ci financent directement les ONG ou l'Etat.

**Le Fonds d'intervention urgence.**

Ce fonds était prévu dans la loi de finance au niveau du Ministère des Finances entre 2010 et 2013, avec comme objectif d'être utilisée en cas d'urgence et de déclenchement du plan ORSEC. Dans la pratique, elle n'a été utilisée à ces fins qu'en 2011. En 2010, 2012 et 2013, la loi de finance rectificative a réalloué ces fonds à d'autres lignes. Cette ligne n'existe plus dans la loi de finances.

**La réallocation budgétaire,**

par le biais de la loi de finance rectificative. Le MEFP peut réallouer des ressources en provenance de certaines lignes non encore dépensées aux activités de réponses aux chocs et catastrophes. Cependant, ce processus est long et requiert l'approbation du Président.

**La réserve de gestion inscrite au budget de l'Etat.**

Cette réserve représente environ 5% du budget de l'Etat, et est destinée aux besoins non prévus dans la LFI. Ainsi, même si elle peut, en théorie, être utilisée pour répondre aux chocs et catastrophes, elle n'est pas réservée à cet usage. Elle est épuisée tous les ans et sert à d'autres fins.

Source : Banque Mondiale, 2018

## BÂTIR LES CAPACITÉS POUR DES TRANSFERTS MONÉTAIRES À L'ÉCHELLE

Certains éléments contextuels favorisent la mise à l'échelle des transferts monétaires au Sénégal : des marchés fonctionnels à travers le pays, avec des produits disponibles et des prix globalement stables, et la disponibilité d'opérateurs de paiement à travers le pays<sup>33</sup> (bien que leur capacité et réactivité doivent encore être renforcées). Le travail mené par le gouvernement avec l'appui de la Banque Mondiale sur la constitution du Registre National Unique est également essentiel. Mais la capacité à prendre en charge entièrement la réponse aux crises saisonnières fait face à des défis spécifiques ; institutionnels et financiers, comme vu plus haut, mais également d'expertise :

- **Définition des seuils et paramètres d'un choc** : le gouvernement manque d'outils pour définir des procédures de déclenchement d'une réponse d'urgence. Cela permettrait de réduire les délais de réaction et donc les coûts de la réponse.
- **Outils opérationnels pour améliorer l'efficacité de la réponse**<sup>34</sup> : sur les aspects opérationnels, il n'y a pas actuellement de système de paiement, de réclamation ou de dispositif présent au niveau local mutualisés.
- **Validité des données** : comme partout au Sahel, la réponse aux chocs saisonniers, traditionnellement mise en oeuvre par les acteurs non gouvernementaux, s'appuie sur les résultats du Cadre Harmonisé (CH). Le SECNSA travaille à renforcer son SAP pour obtenir des indicateurs objectifs de qualité et aider à la définition de seuils d'intervention.

33 DGPSN

34 Les deux premiers éléments sont tirés de la Banque Mondiale au Sénégal, 2018

Pour faire face à ces défis, le gouvernement s'appuie essentiellement sur l'expertise des agences étatiques, comme expliqué plus haut, avec le souci de ne pas dépendre de compétences extérieures. Mais l'expertise de ses partenaires est également sollicitée dans le cadre d'un dialogue permanent entre ces acteurs et le gouvernement.

## REGISTRE NATIONAL UNIQUE ET CIBLAGE

Le registre couvre actuellement 452 000 ménages du Sénégal. Son extension se poursuit dans le but d'atteindre rapidement 513 000 ménages, ce qui correspondrait approximativement au taux de pauvreté de la population sénégalaise (46,7%). L'un des atouts du RNU est qu'il évite le processus d'identification des ménages à chaque choc, qui est très coûteux et qui peut amener la duplication d'efforts de différents partenaires. La volonté exprimée par le Président de la République est que toutes les interventions de TM mises en oeuvre au Sénégal (y compris la lutte contre l'insécurité alimentaire coordonnée par le SECNSA) s'appuient désormais sur le RNU. La DGPSN paye l'ANSD pour mener les enquêtes et l'ADIE applique le ciblage PMT pour les programmes gouvernementaux.

La constitution, l'expansion et la mise à jour du registre ne se sont pas faites sans défis, comme expliqué par la DGPSN lors de l'atelier CaLP en avril 2018 ; faut-il commencer à utiliser le registre bien qu'il ne soit pas complet, au risque d'exclure des bénéficiaires ? En effet, collecter les informations nécessaires à la constitution du registre sans mettre en oeuvre d'interventions est difficilement acceptable pour les populations et risque de créer des tensions. D'un autre côté, l'approbation et l'alignement de tous les partenaires sur le registre peut prendre du temps, et prolonger une situation où différentes approches d'interventions et de ciblage ont lieu en parallèle.

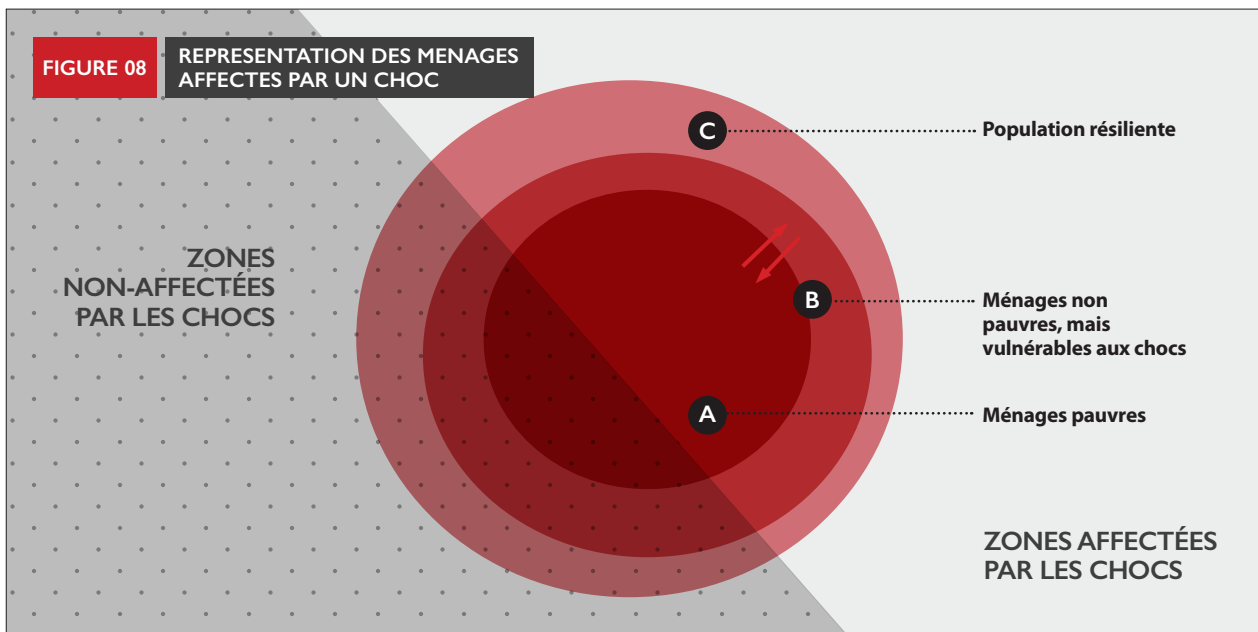
Malgré ces défis, 5 régions ont déjà mis à jour le registre, grâce, là aussi, à l'appui des opérateurs sociaux présents dans ces zones qui ont mené le travail avec les comités communautaires.

Le RNU vise à inclure tous les bénéficiaires des programmes sociaux ; le PNBSF (dont les objectifs portent sur l'éducation, la baisse de la pauvreté, la nutrition, l'autonomisation et la protection contre les chocs), la CMU, le PUSA, le Programme autonomisation et employabilité (qui vise les jeunes et les femmes) afin de constituer l'outil unique d'identification des bénéficiaires. Malgré la diversité des profils concernés, des études<sup>35</sup> ont montré que le lien entre pauvreté et vulnérabilité dans le contexte du Sénégal était extrêmement étroit, justifiant l'utilisation de la méthode PMT (ciblage économique) pour les interventions en TM auprès des différents groupes vulnérables. Pour autant, il est reconnu que des ménages qui ne se trouvent pas en situation de pauvreté chronique peuvent toutefois se révéler vulnérables aux chocs, notamment dans les zones exposées à une forte récurrence des chocs.

<sup>35</sup> Les ménages pauvres, par exemple, sont plus affectés par les chocs que les non-pauvres : deux fois plus de ménages pauvres rapportent avoir été touchés par un choc au cours des 12 derniers mois, et les ménages du quintile le plus pauvre ont 20 pourcent plus de probabilité d'avoir souffert un choc durant l'année précédant l'enquête que ceux du quintile le plus riche. Les ménages en dessous du seuil de pauvreté, le plus souvent en

zone rural, ont aussi moins de moyens à disposition pour faire face aux chocs. La majorité des ménages affectés par un choc déclarant ne pas adopter de stratégie de réponse est pauvre, et fait face à une perte importante de bétail et de production agricole. (Banque Mondiale - Heriot-Watt University 2017)





Source : Banque Mondiale, 2018

Les acteurs non gouvernementaux qui oeuvraient au Sénégal utilisaient quant à eux la méthode d'analyse de l'économie des ménages (HEA)<sup>36</sup>, ce qui a causé des inquiétudes quant à savoir si les programmes gouvernementaux pourraient réellement toucher les bénéficiaires qu'ils couvraient précédemment à travers leurs interventions. **Le ciblage est ainsi devenu, et au-delà du Sénégal, pour toute la région, un enjeu essentiel dans la transition de réponses menées par les partenaires extérieurs vers des programmes gouvernementaux.** Mais la méthode HEA est considérée comme trop coûteuse (en termes de temps et de ressources humaines) par le gouvernement pour pouvoir être généralisée. Une étude de comparaison des approches de ciblage a montré qu'il existait des différences mais également d'importantes convergences<sup>37</sup>. Selon la DGPSN, il n'est donc pas impossible d'envisager un RNU avec une dimension adaptative pour qu'un ciblage « humanitaire » puisse s'appliquer en cas de crise. Les acteurs humanitaires non gouvernementaux ont travaillé avec la DGPSN pour l'élaboration du questionnaire consolidé permettant l'expansion du registre.

Des comités communautaires ont été mis en place à travers le pays pour recueillir les éventuelles réclamations. S'il s'agit d'une erreur d'exclusion, les agents vont vérifier sur place, et évaluent s'il est pertinent d'intégrer le ménage au programme. La collecte d'information se fait sur tablettes connectées à un serveur pour une synchronisation automatique favorisant l'expansion du RNU.

<sup>36</sup> Household Economic Analysis

<sup>37</sup> Cette étude comparant le ciblage par le RNU, recensant les ménages les plus pauvres, et la méthodologie de ciblage fondée sur l'approche HEA, établit la corrélation positive entre les indicateurs de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et les indicateurs de la pauvreté tels que la

consommation par tête (Diagne, 2017). Ces concepts sont indissociables dans le contexte sénégalais et leur différenciation est subtile, ce qui suggère que lors de la réponse aux ménages affectés par un choc, la différence posée par l'utilisation d'un ciblage orienté sur la pauvreté ou sur l'insécurité alimentaire semble minime (Banque Mondiale, 2018).

## MONTANT DES TRANSFERTS

Le montant, la fréquence et la durée d'un transfert monétaire détermine considérablement son impact. Dans la conception des programmes, l'objectif de l'intervention doit déterminer quelle approche est la plus à même de permettre aux bénéficiaires de réaliser les progrès attendus. Des interventions ayant des objectifs fondamentalement différents peuvent donc être conçues avec des montants différents.

**TABLEAU 03** NOMBRE DE BENEFICIAIRES PAR PROGRAMME

PROGRAMME	MONTANT DISTRIBUÉ	MÉNAGE	FRÉQUENCE	DURÉE
PNBSF	25 000 FCFA	Forfait	Trimestriel	5 ans
PAM (coupons pendant la soudure)	5000 à 40 000 FCFA selon taille du ménage	Max. 8 personnes / ménage	Mensuel	3 mois
PUSA	Max. 45 000 FCFA	Max. 9 personnes / ménage	Mensuel	3 mois
Fonds de Solidarité Nationale	280 000 CFA <sup>38</sup>	Forfait	En cas de sinistre	Un transfert

A travers la région<sup>39</sup>, les opérateurs sociaux s'alignent généralement avec les transferts monétaires du gouvernement, bien que la méthode de calcul de ce montant ne soit pas connue et comprise de tous. Les travaux en cours dans plusieurs pays de la région sur la définition des paniers de dépenses minimum (définition du panier par l'approche « besoins de base » plutôt que par secteur) encourage les gouvernements à se poser la question de la cohérence entre les objectifs des transferts monétaires, les besoins des populations et les ressources disponibles. **Les moyens mis à disposition et l'aide distribuée permettent-ils réellement d'atteindre les objectifs fixés ?**

Dans tous les cas, les disparités entre les montants nécessitent une coordination efficace entre les acteurs et une bonne communication autour des programmes et des bénéficiaires, afin que les objectifs des transferts soient bien compris et que les communautés comprennent pourquoi des transferts distribués au même moment puissent être de montants différents.

<sup>38</sup> 100 000CFA en transfert monétaire, plus un transfert en nature équivalent à 80 000CFA, plus un transfert monétaire supplémentaire de 100 000CFA en cas de décès d'un des membres du ménage.

<sup>39</sup> Au Mali, le gouvernement et les partenaires humanitaires se sont mis d'accord sur un montant annuel, mais alors que les transferts monétaires

gouvernementaux sont distribués de façon mensuelle, les interventions des acteurs non gouvernementaux se concentrent sur la période de soudure, apportant une aide plus intense et concentrée, complémentaire de l'aide structurelle et planifiée du gouvernement.

## LEÇONS APPRISSES

Par bien des aspects, le Sénégal peut être montré en exemple pour le développement des filets sociaux en espèces au Sahel :

- **Une vision politique de la modalité**
- **Un engagement fort, financier et technique**
- **Une expansion rapide des programmes**
- **Un leadership gouvernemental dans la transition vers une réponse gouvernementale aux besoins des populations vulnérables, sur lequel s'aligne progressivement les acteurs non étatiques**
- **Un ancrage institutionnel fort avec une clarification progressive des rôles et responsabilités**

Le gouvernement s'est saisi de la modalité des transferts monétaires à la fois pour la réduction des vulnérabilités aux chocs et la lutte contre la pauvreté structurelle, mais aussi pour un impact social sur l'éducation, la santé, l'insertion des groupes vulnérables etc., en concevant cette modalité comme une composante à part entière de l'approche de protection sociale et grâce à des mesures complémentaires : « Améliorer les conditions socio-économiques des groupes vulnérables, grâce à la facilitation de l'accès aux ressources et aux facteurs de production en faveur des groupes vulnérables, au renforcement du dispositif de réinsertion sociale des groupes vulnérables, à l'amélioration de l'accès des personnes handicapées à l'appareillage, la prise en charge des pupilles de la nation, des invalides et mutilés militaires et la consolidation et l'extension des mécanismes de transferts sociaux » (PSE). Grâce à l'expérience apportée par les partenaires et les bailleurs, le gouvernement a élargi sa vision initiale illustrée à travers le PNBSF, pour convertir aussi la réponse aux chocs, et notamment l'aide d'urgence alimentaire (en nature) en aide monétaire.

**Le cas du Sénégal démontre donc la faisabilité et la pertinence de développer les filets sociaux en espèces au Sahel, malgré des moyens limités mais portés par une vision politique forte et un investissement à différents niveaux de l'Etat, pour réduire la pauvreté structurelle et agir sur les différentes causes sociales de pauvreté.**

Pour autant, la capacité de ces programmes à répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels des populations les plus pauvres et vulnérables du Sénégal pose questions :

- **Le RNU se développe rapidement, mais des doutes subsistent sur sa capacité à intégrer l'ensemble des personnes dans le besoin et sur l'approche de ciblage utilisée ;**
- **Un investissement financier supplémentaire est nécessaire pour passer les programmes à l'échelle, notamment dans la réponse aux pics saisonniers ;**
- **L'appui technique des partenaires extérieurs demeure nécessaire pour développer et renforcer les systèmes et outils permettant une mise à l'échelle.**

Ces défis ne sont pas insolubles et en quelques années, des progrès significatifs ont été réalisés, ce qui semble montrer que si la transition d'une réponse d'urgence chronique à une réponse structurelle à travers des transferts monétaires gouvernementaux pose des défis, elle n'est pas impossible à réaliser.

## RECOMMANDATIONS

- Le registre social doit viser la plus grande exhaustivité possible, afin d'assurer que les populations vulnérables aux chocs – mais pas nécessairement les plus pauvres, puissent y être incluses et donc prises en compte dans des interventions d'urgence.
- De nombreuses expériences, en Amérique Latine et en Afrique de l'Est notamment, peuvent inspirer les gouvernements pour l'expansion du registre à moindre coût et rapidement. Les inscriptions en masses, le formulaire harmonisé, les points d'autodéclaration, sont autant d'expériences qui peuvent être répliquées selon les défis propres à chaque pays (niveau de décentralisation, distances, urbanisation etc). Les ONG déjà implantées dans le pays et qui ont un maillage territorial important – notamment les acteurs locaux, sont des partenaires efficaces pour l'expansion du registre.
- Clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs en se basant sur le contexte – il ne peut y avoir de modèle régional, notamment selon le montage institutionnel qui doit être approprié au système administratif et politique national.
- Maximiser les synergies avec les programmes existants de mesures complémentaires, afin d'éviter le saupoudrage et favoriser la sortie de la pauvreté des ménages bénéficiaires.
- Maximiser les échanges d'expertise entre gouvernement et acteurs non gouvernementaux ; la plus-value des acteurs non gouvernementaux ne repose pas uniquement sur la mise en oeuvre.
- Poursuivre les efforts du gouvernement dans l'accroissement de la part du budget national dédié aux transferts monétaires pour une meilleure couverture.

## BIBLIOGRAPHIE

- [Sénégal : Plan de travail humanitaire](#), 2018
- ACTED, *Renforcer le partage d'informations sur l'insécurité alimentaire au Sénégal*, 3 février 2017
- Branders N., Coudouel A., Rougeaux S., *Sénégal : comment utiliser la protection sociale adaptative pour répondre efficacement aux chocs – le cas pratique de la réponse à l'insécurité alimentaire?* La Banque Mondiale, 2018
- Cash Learning Partnership, Plateforme régionale pour la protection sociale, [Définir des modalités de collaboration pour lier les transferts monétaires humanitaires et les programmes nationaux de filets sociaux en Afrique de l'Ouest. Recommandations](#), avril 2018
- Cherrier C., *Cash Transfers and Resilience: Strengthening linkages between emergency cash transfers and national social transfer programmes in the Sahel*, juillet 2014
- Comité inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), [Cadre Harmonisé d'analyse et d'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest \(CH\) – Analyse régionale de la situation de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle aiguë – Situation courante \(mars-mai 2018\) et projetée \(Juin-Août 2018\)](#), mars 2018
- Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSN), *Stratégie Nationale de Protection Sociale (2016-2035)*, juin 2016
- Journal Officiel de la République du Sénégal, [Décret n° 2012-1311 portant organisation de la DGPSN](#), novembre 2012
- Le Soleil, [Elargissement de l'assiette fiscale : le Sénégal veut porter son taux au niveau de la norme communautaire](#), 15 avril 2018
- Macky 2012, [Le chemin du véritable développement « Yoonu Yokkute »](#), programme Présidentiel Macky Sall, 2012
- O'Brien C., Cherrier C., Watson C., Congrave J., [Recherche sur les systèmes de protection sociale réactive aux crises Étude de cas — les approches régionales pour combattre l'insécurité alimentaire dans le Sahel et la contribution de la protection sociale](#), Oxford Policy Management, janvier 2017
- PAM, [Senegal Transitional Interim Country Strategic Plan \(January - December 2018\)](#), octobre 2017
- République du Sénégal, [Plan Sénégal Emergent](#), 2012
- République du Sénégal, [Stratégie Nationale de sécurité alimentaire et de résilience \(SNSAR\) 2015-2035](#), novembre 2015
- Rougeaux S., [Sénégal - Revue des dépenses de protection sociale, 2010-2015 : synthèse et recommandations](#), La Banque Mondiale, 2017



The Cash Learning Partnership

Les pays du Sahel se sont tous lancés dans le développement de politiques de filets sociaux en transferts monétaires pour protéger les ménages les plus vulnérables des chocs saisonniers. Ils font face à des défis similaires de coordination et de ressources pour prendre la main progressivement sur la réponse aux besoins chroniques de leur population. Le Sénégal est l'un des pays les plus avancés dans la transition des réponses saisonnières menées par les acteurs humanitaires non gouvernementaux à une prise en charge à travers le système national de protection sociale.

Cette étude de cas vise à lister les différents facteurs qui ont permis cette avancée dans la prise en main par le gouvernement Sénégalais de la réponse aux besoins saisonniers à travers des transferts monétaires, et quels sont les défis restants pour assurer la mise à l'échelle et la pérennité de ces réponses. Elle identifie les bonnes pratiques et liste une série de recommandations pour les acteurs intervenant dans les transferts monétaires saisonniers et faisant face à des contraintes similaires.

Cette étude a été financée par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)

