

CHAPITRE IV : Revue des politiques et des dépenses publiques en matière de gestion des risques sociaux dans les zones rurales

Quelle est la principale cible des interventions publiques en matière de gestion des risques et des chocs dans les zones rurales ? Quels sont les ministères impliqués ? Quel est le niveau de dépenses, de couverture de programmes, de ciblage et de répartition géographique des mesures de protection sociale en faveur des populations rurales ? Comment ces dépenses sont-elles alignées sur les principaux risques ruraux ?

A. Vue d'ensemble du cadre institutionnel et de la taxinomie des programmes

115. Les activités en matière de gestion des risques sont réparties entre plusieurs ministères et plusieurs agences : (a) Ministère de la femme, de la famille et du développement social, (b) le Ministère de la santé et de la prévention médicale, (c) le Ministère de l'Education, (d) le Ministère de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations professionnelles, (e) le Ministère des petites et moyennes entreprises, de l'entrepreneuriat féminin et de la microfinance, (f) les Ministères en charge de l'agriculture, de l'hydraulique et de la production animale, (g) le Ministère de l'Intérieur et (h) le Ministère de la Jeunesse. Ces ministères représentent 43 % du budget national de 2005 (budget d'investissement et de fonctionnement) bien que seulement une partie soit consacrée à la gestion des risques en milieu rural.³⁶ Cette revue couvre les dépenses effectives engagées en 2003 et les chiffres préliminaires pour 2004. Les chiffres définitifs de 2004 peuvent varier selon le décaissement effectif des crédits budgétaires alloués.

116. Cette revue couvre les dépenses spécifiquement ciblées des zones rurales ainsi que les programmes nationaux en milieu rural. La zone rurale ne peut être considérée isolément des politiques ou des programmes nationaux. L'un des défis que le Gouvernement du Sénégal se doit de relever n'est pas seulement de concevoir des projets destinés aux zones rurales mais aussi d'élaborer des mécanismes de mise en œuvre assurant que les populations rurales reçoivent une répartition équitable des programmes censés avoir une portée nationale.

117. Les programmes de gestion des risques ont été classés en grandes catégories selon le type de risques auxquels ils cherchent à s'attaquer. Des programmes poursuivant des objectifs similaires sont souvent répartis entre plusieurs ministères. Ce chapitre est organisé par type d'intervention afin de mieux évaluer globalement la couverture, les écarts et la cohérence des interventions :

³⁶ Sont également inclus deux programmes relevant de la Primature : le Projet de Renforcement de la Nutrition et le Conseil National de Lutte contre le SIDA. Ne sont pas inclus : le Ministère de la Justice : qui protège les garanties juridiques de certains groupes vulnérables et offre des services aux délinquants juvéniles ; les dépenses du Système de Sécurité sociale (INPRS, CSS) n'entrent pas dans le cadre de cette revue comme étant moins pertinentes dans les zones rurales. Il n'existe aucune information sur les programmes sociaux financés par la Loterie Nationale (LONASE) de même que sur les transferts ponctuels émanant directement du cabinet du Président ou par le canal du Ministère des Collectivités locales.

- Assistance sociale, filets de sécurité et gestion des catastrophes
- Gestion des risques agricoles très importants
- Gestion des risques sanitaires très importants
- Gestion des risques éducatifs très importants
- Création d'emplois
- Ciblage des infrastructures et des services en milieu rural
- Extension des mécanismes d'épargne et des mécanismes de crédit aux zones rurales

B. Assistance sociale, filets de sécurité et gestion des catastrophes

Vue d'ensemble des institutions, des politiques et des dépenses

118. L'assistance sociale, les filets de sécurité et la gestion des catastrophes sont destinés à cibler les individus et les ménages exposés à des risques très graves provoqués par des événements indésirables. Il s'agit des groupes les moins susceptibles de rebondir suite à des chocs et pour lesquels les cycles vicieux créent des pièges de pauvreté à long terme, leurs avoirs étant épuisés et leur accumulation de capital humain et physique compromise durablement. Ce sont les individus vivant dans une extrême pauvreté, les enfants à risque, les personnes déplacées, les invalides, les orphelins, les personnes âgées sans soutien, et les personnes subissant les conséquences des catastrophes. Ces groupes vivent, pour la majorité, dans les zones rurales.

119. Le centre de gestion des catastrophes est la Direction de la Protection Civile du Ministère de l'Intérieur, appuyé par un cadre institutionnel spécial pour mener des actions d'urgence. En tant que premier interlocuteur, la Protection Civile intervient pour éviter les décès et stabiliser les situations. En 2002, la Protection Civile a élaboré des cartes régionales des principaux risques, parmi lesquels les accidents du travail, les risques des transports (routiers, aériens, maritimes, ferroviaires), d'incendie, d'inondations, de sécurité terrestre et maritime et de masse. Le MFFDS/SN et les ONG tels que la Croix Rouge assurent les approvisionnements d'urgence, en espèce et en matériaux de construction. Le Ministère de l'Agriculture répond aux effets consécutifs sur la capacité de production dans le cas de catastrophes naturelles en milieu rural (objet du paragraphe suivant portant sur le risque agricole).

120. En ce qui concerne l'assistance sociale et les filets de sécurité, le Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social (MFFDS) et le Ministère de la Solidarité Nationale (MSN) ont pour mandat fondamental de protéger les familles et les individus les plus vulnérables. Ce domaine a connu une grande instabilité institutionnelle ces dernières années. Ce ministère a récemment été scindé en deux ministères qui ont tous deux publié de nouvelles politiques d'orientation. La lettre de politique sectorielle du MFFDS pour 2005 accorde la priorité aux enfants en danger, aux femmes, aux familles vulnérables, aux handicapés, aux personnes âgées et aux communautés vulnérables à travers une meilleure coordination entre les programmes communautaires et les activités des ONG. En outre, le MSN a élaboré une « Nouvelle orientation de la Solidarité nationale ». A travers sa structure d'exécution, le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) et le Commissariat à la Sécurité alimentaire (CSA), le MSN appuiera : (a) les infrastructures sociales des communautés défavorisées, (b) l'aide

d'urgence et la sécurité alimentaire aux groupes vulnérables et (c) la création d'une Banque nationale de solidarité.

Tableau 24 : Estimation des dépenses annuelles en matière d'assistance sociale et le filets de sécurité³⁷

Ministère/Domaine de dépenses/Programme	2003	2004
Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement social /Ministère de la Solidarité nationale (MFFDS/SN)		
Personnel	1.463.266.000	1.472.158.000
Dépenses récurrentes, non-salariales	835.306.000	1.075.508.000
Total transferts:	1.265.338.000	1.678.338.000
<i>Dont : Primitarc (transfert général)</i>	<i>300.000.000</i>	<i>300.000.000</i>
<i>Commissariat à la Sécurité alimentaire³⁸</i>	<i>630.338.000</i>	<i>780.338.000</i>
<i>Transferts actions sociales</i>	<i>335.000.000</i>	<i>335.000.000</i>
<i>Enfants de la rue</i>		<i>50.000.000</i>
<i>Handicapés</i>		<i>50.000.000</i>
<i>Personnes âgées</i>		<i>100.000.000</i>
<i>Autres</i>		<i>63.000.000</i>
Total des dépenses récurrentes	4.829.248.000	5.994.342.000
Investissement du MFFDS/SN	10.713.295.000	14.041.709.000
<i>Dont : Fonds de Solidarité nationale</i>		<i>650.000.000</i>
<i>Soutien aux Groupes défavorisés</i>	<i>757.518.000</i>	<i>558.700.000</i>
<i>Soutien aux groupes de femmes</i>	<i>325.777.000</i>	<i>300.000.000</i>
<i>Centre national de documentation pour les Femmes</i>	<i>42.000.000</i>	<i>10.000.000</i>
<i>Lutte contre l'exploitation des enfants (dont l'UNICEF)</i>		<i>219.000.000</i>
<i>Petits crédits aux femmes (dont Taiwan)</i>	<i>1.000.000.000</i>	<i>(219.000.000)</i>
<i>- Agence de Fond de Développement Social (AFDS) (dont l'AID)</i>	<i>2.548.000.000</i>	<i>1.200.000.000</i>
<i>- Lutte contre la pauvreté des femmes (PLCF) (dont la BAD, le FND)</i>	<i>(2.250.000.000)</i>	<i>(700.000.000)</i>
<i>- Lutte contre la pauvreté (dont le PNUD)</i>	<i>6.040.000.000</i>	<i>5.272.000.000</i>
	<i>(5.292.327.000)</i>	<i>(4.972.000.000)</i>
		<i>5.444.000.000</i>
		<i>(5.144.000.000)</i>
		<i>388.000.000</i>
		<i>(351.000.000)</i>
Ministère de l'Intérieur (BCI)	1.851.000.000	1.616.000.000
Prévention et gestion des catastrophes	171.000.000	166.000.000
Protection contre les incendies (construction, équipe.)	1.680.000.000	1.450.000.000
Total CFA	17.393.543.000	21.562.042.000
Total dollars	34.787.086	43.124.084
Dont financement extérieur	43%	53%

Source : DDI, rapports des agences donatrices. NB : Tout le budget de fonctionnement du MFFSD/SN, budget de fonctionnement et transferts inclus. Non inclus 250 millions de CFA en 2004 à travers le Ministère de la Justice pour un foyer de jeunes délinquants. Non inclus non plus un programme géré par l'OIT de lutte contre le travail des enfants du Ministère de la fonction publique, du travail, de l'emploi et des organisations professionnelles, non inscrit dans le BCI.

³⁷ Ne comprend pas la distribution d'urgence de riz aux zones rurales en 2002-2003 dans le cadre du Programme d'Assistance au Monde Rural grâce à des dépenses extraordinaires de S22 millions de dollars en 2003 (voir Encadré 6).

³⁸ Dont 380 338 000 en achat direct de nourriture et le reste en appui au fonctionnement du Commissariat à la Sécurité alimentaire.

121. Le Gouvernement a consacré 43 millions de dollars en 2004 à l'assistance sociale, aux filets de sécurité et à la gestion des catastrophes dont 22 millions de dollars aux programmes de développement communautaire destinés aux pauvres dans le cadre du MFFSD. L'assistance sociale et la gestion des catastrophes ont enregistré un total de près de 20 millions de dollars (Tableau 24). Les dépenses ordinaires du MFFSD/SN couvrant les transferts d'assistance sociale à des groupes vulnérables se sont élevées à environ 12 millions de dollars. Plus de 20 millions de dollars ont financé les projets de développement communautaires multisectoriels appuyés par des partenaires extérieurs et exécutés par le MFDS. Ils sont mentionnés ici parce qu'ils relèvent de la tutelle du MFFSD et qu'ils ciblent les communautés vulnérables, même si l'essentiel des investissements porte sur les infrastructures et les crédits de peu d'importance plutôt que sur l'assistance sociale.

122. Les dépenses relatives à l'assistance sociale et aux filets de sécurité sociale, investissements communautaires contre la pauvreté et les mesures de protection contre l'incendie non compris, ont été de l'ordre de 0,15 % environ du P.I.B en 2004. Au cours des récentes années de sécheresse (2002-2003), ce chiffre était à 0,5 % du P.I.B, reflétant les dépenses en denrées alimentaires et matériels d'urgence pour soutenir les populations rurales (voir encadré 4)³⁹. Le Gouvernement dépense en sus 0,85 % du PIB au titre de la sécurité sociale pour les travailleurs du secteur public, ce qui porte le total des dépenses au titre de la sécurité sociale et de la protection sociale à environ 1% du P.I.B. Au fur et à mesure que les revenus croissent, les dépenses relatives aux systèmes de protection ont tendance à augmenter comme portion du PIB bien qu'il y avait des variations importantes à l'intérieur d'une même région et d'une région à l'autre. En 2003, dans le cadre d'une étude de référence comparant les dépenses publiques au titre de la sécurité sociale et de l'assistance sociale (définition légèrement différente à celle utilisée ci-dessus) dans plus de 63 pays, de 1972 à 1997, le Sénégal a dépensé l'équivalent de 1.16% de son PIB (tableau 25). Ce pourcentage est inférieur à la moyenne pour les pays sub-sahariens bien que le Sénégal ait un revenu par tête d'habitant légèrement supérieur à la moyenne.

Tableau 25 : % du PIB en dépenses relatives à l'assistance et la sécurité sociales

Sénégal	1.16
Afrique au Sud du Sahara	1.44
Asie du Sud	1.49
Asie de l'Est et Pacifique	2.373
Amérique Latine et Caraïbe	2.91
Moyen Orient Afrique du Nord	4.66
Europe de l'Est et du Centre	10.31
Amérique du Nord	11.19
Europe de l'Ouest	13.57

Source: Besley, Burgess and Rasul 2003

³⁹ Des ressources supplémentaires sont canalisées directement vers les paysans en réponse aux chocs de production décrits dans la section suivante qui traite des risques agricoles. Les programmes d'appui aux paysans ne sont habituellement pas inclus dans les estimations relatives à l'assistance sociale. Si c'était le cas, le chiffre pour 2004 pour l'assistance sociale et les systèmes de sécurité aurait atteint 0,58 % du P.I.B

Action d'urgence face aux catastrophes naturelles

123. Les secours d'urgence face aux inondations ont constitué la principale action pour faire face à une catastrophe en 2003-2004. Dans l'ensemble le soutien du Gouvernement s'est élevé à au moins 2 millions de dollars EU, accompagné d'un appui supplémentaire de la Croix Rouge. Bien que les informations soient limitées et dépendent de la spécificité de l'urgence, le coût moyen par personne s'est élevé de 30 à 120 dollars. Les actions des agences ont porté sur :

- (a) La protection civile : Le budget d'investissement réserve 300.000.000 de F CFA (600 000 dollars EU) par an aux dépenses face aux catastrophes et a accordé 3 millions de dollars supplémentaires par an à la protection contre les incendies en 2003-2004 portant sur les constructions et les équipements.
- (b) Le Fonds de Solidarité nationale a été créé en 2002 en tant qu'agence autonome sous l'égide du MFDSSN pour offrir un soutien aux pauvres grâce à un budget initial d'un milliard de F CFA (2 millions de dollars) et également un mandat autorisant à collecter des fonds privés.⁴⁰ Les premières actions ont été une réaction aux inondations de 2003 dans la région de Matam et de Tambacounda consistant en offre de tentes, de couvertures, de matelas, de lampes, de riz et d'autres besoins de base ainsi que des compensations financières⁴¹ (Annexe Statistiques, Tableau IV.a). Les gouverneurs communiquent les besoins globaux et les sous-préfets identifient individuellement les bénéficiaires et distribuent les secours au niveau local. Les commissions des administrations locales et le personnel déconcentré sont chargés de la reconstruction des maisons détruites, le Fonds de Solidarité nationale fournissant les équipements de reconstruction. Le FSN a octroyé environ 1,3 million de dollars à ce jour.
- (c) Le Département de l'Action sociale du MFFSD et le Commissariat à l'Action sociale. En cas de besoin, le DAS et le CSA peuvent intervenir sur la base de leurs stocks alimentaires et céréalières. A titre d'exemple, en réponse aux pluies tardives de 2003, le CSA a envoyé une partie de son stock de céréales restant de 2002 à Matam, à Saint-Louis et à Louga pour nourrir le bétail.
- (d) La Croix Rouge sénégalaise : La Croix Rouge a une approche communautaire pour faire face aux catastrophes, basée sur une structure de comités régionaux, départementaux et locaux. La Croix Rouge est intervenue en décembre 2003 lors des inondations à Saint Louis (500 familles assistées), au début de l'année 2004 à Matam (1 341 familles) et au milieu de cette même année 2004 à Kanel (1 126 familles) en fournissant du riz, des tentes et des litières, des moustiquaires, des médicaments d'urgence et des matériaux de reconstruction. Le Gouvernement fournit du personnel détaché et des fonds de fonctionnement tandis que la Croix Rouge fait des collectes au plan international.

⁴⁰ La collecte de fonds locaux le premier jour de la Marche de solidarité nationale, le 4 mars 2005, a permis de recueillir 431 000 000 millions F CFA des responsables du gouvernement, des ambassades et des autres initiatives généreuses, devant être utilisés dans les futurs programmes du Fonds national de solidarité.

⁴¹ 100 000 F CFA par décès et 5 000 F CFA par blessé.

Assistance sociale aux handicapés, aux personnes âgées, aux orphelins et aux autres personnes vulnérables

124. L'assistance aux associations et aux individus, totalisant presque 2 millions de dollars en 2004, est traitée au cas par cas plutôt que sur une programmation. Les demandes d'assistance sociale, ordinairement sous forme de lettres adressées par des individus ou des groupes/institutions sont présentées directement au bureau du Ministre, au siège du Département d'Aide sociale ou par le canal des services régionaux.¹² Le soutien peut être apporté sous forme d'équipements ou de formation professionnelle aux handicapés, de dons aux organisations et aux individus, de secours en espèces ou d'aide alimentaire,¹³ de règlement d'ordonnances des indigents dans quatre hôpitaux dakarois. En 2004, sur 3 547 requêtes présentées au DAS, 910 ont été approuvées. Le montant moyen accordé par requête est de 550 000 F CFA. En 2004, le DAS a équipé 200 personnes handicapées et financé 48 associations de handicapés, a appuyé 160 structures de formation d'enfants (dont des *daara* pour améliorer la condition de *talibés*), 133 veuves et orphelins, placé 200 enfants en danger dans des programmes éducatifs et de formation et financé 97 projets d'activités génératrices de revenus pour les personnes âgées (Annexe Statistiques, Tableau IV.b). L'assistance ne couvre qu'une faible partie des demandes officiellement reçues (26 %), proportion infime de la population vulnérable cible, et très peu d'appui aux populations rurales.

Enfants en danger

125. L'Assistance aux enfants en danger s'inscrit dans le cadre de deux programmes de lutte contre l'exploitation des enfants :

- (a) Le projet contre les pires formes de travail des enfants du MFFSD, appuyé par l'UNICEF et le Gouvernement italien, a pour objectif d'améliorer la situation des enfants travaillant dans des conditions dangereuses et d'exploitation dans 6 régions (Dakar, Thiès, Saint-Louis, Louga, Fatick et Ziguinchor). Le projet a offert une formation professionnelle à 480 fillettes à Fatick, un cours d'alphabétisation à 1 370 fillettes en danger, du matériel éducatif à 800 enfants, la construction de 3 postes de santé et un projet pilote d'éradication de la mendicité.
- (b) Le Programme sur le travail des enfants : programme sur le travail des enfants appuyé par l'OIT et un financement des Etats-Unis, exécuté par une unité du Ministère de l'Emploi est destiné à aider 3 000 enfants âgés de moins de 18 ans à se dégager de conditions de travail dangereux comme la mendicité, la domesticité et les travaux dangereux dans l'agriculture, la pêche et l'élevage et d'empêcher quelques 6 000 autres d'y être engagés, appuyant 1 000 familles à Fatick, Saint Louis, Thiès, Diourbel, Kaolack et Dakar (coût moyen d'environ 75 dollars par enfant par an). Le programme apporte son appui au cadre juridique, à la formation et l'assistance aux familles.

¹² Le DAS compte 42 Centres de promotion et de réinsertion sociale, des travailleurs sociaux et d'un personnel détaché par les administrations locales ou recruté par le Comité de gestion communautaire de chaque centre. Ces centres, dont 12 sont implantés à Dakar et 30 autres dans les autres régions, dont deux dans des communautés rurales, offrent des prestations étendues pour répondre aux besoins sociaux.

¹³ Le DAS achemine les dons (moutons et dates) de l'Arabie Saoudite destinés aux pauvres.

Soutien aux femmes vulnérables

126. Le MFFSD prête assistance aux groupements féminins par des subventions aux associations de femmes et la fourniture directe de biens, d'équipements et de petits crédits, à travers les projets et programmes suivants :

- (a) Le Projet d'Appui aux Groupes Vulnérables, financé pour aider officiellement les femmes à réduire les travaux pénibles (par l'offre de moulins à broyer le mil, pompes à eau, irrigation goutte à goutte). Le MFFSD achète directement des produits, évalués à plus de d'un million de dollars par an et les distribue aux groupements féminins. En 2003-2004 l'essentiel des achats a consisté en ordinateurs, fournitures de bureau, tee-shirts, réfrigérateurs, etc.
- (b) Le Programme de Petits Crédits aux Groupements Féminins, appuyé par le Gouvernement de Taiwan et le Gouvernement du Sénégal aide les femmes à générer des revenus par le crédit et la formation. De 2001 à 2004, une lige de crédit de 3,1 milliards F CFA a financé des petits prêts aux femmes entrepreneurs à un taux d'intérêt de 5 % par le biais de la CNCAS, fonds de garantie pour les prêts plus importants à un taux de 8 % d'intérêt. En 2003, 567 projets ont été financés à hauteur de 1,6 milliard F CFA, dont 40 % à Dakar. La nécessité de fournir des garanties tend à exclure les plus pauvres.
- (c) L'appui aux groupements féminins. En tant qu'organisme, le MFDS supervise les interventions des ONG incluant des associations de femmes. En 2004, la Direction du développement communautaire a approuvé 24 projets (d'un coût moyen de 25.000 dollars) présentés par des groupements féminins en matière de santé, d'éducation, d'approvisionnement en eau, de génération de revenus et de micro crédit.

127. La plupart des investissements du MFFSD sont réalisés à travers trois projets de développement communautaire à financement extérieur oeuvrant essentiellement dans les zones rurales et combinant formation, crédit et infrastructures :

- (a) Le Projet de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP) : projet de 21,5 millions de dollars financé par la BAD et le FND pour soutenir des groupes communautaires à Tambacounda, Thiès, Kolda, Diourbel et Dakar en alphabétisation, activités génératrices de revenus, à travers une ligne de crédit de 1,4 milliard F CFA, canalisées par les SFD, et des infrastructures à petite échelle (exécutées par l'AGETIP). Différents guichets de crédit existent pour les individus, les associations et les entreprises en fonction des différentes tailles de prêts et différents taux d'intérêts (12 à 14 %). De mars 2003 à février 2004, 18 500 prêts ont été accordés à 36 900 bénéficiaires pour un montant de 1,6 milliards F CFA, avec un taux de récupération de 48 %.
- (b) L'Agence de Développement Social (AFDS) : programme de 30 millions de dollars financé par l'AID dans les communautés défavorisées de Louga, Fatick, Kolda, Kaolack et Dakar, appuyant les infrastructures à petite échelle, exécutées directement par les communautés, les activités génératrices de revenus à travers les

organisations communautaires et le renforcement institutionnel des SFD pour améliorer leur extension dans les zones rurales. En 2004, l'AFDS a financé 226 projets d'infrastructures (3,29 milliards F CFA), essentiellement dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau et 332 projets d'activités génératrices de revenus (1,4 milliards) dans l'élevage, l'agriculture, la transformation et le commerce (voir figure 94 pour la performance des objectifs).

- (c) Le Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PAREP) : projet de 4,5 millions de dollars financé par le PNUD, initié au milieu de l'année 2004, sur la base du Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté ayant précédemment ciblé Dakar, Diourbel, Saint Louis et Tambacounda, à l'appui de la planification locale, offrant une formation et des crédits aux femmes (par le canal des SFD) et construisant des infrastructures à petite échelle.

Assistance générale en matière alimentaire

128. Le Commissariat à la Sécurité alimentaire (CSA) assure la sécurité alimentaire par la distribution de vivres et le suivi des conditions de sécurité alimentaire à travers le pays. Autrefois, le CSA stabilisait les prix en achetant des céréales durant les périodes de production de pointe pour prévenir les chutes de prix au niveau des producteurs et en vendant des céréales durant les périodes de déficit alimentaire, en particulier durant la période de soudure pour prévenir les flambées de prix en période de disette. Ce programme a pris fin avec la libéralisation des marchés de céréales au début des années 90. Le CSA édite à présent un bulletin mensuel sur les sécurités alimentaires, les prix régionaux des céréales, la pluviométrie, la production agricole, les pâturages, les migrations de population, les montants des transferts de salaires par la poste et sur la santé, y compris les cas de paludisme, et le statut nutritionnel. Les informations sont recueillies par les Comités locaux de sécurité alimentaire dirigés par les sous-préfets.⁴²

129. Le CSA gère la quasi-totalité de la distribution directe alimentaire du Gouvernement. Quatre programmes d'assistance alimentaire existent à présent : (a) l'assistance ponctuelle aux populations affectées par des catastrophes naturelles ou soutenues à travers des requêtes au DAS (voir discussion-I dessus), (b) la distribution régulière de riz par le canal du CSA, (c) des quantités limitées d'aide alimentaire dans le cadre de programmes ciblés en santé et en développement communautaire (par le canal du programme des Etats Unis « Nourriture pour la paix » et du PAM) et (d) un programme d'alimentation scolaire soutenu par le PAM, l'Italie et le Gouvernement du Sénégal (voir discussion). La plupart de la distribution alimentaire directe du CSA est destinée à l'AVCER (Assistance en vivres aux cérémonies religieuses). En 2004, le CSA a distribué plus de 5 000 tonnes de riz, essentiellement lors de manifestations religieuses (Annexe Statistiques, Tableau IV.c). Les affectations sont fondées sur des requêtes introduites par le canal du Caloris et du Gouverneur régional ou directement au niveau central mais les

⁴² En 2003, le Sénégal a adhéré au Système international d'alerte précoce à la pénurie alimentaire (FEWS), financé par l'USAID, qui recueille des données du CSA, du Ministère de l'Agriculture, du Service météorologique national, du Centre de suivi écologique (CSE), du PAM et de la FAO. Ces informations servent essentiellement à soutenir le programme de l'USAID et du PAM.

informations sur le nombre ou les localités des bénéficiaires n'existent pas. Une faible proportion est utilisée à des fins de secours d'urgence.

Encadré 4 : Qui reçoit l'assistance ?

Il ressort des enquêtes sur les ménages que l'assistance aux populations rurales est généralisée. Toutefois, les chiffres sont compliqués de par l'émergence de situations d'urgence en 2002-03 qui ont représenté l'un des plus grandes opérations de secours de ces dix dernières années en réponse aux problèmes de pluviométrie dans certaines régions. Le Gouvernement a autorisé l'achat de riz pour un montant de 10, 8 milliards CFA en 2001-02 et 11 milliards en 2002-2003 à distribuer par le MFDSSN dans le cadre du Programme d'Assistance au Monde Rural, portant sur la distribution de 60 000 tonnes de riz en 2002 et 50 000 en 2003 pour aider les familles rurales à survivre durant la saison de soudure. En 2003, le programme a estimé que 3 millions de personnes (la moitié de la population rurale) avaient besoin d'assistance par une ration quotidienne de 250 grammes de riz pendant 3 mois. Les enquêtes du PASEC et du PSIA sur les ménages illustrent bien la nature étendue de ce soutien alors que la majeure partie des ménages ruraux interrogés ont répondu avoir reçu une assistance de l'Etat, bien que, dans le cas de l'enquête du PASEC, il apparaisse que les plus pauvres ont eu moins de chances de bénéficier de cette aide. Il n'existe aucune information sur la quantité reçue et sur la nature du programme. Les témoignages semblent suggérer que cette forme d'aide soit distribuée de manière habituelle par les politiciens locaux pour acquérir des soutiens. Les interventions des ONG ont été négligeables.

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Pauvres	Non-Pauvres
'Aide' reçue du Gouvernement (PASEC-monde rural)	76%	82%	91%	84%	94%		
Assistance alimentaire reçue - sources confondues (PSIA - Bassin arachidier)	90%	92%	90%	92%	86%	91%	90%
Assistance reçue du gouvernement - tous types (PSIA)	85%	88%	87%	87%	85%	86%	87%

Observations générales

130. Observations sur l'assistance, les filets de sécurité et la gestion des catastrophes

- (a) Il existe un important réseau d'organisations Gouvernementales et non-Gouvernementales répondant aux situations d'urgence mais les responsabilités se chevauchent. La participation du FNS aux opérations de secours en cas de catastrophe a amélioré la mise en place et la régularité des fonds. Mais, sur le terrain, les méthodes parallèles des comités communautaires et la répartition descendante en hasard par les responsables locaux en réduit l'efficacité. Les stratégies d'adaptation dans les zones exposées aux inondations ne devraient pas éclipser le besoin d'investissements préventifs et l'élaboration de mécanismes d'atténuation comme l'assurance.
- (b) L'assistance sociale et les opérations de type filets de sécurité souffrent de la dispersion des initiatives de la multiplicité des acteurs et des méthodes. Il existe plusieurs guichets d'assistance aux individus et aux groupes ayant de multiples mandats, de différents critères, des mécanismes et de règles de programmes divers, mais sans coordination réelle. Les programmes financés par

des bailleurs de fonds demeurent dans des silos sans collaboration les uns avec les autres ou avec les programmes de transfert du MFFSD, manquant ainsi des opportunités de synergie et de renforcement institutionnel.

- (c) Les critères de ciblage semblent vaguement définis et le suivi et évaluation manquent gravement de ressources, en particulier pour les programmes financés au plan national. L'identification de toutes les femmes, de tous les handicapés, de toutes les personnes âgées et de tous les enfants considérés comme vulnérables affaiblit l'efficacité des programmes. La distribution alimentaire n'est pas considérée comme un mécanisme de gestion des risques (programmée selon les cycles de production agricole ou distribuée selon des critères générés à travers le bulletin de sécurité alimentaire). En outre, peu d'efforts sont faits pour évaluer la rentabilité ou l'impact de l'assistance fournie.
- (d) Le rôle du Fonds de Solidarité National n'est pas clairement défini. Le FSN se prépare à construire des infrastructures de base dans les communautés non desservies, à créer une Banque de solidarité nationale ayant pour vocation d'octroyer des crédits subventionnés aux pauvres et même à apporter un soutien aux nécessiteux (par le canal d'un fonds d'urgences médicales). Cette banque semble faire double emploi avec les programmes du MFFSD (AFDS, DAS) en cours. L'appartenance à deux ministères crée des problèmes d'organisation et de coordination dans les programmes d'assistance sociale et de gestion de catastrophes.

C. Gestion des risques liés à l'agriculture

Vue d'ensemble des institutions, des politiques et des dépenses

131. Le secteur public aide les producteurs ruraux à gérer les risques naturels et économiques. Les principaux risques naturels pour l'agriculture sont la sécheresse, les inondations, les criquets et autres infestations et la maladie. La majorité de la population rurale est menacée de risques de perte de production en raison de la sécheresse extrême qui sévit en moyenne tous les cinq ans, avec des niveaux pluviométriques inférieurs au moyen dans une année sur trois. Certaines populations rurales subissent d'autres risques.

132. En juin 2004, le Gouvernement a adopté la Loi d'Orientation Agro-Sylo-Pastorale dont les orientations politiques sont de : (i) réduire l'impact des risques économiques, climatiques et environnementaux, (ii) améliorer les revenus et les conditions de vie des populations rurales et (iii) améliorer la qualité de vie des populations rurales. La loi porte une attention particulière sur les instruments de gestion des risques et recommande à un système de sécurité sociale pour les travailleurs agricoles ainsi qu'à la protection contre les calamités naturelles et le développement d'une assurance-récolte.

133. Les Ministres en charge de l'Agriculture, de l'Hydraulique et de l'Élevage ont pour responsabilité de faire face aux risques agricoles. Les interventions centrales de ces ministères sont appuyées par les Directions régionales du Développement rural (DRDR) pour l'agriculture et des Inspections régionales des services vétérinaires (IRSV) ainsi que par les services de développement rural et vétérinaires au niveau des

départements. Conseils et assistance technique sont assurés à travers l'Agence nationale semi-autonome de conseil agricole et rural (ANCAR). Le Centre de Suivi Ecologique (CSE) procure des informations sur la gestion des ressources naturelles, y compris la projection topographique et les images satellitaires servant à suivre et à prévoir les chocs. Les acteurs locaux, parmi lesquels les Communautés Rurales (CR) et les organisations de producteurs à travers le Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (CNCR) joue un rôle de plus en plus important dans la gestion des risques agricoles.

134. Les dépenses globales consacrées à l'agriculture, l'élevage et autres productions rurales se sont élevés à 152 millions de dollars en 2004 (Tableau 26). En 2004, le secteur rural, comprenant l'agriculture, l'élevage, la pêche, la sylviculture et l'hydraulique, a représenté 15 % du budget d'investissement financé sur fonds nationaux et 24 % des ressources intérieures et extérieures combinées (voir Annexe Statistiques, Tableau IV.d). Les programmes spécifiques visant à atténuer les chocs et y faire face représentent environ 10 % des dépenses totales.

Tableau 26: Estimation des dépenses annuelles pour les catastrophes et risques agricoles

Ministère/Domaine de dépenses/programme (1)	2003	2004
Budget récurrent – secteur rural (agr./élevage/pêche/ forêts)	13.135.000.000	16.320.000.000
Investissement (BCI)		
Total Ministère de l'Agriculture	24.686.000.000	45.281.000.000
Projets d'irrigation	9.802.000.000	25.374.000.000
Soutien aux organisations de producteurs	748.000.000	1.300.000.000
Intensification et modernisation de l'agriculture	8.999.000.000	11.228.000.000
<i>Dont le Fonds de Bonification</i>		900.000.000
Promotion de la Commercialisation et de la Distribution	945.000.000	579.000.000
Promotion des industries agricoles	3.287.000.000	6.756.000.000
<i>Dont le Fonds de Garantie</i>	500.000.000	3.100.000.000
<i>Le Fonds de Calamité (2)</i>	1.556.000.000	4.500.000.000
Programme de lutte contre la Mouche blanche	41.000.000	0
Programme de lutte contre les termites	50.000.000	44.000.000
Programme de lutte contre les plantes aquatiques	814.000.000	0
Total Ministère de l'Elevage	2.329.000.000	3.706.000.000
<i>Dont services vétérinaires/lutte contre les maladies animales</i>	480.000.000	434.000.000
Total Min. des Ressources naturelles et de l'Environnement	2.675.000.000	10.708.000.000
<i>Dont lutte contre les feux de brousse</i>	95.000.000	164.000.000
Total (EUS)	\$86.650.000	\$152.030.000
(US\$)	\$7.072.000	\$18.284.000

(1) Dont 3 milliards CFA LFR (supplément budgétaire en milieu d'année) contre l'invasion des criquets. Ne comprend pas les soutiens au prix de l'arachide (para. 134).

(2) Comprend les trois fonds (calamité, bonification et garantie, et programmes de lutte contre les incendies, les insectes nuisibles et les parasites)