

UNICEF SENEGAL

Les transferts sociaux monétaires, instrument majeur de la stratégie de protection sociale en faveur des enfants au Sénégal

Note conceptuelle préparée par Dr Samson du Economic Policy Research Institute pour l'UNICEF Sénégal, Janvier 2009

Au Sénégal, la pauvreté, malgré la baisse régulière des taux, est encore estimée entre 50,6% et 57,2%.¹ Si ces causes sont multiples, le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté de 2007 (DSRP) reconnaît, toutefois, que l'insuffisance des systèmes de protection sociale – qui couvrent moins de 15% de la population, entretient les cycles de la pauvreté et piège de plus en plus de personnes dans le dénuement, tout en affaiblissant l'investissement et la croissance économique.²

Ces deux dernières années, la crise des prix des denrées alimentaires a intensifié l'emprise de la pauvreté que n'a pu juguler la réponse gouvernementale par le biais de subventions générales des produits alimentaires et des carburants. Ces subventions ont coûté entre 3 et 4 pour cent du revenu national³ sans être efficaces et atteindre les pauvres. Elles ont, par contre, généré des distorsions économiques qui compromettent les perspectives d'une croissance économique inclusive.

1. Le profil de la pauvreté infantile au Sénégal

Au Sénégal, la pauvreté affecte traditionnellement plus les enfants. Elle augmente aussi leur vulnérabilité car pauvreté durant l'enfance signifie souvent handicap pour le futur. La récente crise des prix des denrées alimentaires fait craindre la résurgence d'un nouveau cycle privations, alors que le pays a besoin de plus grands progrès pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2015 et briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, en particulier dans les zones rurales où les indicateurs de malnutrition et d'éducation étaient en amélioration avec des taux de prévalence du retard de croissance qui avaient chuté de 20% en 1992 à 17% en 2005 et des taux de scolarisation pour le cycle primaire qui avaient augmenté de 45% à 54% entre 2001 et 2005,

2. Les transferts sociaux monétaires en faveur des enfants

L'analyse des politiques sociales montre que les systèmes de transferts monétaires ont un fort potentiel à fournir une protection sociale et à créer les bases de réformes économiques pro-pauvres, de façon efficace et efficiente. A ce titre la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP2) et la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) considèrent le rôle possible des transferts sociaux. De même, un récent rapport du Overseas Development Institute (ODI), commandité par l'UNICEF, décrit comment les transferts sociaux en faveur des enfants peuvent avoir un impact considérable sur la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité au Sénégal.

Au cours des derniers mois, le pays a conduit plusieurs consultations impliquant un large panel de partenaires. Toutes ces consultations ont mis en évidence les avantages potentiels d'un programme universel de prestations pour tous les enfants de moins de 5 ans. En effet, les jeunes enfants sont plus pauvres et plus vulnérables que les autres groupes démographiques alors même qu'ils représentent le plus grand potentiel pour l'investissement social. Les transferts monétaires aux enfants offrent la possibilité de lutter contre la pauvreté, d'investir dans le capital humain à long terme et de poser les bases pour des réformes économiques capables de stimuler une croissance inclusive et favorable aux pauvres.

¹ Rép. du Sénégal (2006). 'Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Rapport OMD 2006', Dakar.

IMF (2007). 'Senegal: Poverty Reduction Strategy Paper' September 2007 IMF Country Report No. 07/316.

² IMF (2007), paragraphe 72, page 21.

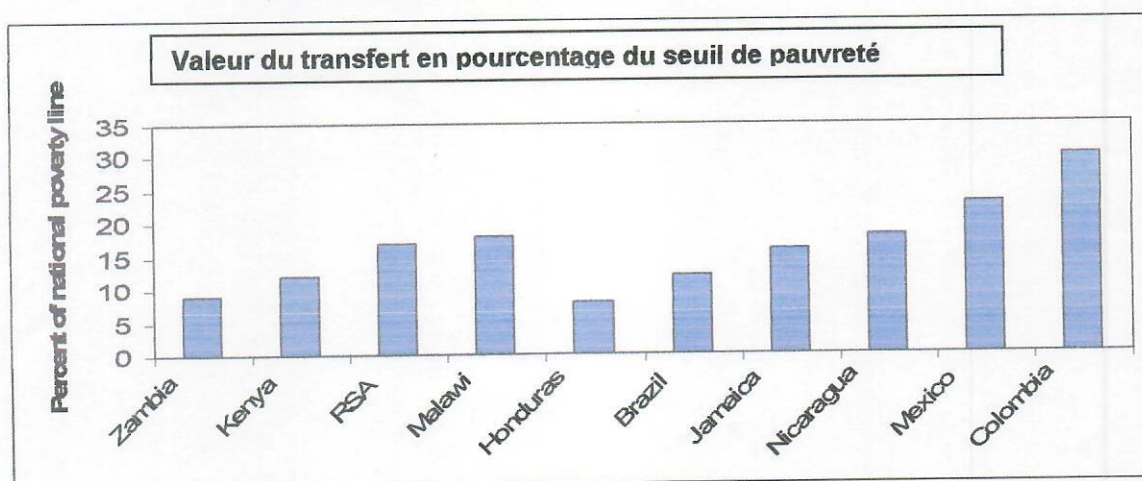
³ ODI (2008), page 54 et consultations avec le FMI, la Banque Mondiale, et la Primature.

3. Niveau du transfert adéquat pour un système de cash tranfert

La détermination d'un montant approprié du transfert dans le cadre d'un système universel de prestations aux enfants requiert de trouver le juste milieu entre ce qui est suffisant, abordable et acceptable. Le transfert doit être suffisant pour avoir un impact significatif mais sans être nécessairement élevé pour éliminer tout écart de pauvreté. Le gouvernement doit avoir les moyens de fournir le niveau de prestation non seulement durant la phase pilote mais aussi, ce qui est plus important, au fur et à mesure que le programme est étendu à l'échelle nationale. Il s'agit à la fois de fournir une couverture adéquate aux plus pauvres et d'assurer fiabilité et permanence. Le niveau des prestations doit être politiquement acceptable tant pour les responsables politiques que pour la population. Il ne doit être ni trop bas ni excessivement élevé.

Les données de l'enquête auprès des ménages indiquent qu'un montant entre 5% à 10% du revenu par habitant serait suffisant pour améliorer de façon significative le niveau de vie des plus pauvres, notamment en matière d'appui à la nutrition. Au niveau international, il existe un large éventail aux niveaux des prestations offertes par les programmes en faveur des enfants, les montants variant généralement entre 10% et 30% du niveau national de pauvreté du pays. La Figure 1 illustre le niveau des transferts fourni dans quelques pays proposant des programmes en faveur des enfants.

Figure 1. Comparaison des niveaux de prestations aux enfants dans différents pays
(Exprimés en % du niveau de pauvreté national)



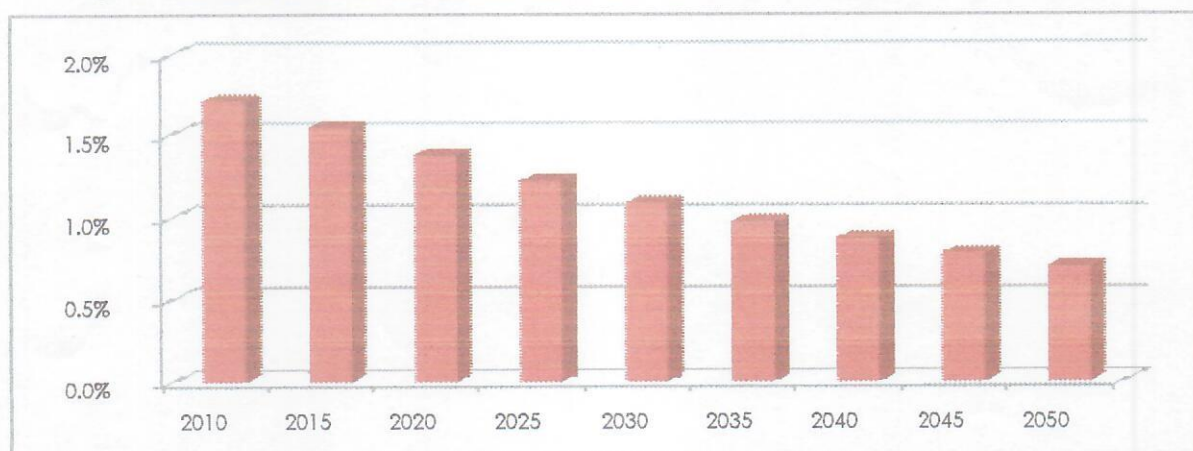
Une allocation correspondant à 10% du revenu par habitant en 2008 équivaldrait à 45,600 FCFA par an ou à 3,800 FCFA par mois et par enfant de moins de 5 ans. Ceci correspond approximativement à 30% du seuil de pauvreté alimentaire pour un adulte et à 42% de la moyenne des dépenses par habitant du quintile le plus pauvre au Sénégal. Bien qu'insuffisant pour éradiquer la pauvreté infantile, ce montant aura un impact significatif sur l'augmentation de la consommation des plus pauvres.

4. Coûts budgétaires d'un programme de cash transfert

Une micro-analyse des enquêtes de ménages et une modélisation démographique montrent qu'un programme universel d'allocations aux enfants d'un montant égal à 10% du revenu par habitant coûtera 1,7% du revenu national une fois le programme en place en 2010. Ceci représente moins de la moitié du coût des subventions consenties pour soutenir les prix des denrées alimentaires et du carburant – et générerait cependant un impact bien plus efficace en termes de réduction de la pauvreté. Au fil du temps, le coût d'un tel programme (exprimé en % du PIB) diminuera, compte tenu de la tendance à la baisse des taux de fécondité et de l'impact du programme sur la croissance économique. Le programme peut être lancé avec un niveau de prestations moins élevé au départ que

l'on augmentera en suivant les tendances de la croissance économique et les changements démographiques. Cette façon de faire rendrait le programme plus abordable pour le Sénégal.

Figure 2. Coût d'un programme universel d'allocations aux enfants de moins de 5 ans, exprimé en % du PIB



5. Marge de manœuvre budgétaire

La marge de manœuvre budgétaire pour mettre en place un système de protection sociale dépend de la croissance économique, de l'engagement du gouvernement et de la capacité budgétaire, chacun de ces trois facteurs soutenant les perspectives d'un programme de transferts monétaires comme initiative majeure de protection sociale. Le potentiel des transferts monétaires à renforcer la croissance économique améliore les arguments fiscaux.

Au Sénégal, la croissance économique a atteint des taux relativement élevés au cours des dernières années – avec des taux de croissance annuels du PIB avoisinant les 5% ces cinq dernières années, et des projections proches de 6% sur les trois prochaines années⁴. Malgré tous les efforts déployés, les dépenses du gouvernement ont atteint, en 2008, 28,5% du revenu national dont un tiers a été alloué aux dépenses sociales. Le DSRP vise à accroître cette proportion à 40% d'ici à 2010, ce qui, selon le FMI, réduira la pauvreté tout en améliorant les perspectives de compétitivité internationale et de croissance économique⁵.

Comme un ensemble de preuves émerge pour démontrer que les transferts sociaux monétaires favorisent la croissance économique les responsables politiques ne sont pas obligés de nécessairement faire un choix cornélien entre protection sociale et objectifs de croissance. Ils doivent, plutôt, considérer qu'ils ont l'opportunité de contribuer à un cercle vertueux dans lequel une équité accrue favorise une croissance soutenant de plus amples améliorations en termes d'équité.

De plus, l'approche développementale adoptée par les projets pilotes a un fort potentiel d'accroître les ressources disponibles pour les systèmes de protection sociale. En effet, les leçons tirées de nombreux pays en voie de développement montrent que les interventions de protection sociale peuvent propulser une croissance inclusive pro-pauvre et, ainsi, générer une base imposable plus large permettant plus de revenus pour le gouvernement. L'impact dynamique du programme national proposé est susceptible de soutenir sa viabilité financière.

⁴ Ces estimations proviennent des données disponibles fin 2008 et n'ont pas intégré les ajustements prévus pour tenir compte de l'impact de la crise financière mondiale

⁵ IMF (2008). "Senegal: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, First Review Under the Policy Support Instrument." IMF Country Report No.08/209, June. Washington, D.C.

Il y a au moins neuf façons à travers lesquelles les transferts sociaux monétaires favorisent la croissance économique:

1. Les transferts sociaux monétaires peuvent générer des gains pour ceux qui seraient sans cela défavorisés par la stratégie de réforme économique. Ils assurent une fonction d'équilibrage qui peut mobiliser les différents acteurs pour les réformes nécessaires. Par exemple, les transferts monétaires offrent une alternative aux subventions générales des denrées alimentaires et du carburant en apportant une protection plus efficace pour les pauvres et à un coût fiscal nettement moins élevé.
2. Les transferts sociaux monétaires facilitent le développement du capital humain en améliorant la santé et l'éducation des travailleurs et en accroissant la productivité au travail.
3. Les transferts sociaux monétaires permettent aux pauvres de se protéger et de protéger leurs biens contre les chocs. Cela leur permet de défendre leurs capacités à générer des revenus.
4. Les transferts sociaux monétaires réduisent les risques et encouragent l'investissement.
5. Les transferts sociaux monétaires contribuent au combat contre la discrimination et libèrent les possibilités économiques.
6. Les transferts sociaux monétaires favorisent la participation des pauvres au marché du travail.
7. Les transferts sociaux monétaires stimulent la demande locale permettant d'obtenir ainsi des résultats de croissance à court-terme.
8. Les transferts sociaux monétaires aident à créer un état efficace et sûr en assurant une croissance basée sur une cohésion sociale renforcée et sur un sens de la citoyenneté. Ils contribuent, ainsi, à diminuer ainsi les risques de conflits.⁶
9. Les transferts sociaux monétaires favorisent l'apprentissage de l'autonomie et du développement en améliorant le pouvoir de négociation des travailleurs, des petits agriculteurs et des micro-entrepreneurs sur le marché.

6. Elaboration et mise en œuvre d'un programme de 'cash transfer'.

6.1. Ciblage

En utilisant des méthodes de ciblage de la pauvreté et en dirigeant les transferts monétaires uniquement vers les pauvres on cherche à économiser les ressources et à diminuer les coûts du programme. Cependant, ces économies doivent être comparées avec les coûts des procédures de ciblage. Ces derniers incluent, généralement, les coûts directs supportés par le Gouvernement pour la gestion du mécanisme de ciblage, les coûts privés supportés par les participants au programme lorsqu'ils se conforment aux exigences du ciblage, ainsi que l'éventail de coûts sociaux, politiques, et autres. Des programmes mal ciblés peuvent imposer des coûts qui dépassent les économies théoriquement possibles en ne touchant que les pauvres.

Les consultations conduites au Sénégal ont permis de relever que les différentes parties prenantes de la protection sociale avaient des opinions diverses sur les méthodes de ciblage. Cependant, un consensus général s'est dégagé pour dire que les méthodes basées sur des tests de revenus sont peu rentables et que les approches à base communautaire et purement catégorielles sont plus diverses. Les expériences acquises au niveau international ont montré que les mécanismes de ciblage à base communautaire généraient des résultats très divers, allant du meilleur au pire.⁷ Les approches catégorielles apportent des résultats plus prévisibles.

Après avoir comparé les coûts et avantages potentiels, et compte tenu de la priorité du Sénégal de développer un programme transparent et rapidement opérationnel, nous recommandons, pour la phase pilote, l'adoption d'un mécanisme catégoriel géographiquement ciblé, avec l'allocation

⁶ Samson et al. (2002), Bourguignon and Ravallion (2004), DFID (2005)

⁷ Grosh et al. (2004)

universelle de transferts monétaires à tous les enfants jusqu'à l'âge de 5 ans vivant dans les zones identifiées comme très pauvres. Une telle approche catégorielle utilisera efficacement l'information disponible sur la dimension spatiale de la pauvreté et ira dans le sens de l'investissement pour le développement du capital humain. L'approche est facile à mettre en œuvre car souvent bien comprise par les communautés et transparente.

6.2. Systèmes de distribution

Des consultations sont en cours pour identifier les systèmes les plus faisables en termes d'acheminement des fonds, notamment en ce qui concerne les aspects du système d'information de gestion et de mécanismes de paiement.

Le Système d'Information de Gestion (SIG) constitue le cœur du système de mise en œuvre. Il enregistre et vérifie ceux qui sont habilités à recevoir l'assistance et ceux qui reçoivent effectivement l'assistance. Le système d'enregistrement des bénéficiaires peut être intégré avec celui d'enregistrement des naissances afin de maximiser l'impact développemental du programme. Souvent, les liens développementaux (parfois appelés « conditionnalités développementales » puisqu'elles ne sont pas punitives) peuvent augmenter l'impact du programme sur le capital humain.

Actuellement, le Gouvernement du Kenya développe un système SIG open source qui sera disponible gratuitement à tout pays qui souhaite l'adopter. Celui-ci est actuellement mis en œuvre sur le terrain dans quatre districts du Kenya et sera disponible début 2009.

Parmi les différentes options de paiement ont été identifiées les bureaux de poste, les institutions de microcrédit, les banques et les organisations non gouvernementales. Les mécanismes de paiement devront, autant que possible, être utilisés comme outil de développement pour permettre l'accès des pauvres aux services financiers. Au Kenya les cartes SIM sont utilisées comme support de paiement. Un tel système fournit aux pauvres non seulement de l'argent, mais également un accès à l'information et aux communications, ce qui en retour peut contribuer à rendre les marchés plus fonctionnels pour les pauvres. La technologie ne cesse de faire baisser le coût des options de paiement et de créer des opportunités nouvelles pour des systèmes de distribution plus « développement ».

6.3. Suivi et Evaluation

La composante Suivi et Evaluation (S&E) est particulièrement cruciale dans les premières phases du programme. Bien que l'on puisse obtenir des résultats en termes de réduction de la pauvreté, d'appui au développement social et de promotion de la croissance économique dès la phase pilote, l'objectif d'un projet pilote est de construire un ensemble d'évidences utilisables pour appuyer l'extension du programme à l'échelle nationale. Les objectifs spécifiques du système de S&E sont de renseigner la mise en œuvre du programme ; de démontrer l'impact du programme aux décideurs politiques, aux partenaires du développement ainsi qu'à l'opinion publique ; et de contribuer aux enseignements globaux basés sur les évidences.

Dans le contexte du Sénégal, où l'approche de la protection sociale est en constante évolution, les activités de suivi et évaluation offriront la possibilité de maximiser l'apprentissage par la pratique, de gérer les risques du programme, et de mesurer l'impact du programme. Comme la réalisation complète du programme dépendra de la volonté politique et de plus de ressources, des évaluations d'impact rigoureuses et convaincantes permettront de mobiliser la volonté politique et d'accroître les ressources, y compris en mobilisant les ressources des partenaires développementaux, afin de couvrir tous les enfants vulnérables à l'échelle nationale.

Un suivi rigoureux et crédible encourage l'obligation de rendre des comptes. Il documente la performance du projet, notamment en termes de mise en œuvre des activités dans les délais prévus. Il rassemble les preuves en matière de pertinence des stratégies et en termes d'utilisation des ressources associées. Il permet de faire une rétro-information qui permet, à son tour, d'améliorer la mise en œuvre et l'exécution du programme. Un suivi (et une évaluation) efficace documente les leçons tirées de la mise en œuvre, fournissant des informations transparentes au bénéfice du programme national et de l'apprentissage global sur les transferts sociaux. Ces enseignements, notamment ceux des leçons tirées des estimations d'impact et des évaluations quantitatives, aident à renforcer et mobiliser la volonté politique du Gouvernement et à obtenir le soutien des partenaires du développement pour le maintien et l'extension du programme.
