

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

1. Introduction

Malgré la baisse des taux de pauvreté, la pauvreté individuelle au Sénégal reste estimée entre 50,6% et 57,2%.¹ Le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté de 2007 (DSRP) reconnaît que l'insuffisance des systèmes de protection sociale – qui couvrent moins de 15% de la population, entretient les cycles vicieux de la pauvreté et piège de plus en plus de personnes dans le dénuement, tout en affaiblissant investissement et croissance économique.²

La récente crise du prix des denrées alimentaires a intensifié l'emprise de la pauvreté ces deux dernières années, et les réponses gouvernementales par le biais de subventions générales des produits alimentaires et des carburants ont généré des coûts estimés entre 3 et 4 pour cent du revenu national.³ Ces politiques se sont avérées largement inefficaces pour atteindre les pauvres, mais ont, aussi, généré des distorsions économiques qui compromettent les perspectives d'une croissance économique inclusive.

2. Le profil de la pauvreté infantile au Sénégal

Au Sénégal, la pauvreté affecte les enfants de façon disproportionnée, avec des taux de pauvreté infantile largement supérieurs à ceux des autres groupes démographiques. La vulnérabilité durant l'enfance signifie que la pauvreté entraîne un cycle de préjudices. Alors que les taux de prévalence de retard de croissance ont chuté de 20% à 17% entre 1992 et 2005, la récente crise des prix des denrées alimentaires fait craindre un nouveau cycle d'aggravations, notamment dans les zones rurales où les indicateurs de malnutrition sont plus mauvais. Il en est de même pour l'éducation. Alors que les taux de scolarisation dans le primaire ont augmenté de 45% à 54% entre 2001 et 2005, un progrès bien plus conséquent est requis pour atteindre l'OMD 2 d'ici 2015 et briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

3. Les transferts sociaux monétaires en faveur des enfants

Au Sénégal, l'analyse des politiques démontre le potentiel des systèmes de transferts monétaires à fournir une protection sociale et à créer les bases de réformes économiques pro-pauvres, de façon efficace et efficiente. Le 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.

Les consultations avec les différents partenaires conduites au Sénégal au cours des derniers mois ont fait apparaître les avantages possibles d'un programme universel de prestations pour tous les enfants jusqu'à l'âge de 5 ans. Les jeunes enfants au Sénégal sont plus pauvres que les autres groupes démographiques et très vulnérables, alors même qu'ils représentent le plus grand potentiel pour l'investissement social. Les transferts monétaires aux enfants offrirait la possibilité de lutter contre la pauvreté, d'investir dans le capital humain à long terme et de poser les bases pour des

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.

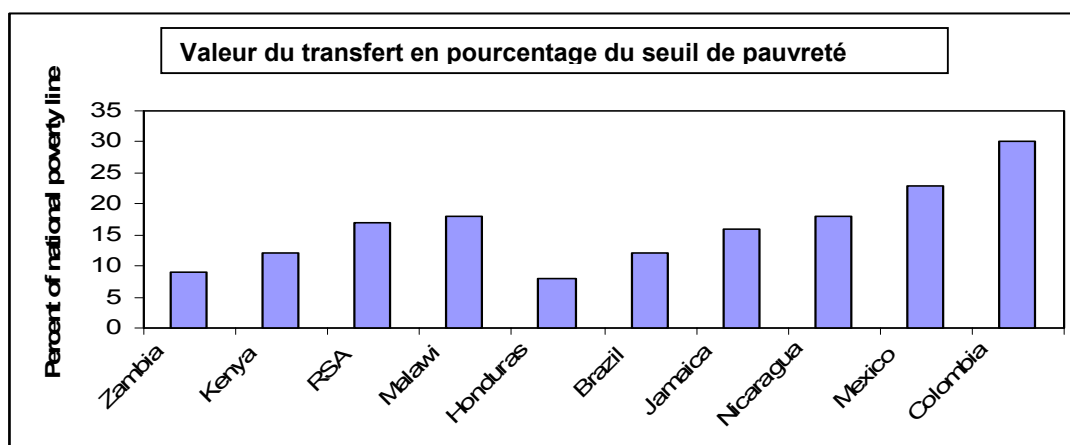
réformes économiques capables de stimuler une croissance économique inclusive et favorable aux pauvres.

4. Niveau de transfert

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

Les données de l'enquête sénégalaise auprès des ménages indiquent qu'un montant entre 5% à 10% du revenu par habitant sera suffisant pour améliorer de façon significative le niveau de vie des plus pauvres – notamment en matière d'appui à la nutrition. Au niveau international, il existe une grande disparité des niveaux de prestation à travers les programmes en faveur des enfants, avec des montants variant généralement entre 10% et 30% du niveau national de pauvreté du pays. La Figure 1 ci-dessous illustre la gamme de niveau de transferts fourni dans un échantillon de 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)



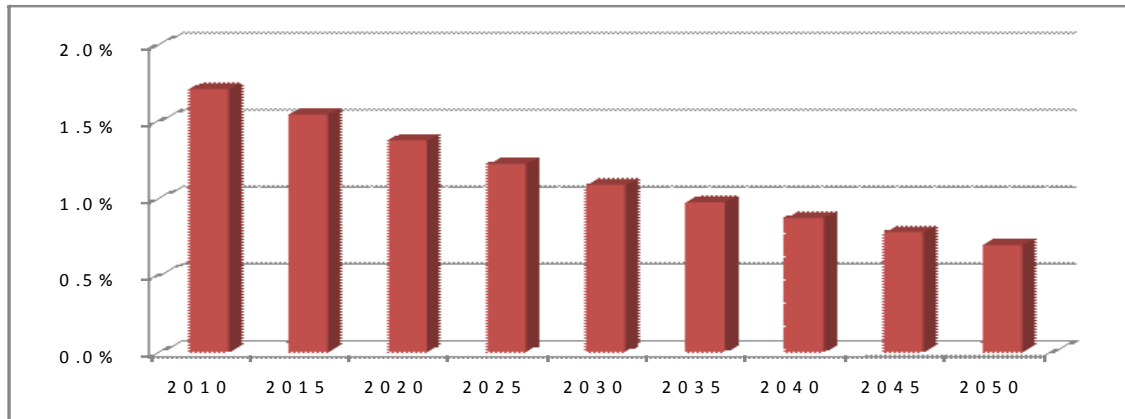
Une allocation correspondant à 10% du revenu par habitant en 2008 équivaut à 45,600 FCFA par an, ou à 3,800 FCFA par mois, par enfant de moins de 5 ans. Ceci correspond approximativement à 30% du seuil de pauvreté alimentaire pour un adulte, et à 42% de la moyenne des dépenses par habitant du quintile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

5. Coûts budgétaires

Une micro-analyse des enquêtes de ménages et une modélisation démographique montre 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 du programme (exprimé en % du PIB) est amené à baisser – 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 initialement moins élevé et ce dernier pourrait être augmenté en suivant les tendances de la croissance économique et les changements démographiques, ceci 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



6. 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 au Sénégal. 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 années. Les dépenses du gouvernement ont atteint 28,5% du revenu national en 2008, dont un tiers a été alloué aux dépenses sociales. Le DSRP vise à accroître cette proportion à 40% d'ici à 2010, ce qui, selon le FMI, réduira la pauvreté tout en améliorant les perspectives de compétitivité internationale et de croissance économique⁴.

Un ensemble de preuves émerge pour démontrer que les transferts sociaux monétaires favorisent la croissance économique. Les responsables politiques ne sont pas nécessairement en face d'un choix cornélien entre protection sociale et objectifs de croissance – mais plutôt ont l'opportunité de concevoir un cercle vertueux dans lequel une équité accrue favorise une croissance soutenant de plus amples améliorations en termes d'équité.

L'approche développementale adoptée par les projets pilotes a le potentiel d'accroître les ressources disponibles pour la mise en place de 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 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 une stratégie de réforme économique. Ils apportent une fonction d'équilibrage qui peut mobiliser le soutien des différents acteurs aux réformes nécessaires. Par exemple, les transferts monétaires offrent une alternative aux subventions générales des denrées alimentaires et du carburant, apportant une protection plus efficace pour les pauvres à un coût 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 programmes de transferts sociaux monétaires combattent la discrimination et libèrent les possibilités économiques.
6. Les transferts sociaux monétaires favorisent la participation des pauvres sur le marché du travail.
7. Les transferts sociaux monétaires stimulent la demande locale, promouvant ainsi des résultats de croissance à court-terme.
8. Les transferts sociaux monétaires aident à créer un Etat efficace et sûr en assurant la croissance basée sur une cohésion sociale renforcée et sur sens de la citoyenneté. Ils contribuent à diminuer ainsi les risques de conflits.⁵
9. Les transferts sociaux monétaires favorisent l'apprentissage de l'autonomie et la croissance en améliorant le pouvoir de négociation des travailleurs, des petits agriculteurs et des micro-entrepreneurs sur le marché.

7. Elaboration et mise en œuvre d'un programme de transferts sociaux monétaires.

7.1. Ciblage

En utilisant des méthodes de ciblage de la pauvreté et en dirigeant les transferts monétaires uniquement vers les pauvres on vise à économiser les ressources et diminuer les coûts du programme. Cependant, ces économies doivent être comparées avec les coûts des procédures de ciblage et qui incluent 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 des 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 différents 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. Au niveau international, les mécanismes de ciblage à base communautaire génèrent des résultats très divers, allant du meilleur au pire.⁶ 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 immédiatement opérationnel, nous recommandons, pour la phase pilote, l'adoption d'un mécanisme catégoriel géographiquement ciblé, avec l'allocation

⁵ Samson et al. (2002), Bourguignon and Ravallion (2004), DFID (2005)

⁶ 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 va dans le sens de l'investissement pour le développement du capital humain. L'approche est également facile à mettre en œuvre car souvent bien comprise par les communautés et transparente.

7.2. Systèmes de distribution

Des consultations sont en cours pour identifier les systèmes rentables d'acheminement des fonds, notamment en matière de systèmes 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. 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 options de paiement, l'on compte les bureaux de poste, les institutions de microcrédit, les banques et les organisations non gouvernementales. Autant que possible, les mécanismes de paiement devraient être utilisés comme instrument de développement pour permettre l'accès des pauvres aux services financiers. Au Kenya et au Sénégal (Orange) 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 ».

7.3. 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 le programme à lors de son extension 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 ;
- De contribuer aux enseignements globaux basés sur l'expérience.

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

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 des ressources associées, apportant ainsi un feedback qui permet d'améliorer les systèmes de mise en œuvre et l'exécution du programme. Un suivi (et une évaluation) efficace documente les leçons tirées de la mise en œuvre, fournit ainsi des informations transparentes au bénéfice du programme national et contribuant à la courbe d'apprentissage globale des transferts sociaux. De façon importante – notamment avec les leçons tirées des estimations d'impact et des évaluations quantitatives – ces enseignements aident à renforcer et mobiliser encore plus la volonté politique du Gouvernement et le soutien des partenaires du développement afin de maintenir et étendre le programme.
