



Initiative Prospective Agricole et Rurale

LE PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE DE L'ÉTAT DU SÉNÉGAL DANS LE CONTEXTE DE LA COVID-19

ÉTUDE QUALITATIVE DES OPÉRATIONS
DE MISE EN ŒUVRE

Sidy TOUNKARA
Samba FAYE
Djiby NDIAYE

Septembre 2021



Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE : DISTRIBUER DES VIVRES POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA COVID-19	10
La distribution de vivres pour lutter efficacement contre la Covid-19	10
De la recherche pour comprendre et mieux agir à l'avenir	10
Le plan de restitution des résultats de l'étude qualitative sur le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État	11
PREMIÈRE PARTIE : LA MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE	12
.1. La revue de littérature pour mieux cerner l'objet de recherche	12
.1.1. L'utilité de comprendre le contexte de la Covid-19	12
.1.2. La caractérisation du système de protection sociale	12
.1.3. La conception des outils de collecte des données	12
.2. Une appréciation multicritère du programme d'aide alimentaire d'urgence	12
.2.1. La pertinence de l'aide alimentaire en contexte de Covid-19	12
.2.2. L'efficacité de l'aide alimentaire en période de Covid-19	13
.2.3. L'efficacité de l'aide alimentaire dans un contexte de Covid-19	13
.3. L'échantillonnage multicritère des localités étudiées	13
.3.1. La situation alimentaire et nutritionnelle des départements	13
.3.2. La répartition zonale et le quota de kits alimentaires des localités	14
.3.3. La ruralité, l'urbanité et la démographie des localités	15
.4. Les modalités de collecte des données	16
.4.1. Des focus group avec les membres stratégiques des Comités ciblés	16
.4.2. Des entretiens semi-directifs avec des membres de Comités et des chefs de ménages	16
.4.3. L'adaptation aux aléas du terrain	16
DEUXIÈME PARTIE : LA POLITIQUE DE PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL AVANT LA COVID-19	18
.1. Le système de protection sociale du Sénégal: de l'Indépendance aux années 2000	18
.1.1. Au lendemain de l'Indépendance	18
.1.2. La protection sociale sous l'ère des Objectifs du Millénaire pour le Développement et de la première alternance (2000-2012)	18
.1.3. Sur le plan de la sécurité sociale	19
.1.4. Sur le plan de l'assistance sociale	20
.2. La protection sociale à l'aune de la deuxième alternance politique	21
.2.1. La Délégation Générale à la Protection sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSN)	22
.2.2. Le Programme National des Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF)	22
.2.3. Le Registre National Unique (RNU)	22
.2.4. La Couverture Maladie Universelle (CMU)	23

.2.5. La Carte d'Égalité des Chances (CEC)	23
.2.6. La protection sociale face aux chocs et catastrophes naturelles	24
.2.7. Les perspectives de renforcement de la sécurité sociale	24
3. La constitution du Registre National Unique comme un outil du système de protection sociale	25
.3.1. Le dispositif de ciblage des ménages à intégrer dans le RNU	25
.3.2. L'expérimentation du fichier RNU dans le cadre du PNBSF	25
.3.3. Des limites de l'établissement du RNU	26
TROISIÈME PARTIE : LES OPÉRATIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE	28
1. Les termes de référence de la distribution des kits alimentaires comme directives d'exécution	28
.1.1. Le système de répartition des quotas de kits alimentaires	28
.1.2. Des interrogations avec des stratégies de correction des limites du ciblage	28
.1.3. Des comités pour veiller au bon déroulement des opérations	28
2. L'exploitation du fichier RNU et le dispositif de ciblage communautaire	29
.2.1. Le choix de l'adaptation aux réalités locales	29
.2.2. Le toilettage du fichier RNU malgré l'urgence du moment	29
.2.3. Le ciblage communautaire à la marge des critères définis par l'État ?	30
.2.4. Le ciblage communautaire avec des ajustements opérés à la base	30
3. Le transport, le stockage et le retrait des kits alimentaires : comment a-t-on procédé ?	31
.3.1. Le transport et le stockage : autres maillons faibles du processus ?	31
.3.2. Des pertes de denrées alimentaires liées au transport et au stockage	32
.3.3. Une approche communautaire et sanitaire pour le retrait des kits alimentaires	32
QUATRIÈME PARTIE : DES ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE	34
1. La pertinence des kits alimentaires aux échelles macro-économique du pays et micro-économique des ménages	34
.1.1. Les kits alimentaires pour une stabilité socio-politique et une source de motivation pour les acteurs économiques du pays	34
.1.2. L'agriculture et le commerce transfrontalier impactés par la Covid-19	35
.1.3. La construction et le nettoyage grippés par la Covid-19	35
.1.4. Le petit commerce perturbé par la Covid-19	35
.1.5. L'artisanat et l'élevage de transhumance soumis à de rudes épreuves	36
.1.6. Les kits alimentaires aux effets d'un ballon d'oxygène pour des ménages économiquement asphyxiés par la Covid-19	36
2. L'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence : les objectifs ont-ils été atteints ?	37
.2.1. La capacité d'absorption élevée des fonds pour l'aide alimentaire	37
.2.2. L'implication limitée du secteur privé national ?	37
.2.3. Les retards de livraison et de distribution	37

.2.4. Les pertes, les vols, les retards et refus d'enlèvement à l'encontre de l'efficacité	37
.3. L'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence : a-t-il été possible de mieux faire autrement ?	38
.3.1. L'achat du riz en gros ou en détail : où est l'efficacité ?	38
.3.2. L'efficacité du transport et du stockage des denrées alimentaires en question	38
.3.3. Le choix de la distribution de vivres ou du transfert monétaire ?	38
.4. Les forces et les faiblesses de l'exécution du programme d'aide alimentaire d'urgence	39
.4.1. Le RNU et l'expérience du ciblage communautaire : une aubaine pour la réussite des opérations	39
.4.2. Des bonnes pratiques pour apaiser uniquement les tensions sociales ?	39
.4.3. Les limites du RNU et du dispositif de ciblage	40
.4.4. Les limites du transport et du stockage des denrées alimentaires	41
.4.5. Les contraintes géographiques à intégrer dans le plan des opérations	41
.4.6. La distribution des kits alimentaires : un maillon à contraintes ?	41
CINQUIÈME PARTIE : LES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE ET LES OPÉRATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE	44
.1. L'amélioration du dispositif de ciblage pour un meilleur effet	44
.1.1. La nécessaire mise à jour périodique du RNU grâce à un système d'information territoriale fiable	44
.1.2. La réforme des enquêtes de caractérisation des ménages pré-identifiés	44
.2. Une meilleure coordination des services et responsabilisation des communautés	45
.2.1. La communication et la coordination des opérations à intégrer dans le plan d'actions	45
.2.2. La responsabilisation des communautés pour définir les critères de ciblage de manière autonome et contextualisée	45
.3. L'intégration des réalités socio-économiques contingentes aux programmes sociaux	45
.3.1. Des options pour prévenir d'éventuelles tensions sociales en cas d'aide ciblée	45
.3.2. Le renforcement du parc de magasins de stockage des denrées alimentaires aux normes et du personnel du CSA	46
.3.3. L'intégration de la prise en charge des activités connexes pour limiter les manquements	46
.4. La nécessité de poursuivre les études comparatives des options de protection sociale	46
.4.1. Des bons alimentaires à la place des kits alimentaires sous certaines conditions	46
.4.2. L'option du transfert monétaire à étudier	46
CONCLUSION GÉNÉRALE : DES RÉSULTATS D'ÉTUDE POUR ÉCLAIRER LES DÉCISIONS DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL	48
Le RNU et l'expérience du ciblage : un atout pour la distribution des kits alimentaires	48
La gestion sociale et politique des tensions sociales	48
Des kits alimentaires : un élément dans le plan de relance économique	48
Les facteurs limitants : l'efficacité en question	48
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	49

SIGLES et ABRÉVIATIONS

ACF	Action Contre la Faim	CLM	Cellule de Lutte contre la Malnutrition
ACMU	Agence de la Couverture Maladie Universelle	CMU	Couverture Maladie Universelle
ADIE	Agence de Développement Informatique de l'État	CNSA	Conseil National de Sécurité Alimentaire
AFDS	Antenne régionale du Fonds de Développement Social	COPSA	Riposte à la Covid-19 par la Protection sociale et le renforcement des Systèmes Alimentaires locaux : le cas des Niayes au Sénégal
AMO	Assurance Maladie Obligatoire	COVID-19	COronaVirus Infectious Disease-19
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie	CQCS	Comité de Quartier de Ciblage et de Suivi
APDC	Acteurs Porteurs de Développement Communautaire	CRDI	Centre de Recherches pour le Développement International
APESS	Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane	CRPSV	Comité Régional de Pilotage, de Supervision et de Validation
ASC	Association Sportive et Culturelle	CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
ASCOSEN	Association des Consommateurs du Sénégal	CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
ASPA	Allocation de Solidarité aux Personnes Agées	CSPLP	Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté
BAD	Banque Africaine de Développement	CSS	Caisse de Sécurité Sociale
BM	Banque Mondiale	CSS	Compagnie Sucrière Sénégalaise
CAPSU	Caisse Autonome de Protection Sociale Universelle	CUSS	Code Unique de Sécurité Sociale
CCCS	Comité Communal de Ciblage et de Suivi	CVCS	Comité Villageois de Ciblage et de Suivi
CDP	Commission de protection des Données Personnelles	DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale
CDSVC	Comité Départemental de Suivi, de Validation et de Contrôle	DGPSN	Délégation Générale à la Protection sociale et à la Solidarité Nationale
CEC	Carte d'Égalité des Chances	DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
CH	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	EVE	Eau Vie Environnement
CIT	Certificat International de Transhumance	FNR	Fonds National de Retraite
		FORCE Covid-19	Fonds de Riposte et de solidarité Contre les Effets de la Covid-19
		FSN	Fonds de Solidarité Nationale

ICAMO	Institution de Coordination de l'Assurance Maladie Obligatoire	Plan ORSEC	Plan d'Organisation des Secours en cas de catastrophes
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale	PLCP	Projet de Lutte Contre la Pauvreté
IPM	Institutions de Prévoyance Maladie	PLVE	Programme de Lutte contre la Vulnérabilité des Enfants
IPRES	Institutions de Prévoyance Retraite du Sénégal	PNAS	Programme National d'Alimentation Scolaire
IPS	Institution de Prévoyance Sociale	PNBSF	Programme National de Bourse de Sécurité Familiale
LOASP	Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale	PNRBC	Programme National de Réadaptation à Base Communautaire
MAER	Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural	PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
MDCEST	Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale	PRES	Programme de Résilience Économique et Sociale
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances	PRN	Plan de Riposte National à l'insécurité alimentaire
MEFP	Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan	PSE	Plan Sénégal Émergent
MSAS	Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	PUSA	Plan d'Urgence de Sécurité Alimentaire
OCB	Organisations Communautaires de Base	RNU	Registre National Unique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques	SE-CNSA	Secrétariat Exécutif-Conseil National de Sécurité Alimentaire
OIT	Organisation Internationale du Travail	SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement	SPS	Socle de Protection Sociale
ONG	Organisations Non Gouvernementales	TDR	Termes de Référence
PAM	Programme Alimentaire Mondial		
PAPA	Projet d'Appui à la Promotion des Aînés		
PAPALF	Programme d'Autonomisation des Personnes Affectées par la Lèpre et leurs Familles		
PAPCEC	Programme d'Accélération de la Production de la Carte d'Égalité des Chances		
PCE	Projet Croissance Économique		
PED	Programme Enfance Déshéritée		

REMERCIEMENTS

L'équipe de recherche qui a conduit ce travail tient à remercier la Direction exécutive de l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) pour lui avoir assuré de meilleures conditions de travail, à commencer par le directeur exécutif, Dr Cheikh Oumar BA, et la directrice de recherche, Dr Laure TALL.

La principale personne qui a été à l'origine du Projet « Riposte à la Covid-19 par la protection sociale et le renforcement des systèmes alimentaires locaux : le cas des Niayes au Sénégal », Dr Ibrahima HATHIE, mérite aussi nos remerciements pour nous avoir permis de vivre cette belle expérience de recherche au service de la Nation dans un moment difficile caractérisé par la crise de la pandémie de la Covid-19.

Les remerciements s'adressent également à la coordinatrice du projet qui englobe cette étude, Dr Awa DIOUF, pour son accompagnement à contourner les obstacles qui se dressaient sur le chemin de la recherche, ainsi qu'à tous les collègues de l'IPAR qui ont, d'une façon ou d'une autre, contribué aux travaux de réflexion, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre de cette étude, en particulier le chauffeur, Boubacar DIALLO, qui a conduit saine et sauve l'équipe de recherche avec une parfaite maîtrise du terrain sous le chaud soleil du Fouta, du Sénégal Oriental, de la Casamance et du Bassin arachidier en plein Ramadan.

Elle associe aux remerciements tous les acteurs qui ont collaboré avec l'IPAR pour faciliter le travail d'enquête et d'accès aux données, à savoir tous les membres du Comité de Pilotage du projet en commençant par le Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale (MDCEST) qui a été un important allié pour faciliter le travail avec les Comités régionaux et départementaux. Les municipalités, les quartiers et les villages dont les Comités ont été mobilisés pour ce travail doivent également être remerciés pour leur franche collaboration. Que les ménages qui ont ouvert leurs portes à l'équipe de recherche soient aussi remerciés pour leur accueil et la qualité des données fournies.

Au rayon des Comités, l'équipe tient aussi à remercier le Comité de suivi de la mise en œuvre des opérations du Fonds de Riposte et de solidarité Contre les Effets de la Covid-19 (FORCE Covid-19), sous la houlette du général François NDIAYE, qui a non seulement collaboré pour la réussite de cette étude, mais aussi effectué un important travail de suivi et produit un rapport à ce titre sur la mise en œuvre du Programme de Résilience Économique et Sociale (PRES).

Par ailleurs, il y a lieu de remercier très sincèrement le Pr Sambou NDIAYE et le Dr Cheikh SOURANG d'avoir consacré leur temps à faire un travail minutieux de relecture critique de ce rapport en vue d'en améliorer la qualité. Merci à tous pour la contribution à la réussite de ce travail.

Enfin, il est impossible de clore le chapitre des remerciements sans y associer le bailleur qui a financé le projet susmentionné et donc, cette étude. Il s'agit du Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI) du Canada qui, après évaluation du projet proposé, a accepté de le financer. Qu'il soit également remercié pour la promotion de la recherche au service du développement.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Dans le cadre de la lutte contre la propagation de la COronaVirus Infectious Disease-19 (COVID-19) et de l'atténuation des effets socio-économiques des mesures de lutte contre cette pandémie, l'État du Sénégal a distribué des vivres aux ménages les plus pauvres grâce à un Programme d'aide alimentaire d'urgence. Comment le système de protection sociale du Sénégal a-t-il facilité la distribution de cette aide alimentaire d'urgence ? Quels ont été les insuffisances (faiblesses) et points forts (forces) du système de ciblage des ménages et de distribution des kits alimentaires ? Comment ce système peut-il être amélioré pour les interventions futures ? Voilà les questions de recherche auxquelles ce travail d'étude qualitative, dans le cadre du Projet « *Riposte à la Covid-19 par la protection sociale et le renforcement des systèmes alimentaires locaux : le cas des Niayes au Sénégal* », tente d'apporter des éléments de réponse pour « *générer des connaissances et des outils d'aide à la décision afin d'améliorer les mécanismes de protection sociale pour mieux faire face aux éventuels chocs futurs* ».

En inscrivant cette étude dans une démarche compréhensive, il a été possible de s'intéresser aux conditions et aux manières de travailler de différents Comités de ciblage des ménages et de distribution des kits alimentaires, en plus de quelques ménages bénéficiaires, de six régions du Sénégal (Dakar, Thiès, Matam, Kédougou, Kolda et Kaolack) aux échelles régionale, départementale, communale, villageoise et de quartier grâce à des focus group ou des entretiens individuels en présentiel ou en ligne. À cette enquête de terrain, la revue de littérature a été associée pour connaître les grands axes de la politique de protection sociale du Sénégal et, surtout, le dispositif de mise en œuvre des programmes sociaux phares de l'État dans le but de cerner le lien avec la distribution des denrées alimentaires dans le contexte de la Covid-19.

En termes de résultats, il s'avère que le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État a bénéficié de l'expérience tirée de la mise en œuvre de certains programmes de la politique sociale de l'État en « réactivant » le dispositif qui était en place bien avant la Covid-19. Toutefois, l'étude a également montré des limites du système de protection sociale en place et de l'exécution du programme de distribution des kits alimentaires notamment au niveau du ciblage des ménages. En effet, le fichier du Registre National Unique (RNU), base de données qui a servi avant et pendant la Covid-19, a présenté des erreurs d'inclusion et d'exclusion. Il a souffert également d'un défaut de mise à jour. De plus, le ciblage communautaire effectué pour constituer la liste d'extension a aussi été sujet de critiques liées surtout à la difficulté de mesurer, de manière scientifique, le niveau de pauvreté et de vulnérabilité des ménages mais aussi à cause des considérations socio-culturelles, politiques ou autres. À ces limites, des recommandations comme la mise à jour du fichier RNU, la réforme des enquêtes de caractérisation des ménages, une meilleure coordination et communication, la responsabilisation des communautés et l'approfondissement d'études comparatives entre les différentes options ont été proposées aux décideurs pour améliorer le système de protection sociale et pour mieux agir à l'avenir dans un tel contexte de crise et d'urgence.

En ce qui concerne le transport, le stockage, la manutention et la distribution des denrées alimentaires, bien qu'il y ait eu des cas de bonnes pratiques, notamment les stratégies de gestion des tensions sociales nées des limites du ciblage et l'implication avérée des Collectivités locales, pour des raisons politiques ou sociales, et des acteurs communautaires, le cycle des opérations a connu des pertes de denrées, a été confronté à un déficit de magasins de stockage aux normes, a connu des difficultés pour financer le transport secondaire des vivres, pour trouver des manutentionnaires, pour diverses raisons, a connu des cas de vols (parfois retrouvés ?), de retards de distribution et de refus d'enlèvement. Par conséquent, le niveau d'efficacité du programme d'aide alimentaire de l'État en est affecté. Par contre, son efficacité semble plus sujette à des études comparatives plus approfondies en termes économiques. Quant à sa pertinence, elle ne semble pas souffrir d'ambiguïté car le programme d'aide alimentaire d'urgence constitue une réponse sociale, économique et politique au moment où la crise sanitaire s'est muée en crises économique, sociale et, peut-être, politique auxquelles il fallait réagir.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

DISTRIBUER DES VIVRES POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA COVID-19

La distribution de vivres pour lutter efficacement contre la Covid-19

Les années 2020 et 2021 auront été marquées par la pandémie de la Covid-19 qui s'est propagée depuis la ville de Wuhan, capitale de la province du Hubei (Chine), à partir de novembre 2019. Dès son apparition au Sénégal le 02 mars 2020, les autorités gouvernementales ont pris des mesures drastiques, entre autres, en limitant ou interdisant la circulation des personnes et des biens. Ainsi, la liberté d'entreprendre et de faire fonctionner correctement les activités socio-économiques du pays en a été fortement limitée. Étant principalement un pays à économie dite informelle, la majeure partie de la population du Sénégal est confrontée à des problèmes pour subvenir à leurs besoins quotidiens en restant chez eux pour briser la chaîne de contamination de la Covid-19.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement du Sénégal a élaboré le Programme de Résilience Économique et Sociale (PRES) dont le budget initial s'est élevé à **1 000 milliards de FCFA**. Le PRES a eu comme objectifs de redresser le système de santé et de renforcer la résilience des populations, d'assurer la stabilité macro-économique et financière du Sénégal et, enfin, de garantir un approvisionnement régulier du pays en hydrocarbures, produits pharmaceutiques et denrées de première nécessité. Dans ce programme, **69 milliards de FCFA** ont été prévus pour la distribution de kits alimentaires composés de **100 kg de riz, 10 kg de sucre, 10 kg de pâtes alimentaires, 10 litres d'huile et 18 barres de savon** à 1 million de ménages sélectionnés dans la couche sociale la plus démunie. Plus tard, **100 000 ménages** ont été ajoutés en privilégiant des groupes sociaux spécifiques, y compris les personnes vivant avec un handicap.

De la recherche pour comprendre et mieux agir à l'avenir

Vu l'ampleur et la surprise de la crise sanitaire muée en crise socio-économique, il est important, surtout pour les décideurs, d'analyser la réponse du Gouvernement pour en tirer les enseignements idoines dans le but de pouvoir mieux se préparer et mieux intervenir en cas de chocs futurs. Pour mener ce travail d'analyse, l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) a élaboré et mis en œuvre le Projet « *Riposte à la Covid-19 par la protection sociale et le renforcement des systèmes alimentaires locaux : le cas des Niayes au Sénégal* » (COPSA), avec le financement du Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI). Ainsi, l'objectif principal de ce projet de recherche-action est de « *générer des connaissances et des*

*outils d'aide à la décision afin d'améliorer les mécanismes de protection sociale pour mieux faire face aux éventuels chocs futurs*¹ ».

De manière générale, les objectifs stratégiques de ce projet consistent à : **1)** analyser la réponse du gouvernement à la situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle par le biais d'opérations d'aide alimentaire d'urgence ; **2)** documenter les effets des interventions gouvernementales sur les systèmes alimentaires locaux et les mesures prises par les différentes parties prenantes pour renforcer la résilience des populations et **3)** engager une réflexion sur les futurs possibles des systèmes alimentaires dans les Niayes et proposer de nouvelles modalités de réponses aux futurs chocs alimentaires.

Par conséquent, une série d'études est entreprise dans le cadre du Projet COPSA, à la fois à l'échelle nationale et au niveau local (dans les Niayes), pour essayer de répondre à l'ensemble de ces trois objectifs stratégiques². Il s'agit, pour l'objectif stratégique 1, d'analyser de manière qualitative et multicritère le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État, d'étudier les effets de ce programme sur la sécurité alimentaire des ménages, mais aussi de procéder à une analyse comparative de programmes d'aide alimentaire dans le contexte de la Covid-19 au Sénégal.

Pour l'objectif stratégique 2, il s'agit d'étudier les systèmes de distribution des produits maraîchers, de faire une étude de cadrage sur l'impact de la Covid-19 sur les chaînes d'approvisionnement horticoles, d'étudier les effets de la Covid-19 sur des femmes productrices, transformatrices et commerçantes, mais aussi sur la consommation des ménages urbains et sur la restauration, tout en évaluant l'impact de la Covid-19 sur les ménages agricoles et l'efficacité des stratégies de résilience.

En ce qui concerne l'objectif stratégique 3, il est question d'élaborer des scénarios sur les futurs possibles des systèmes alimentaires dans la zone des Niayes à l'horizon 2035, d'étudier l'impact des décisions politiques sur les systèmes alimentaires des Niayes (modèle Trade-off), d'adapter un panier alimentaire aux réalités économiques et sociales en élaborant un panier de dépenses minimales pour le Sénégal, d'étudier les effets des interventions de l'État sur le bien-être des acteurs des chaînes de valeur et, enfin, procéder à une analyse comparée de l'option de la distribution de vivres (État et FAO) et de celle du transfert monétaire (consortium de six ONG dénommé REPLICA composé de Word Vision, Action Contre la Faim, OXFAM, Plan, Catholic Relief Services et Save the Children) avant d'en faire une analyse

1 • Voir le Document de projet.

2 • Se référer à la présentation du Projet COPSA lors de l'atelier de lancement, en février 2021

coût-efficacité des modèles de distribution de vivres (État) et de transfert monétaire (consortium REPLICA).

Cependant, le travail dont les résultats sont exposés ici concerne plus spécifiquement l'analyse de la réponse du gouvernement à travers le programme de distribution de kits alimentaires à des ménages démunis dans le contexte de la Covid-19. Ainsi, il s'agit, de manière spécifique, de trouver des éléments de réponse à ces questions de recherche :

- comment le système de protection sociale a-t-il facilité la distribution de l'aide alimentaire d'urgence ?
- quels ont été les insuffisances (faiblesses) et points forts (forces) du système de ciblage et de distribution des kits alimentaires mis en place par l'État ?
- comment ce système peut-il être amélioré pour les interventions futures ?

Pour ce faire, l'étude dont il est question ici a pris en charge spécifiquement l'analyse qualitative et multicritère du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État. Ainsi, le lecteur est appelé à lire ce travail sous ce rapport et à l'aune de ces trois questions de recherche, dont la présente étude avait comme mission d'apporter des éléments de réponse. Toutefois, le lecteur peut se rapporter aux autres études mentionnées ci-dessus pour compléter sa compréhension des choses par rapport à l'ensemble des objectifs de recherche et des finalités qui ont été assignés, de manière globale, au Projet COPSA.

Le plan de restitution des résultats de l'étude qualitative sur le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État

Pour avoir des éléments de réponse à ces questions de recherches, la démarche adoptée se présente comme suit. Premièrement, comme toute activité de recherche, la méthodologie de travail a été élaborée autour de la revue de littérature, des concepts de pertinence, d'efficacité et d'efficience. À cela s'ajoutent le modèle opératoire d'échantillonnage des Comités de ciblage et de distribution à travers le Sénégal et les outils d'enquête de terrain et les techniques d'administration de ces outils qui ont été développés. L'analyse thématique en fonction des questions de recherche et la technique de l'interprétation des données ont permis d'obtenir des résultats qui sont restitués ici.

Deuxièmement, en considérant les questions de recherche comme étant notre boussole, il s'est agi de décrire le système de protection sociale du Sénégal bien avant la Covid-19, puisqu'il s'agit de voir comment ce dernier a facilité la distribution des kits alimentaires. Ce travail de description s'est effectué autour des grands axes de la politique de protection sociale du Sénégal, de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) 2016-2035 et de quelques programmes de la politique de protection sociale et des perspectives de réformes. Cette partie a été

renforcée par l'analyse du dispositif de ciblage communautaire qui en a fait ressortir des limites à corriger, mais aussi et surtout l'expérimentation du fichier du Registre National Unique (RNU) dans le cadre du Programme National de Bourse de Sécurité Familiale (PNBSF). Ce ciblage n'a pas été fortuit car il s'agit d'expériences qui sont d'une importance capitale dans la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État.

Troisièmement, le travail de recherche de terrain s'est focalisé sur les opérations de mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État en commençant par l'analyse des Termes de Référence (TDR) du Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale (MDCEST) pour mieux connaître d'abord les directives de l'autorité compétente en la matière. Ce qui a permis, après enquête auprès des Comités de ciblage et de distribution sélectionnés, de croiser les pratiques réelles sur le terrain par rapport aux TDR, en termes de sélection des ménages, de transport, de stockage et de distribution des kits alimentaires, pour en avoir une lecture critique et objective. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là qu'il a été possible d'apporter des éléments de réponse à la première question de recherche.

Quatrièmement, de ce travail de terrain et d'analyse des données, il a été possible de faire passer le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État aux filtres de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience en alternant l'analyse aux échelles macroéconomique du pays et microéconomique des ménages bénéficiaires de kits alimentaires. De plus, les forces et les faiblesses du processus de ciblage et de distribution des kits alimentaires ont été identifiées, du ciblage des ménages à la distribution des denrées alimentaires. Cela a permis de répondre à la deuxième question de recherche qui voudrait comprendre les insuffisances et les aspects positifs du processus de ciblage et de distribution de l'aide alimentaire de l'État.

Enfin et cinquièmement, au regard de tout ce qui vient d'être exposé, il y a eu tout naturellement de la matière pour esquisser des pistes de recommandations aux décideurs et aux autres intervenants dans le domaine de la protection sociale, en particulier de la distribution de l'aide alimentaire, surtout en contexte d'urgence. En effet, ces recommandations ont trait au dispositif de ciblage des bénéficiaires de l'aide sociale, à la nécessité, pour le Gouvernement, de faire de la coordination et de la responsabilisation continue et renforcée des acteurs communautaires une composante des programmes sociaux. Elles ont également porté sur la prise en charge des effets non désirés des programmes sociaux et sur la nécessité de poursuivre les recherches pour mieux évaluer les avantages et les inconvénients des options de la protection sociale, en temps normal et en temps de crise et d'urgence.



PREMIÈRE PARTIE

LA MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

1

L'étude dont il s'agit ici a pour objectifs d'analyser la manière dont le système de protection sociale a contribué à la mise en œuvre des opérations de distribution des kits alimentaires de l'État, mais aussi d'identifier les forces et les faiblesses du processus de ciblage et de distribution de ce programme de l'État en réponse aux effets de la Covid-19, de tirer des leçons de la mise en œuvre de ce programme d'aide alimentaire d'urgence et de formuler des recommandations pour l'amélioration des instruments de protection sociale en réponse aux chocs futurs.

.1. LA REVUE DE LITTÉRATURE POUR MIEUX CERNER L'OBJET DE RECHERCHE

.1.1. L'utilité de comprendre le contexte de la Covid-19

La revue de littérature a été la première étape de la démarche méthodologique. Elle a permis, dans un premier temps, de se familiariser avec les nouvelles productions scientifiques, administratives et techniques sur les mesures de lutte contre la propagation de la Covid-19, mais aussi avec les mesures d'atténuation des effets socio-économiques de la Covid-19 sur les populations. Il s'est agi de rassembler toutes les informations disponibles et accessibles sur les mesures de protection sociale du Gouvernement pour alléger les effets socio-économiques de la Covid-19 sur les populations vulnérables. Les données de la revue de littérature ont été également analysées, synthétisées et exploitées pour mieux orienter les stratégies de collecte des données auprès des acteurs.

.1.2. La caractérisation du système de protection sociale

Ce premier travail de revue de la documentation a permis de disposer des données, mais il a aussi permis d'identifier les différents acteurs du processus de conception et de mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État. Dans cette étape, il s'est agi de faire la caractérisation du système de protection sociale déjà bien en place avant la Covid-19 dans le but de voir comment le dispositif d'urgence a pu s'y appuyer pour se déployer sur toute l'étendue du territoire national. Avec ces données préliminaires, il a été plus facile de construire des hypothèses de recherche.

L'exercice de la revue documentaire a permis aussi de voir le processus de ciblage des ménages pour constituer le RNU, une base de données qui a beaucoup servi pour le ciblage des ménages bénéficiaires des kits alimentaires. Il a aussi facilité la compréhension des mécanismes de la répartition du quota global de kits alimentaires aux différentes localités, la composition d'un kit alimentaire, et les responsabilités des Comités de ciblage, de distribution et de suivi.

.1.3. La conception des outils de collecte des données

Sur la base de ces premières données issues de la revue documentaire, les outils de collecte de données d'enquête ont été finement élaborés en fonction des questions, des objectifs et des hypothèses de recherche, mais aussi en tenant compte des informations exploratoires recueillies auprès des acteurs. Les données qui ont été ciblées sont à la fois qualitatives et quantitatives, pour mieux caractériser le processus de conception, de ciblage et de distribution des kits alimentaires mis en place par l'État. Le contenu des outils de collecte des données a été calé sur les questions de recherche posées, les hypothèses formulées et les résultats escomptés après le passage des données par le filtre des critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience (OCDE, 2019).

.2. UNE APPRÉCIATION MULTICRITÈRE DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE

Compte tenu du contexte et de la nature du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État, cette étude a aussi cherché à le caractériser à partir d'éléments de pertinence, d'efficacité et d'efficience. « *L'évaluation de l'action publique (politique, programme, dispositif) a pour objet d'en apprécier la valeur au regard de certains critères, comme la pertinence, l'efficacité, l'efficience..., notamment dans le but d'apporter des connaissances pour aider à la décision et éclairer le débat public* » (Fouquet, 2010, p.7). Chaque acteur ou catégorie d'acteurs peut avoir une évaluation, une appréciation différente de l'action publique réalisée. Donc, l'évaluation doit considérer tous les points de vue pour en dégager quelque chose de plus représentatif. Pour le cas du programme d'aide alimentaire d'urgence, on est dans une évaluation de processus. Elle « se penche sur la mise en œuvre de cette politique et en analyse les processus : est ainsi analysé le système d'acteurs et la façon dont celui-ci a pu favoriser ou gêner l'atteinte des objectifs » (Fouquet, 2010, p. 11).

.2.1. La pertinence de l'aide alimentaire en contexte de Covid-19

La pertinence permet de vérifier si les objectifs et la conception de l'intervention correspondent aux besoins et attentes des populations ciblées, à la fois l'échelle macroéconomique et microéconomique. N'y a-t-il pas une discordance entre l'offre de l'intervention et la demande des populations destinataires pendant la Covid-19 ? Cependant, il peut y avoir une évolution des besoins. Dans ce cas, l'intervention s'est-elle adaptée pour prendre en charge les nouvelles données caractérisant les populations réceptrices de ses actions pour prétendre toujours à la pertinence ?

En matière d'approche, l'outil de collecte de données doit fournir à l'analyse les éléments de contexte susceptibles d'influencer la conception et la mise en œuvre de l'intervention. L'évaluation de la pertinence concerne non seulement l'adéquation des objectifs de l'intervention aux besoins, mais aussi la manière dont celle-ci est conçue et exécutée, c'est-à-dire tout le processus de l'intervention. En fin de compte, la question de la pertinence interroge le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État en tant que tel, mais elle s'intéresse également aux modalités de mise en œuvre de ce programme. Ces considérations peuvent influencer un autre aspect qu'est l'efficacité.

2.2. L'efficacité de l'aide alimentaire en période de Covid-19

Quant à l'efficacité, elle permet de déterminer si les résultats obtenus ou en cours de l'être sont exclusivement dus à l'intervention. Elle permet aussi de voir si les résultats correspondent aux objectifs initiaux ou modifiés assignés au programme initial ou modifié. L'outil de collecte des données doit fournir des informations en mesure de permettre l'identification des résultats atteints, en cours et non atteints. L'estimation de l'ampleur des résultats atteints ou en cours par rapport aux résultats non atteints permet de statuer enfin sur l'efficacité globale de l'intervention c'est-à-dire le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État.

En plus de la pertinence et de l'efficacité d'une intervention, la question de son efficacité se pose très souvent, surtout dans un contexte de baisse des activités économiques.

2.3. L'efficience de l'aide alimentaire dans un contexte de Covid-19

En ce qui concerne l'efficience, elle s'intéresse à l'utilisation optimale des ressources mobilisées par l'intervention pour atteindre ses objectifs dans les temps, c'est-à-dire les délais fixés ou ajustés selon les exigences liées à l'évolution du contexte. Il s'agit de voir si l'option de l'intervention a été la meilleure (coût et résultats) parmi les possibilités du moment.

De manière spécifique, l'efficience peut être simplement opérationnelle en se basant uniquement sur une bonne gestion de l'intervention. Ainsi, il faudrait examiner les mécanismes de coordination (et les coûts afférents) devant faciliter le « bon » déroulement des actions de l'intervention.

Au final, pour atteindre ces objectifs d'évaluation, il a fallu allier les données issues de la revue documentaire avec les données collectées auprès de différents acteurs de premier plan du programme d'aide alimentaire d'urgence en procédant à un travail d'échantillonnage.

3. L'ÉCHANTILLONNAGE MULTICRITÈRE DES LOCALITÉS ÉTUDIÉES

L'évaluation du processus de ciblage et de distribution de l'aide alimentaire d'urgence de l'État dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la Covid-19 au Sénégal se traduit, en termes d'enquête qualitative, par une analyse du processus sur la base des critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience, mais aussi par une enquête à l'échelle nationale auprès d'un échantillon de Comités de ciblage et de distribution³ à travers le pays en ciblant des membres stratégiques et auprès du Comité de suivi de la mise en œuvre des opérations du Fonds de Riposte et de solidarité Contre les Effets de la Covid-19 (FORCE Covid-19)⁴. Une combinaison de critères a servi de base pour sélectionner les localités enquêtées tout en essayant de garantir une représentativité de l'échantillon.

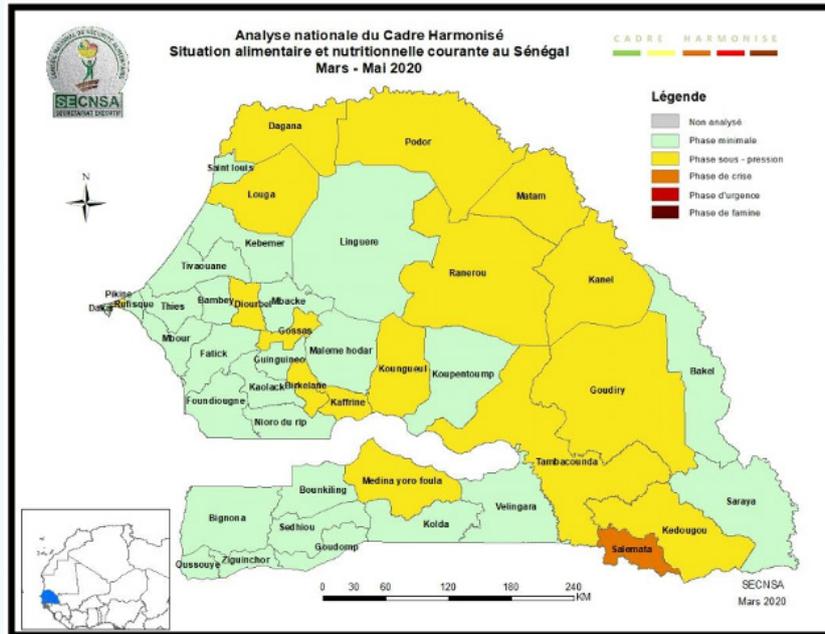
3.1. La situation alimentaire et nutritionnelle des départements

À l'échelle des départements, le premier critère de sélection qui est la situation alimentaire et nutritionnelle a été mise à profit pour identifier et classer les départements selon leur risque d'exposition à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Cet indicateur a été élaboré grâce à l'outil qu'on appelle le 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). Cet indicateur a permis de classer l'ensemble des départements du Sénégal en trois groupes : une situation alimentaire et nutritionnelle en phase minimale (vert), une situation alimentaire et nutritionnelle sous pression (jaune) et une situation alimentaire et nutritionnelle en crise (marron). Les deux autres phases identifiées par le CH (urgence et famine) ne sont pas établies au Sénégal en 2020. Donc, la première exigence est de s'assurer que ces trois situations soient représentées dans l'échantillon de départements à enquêter.

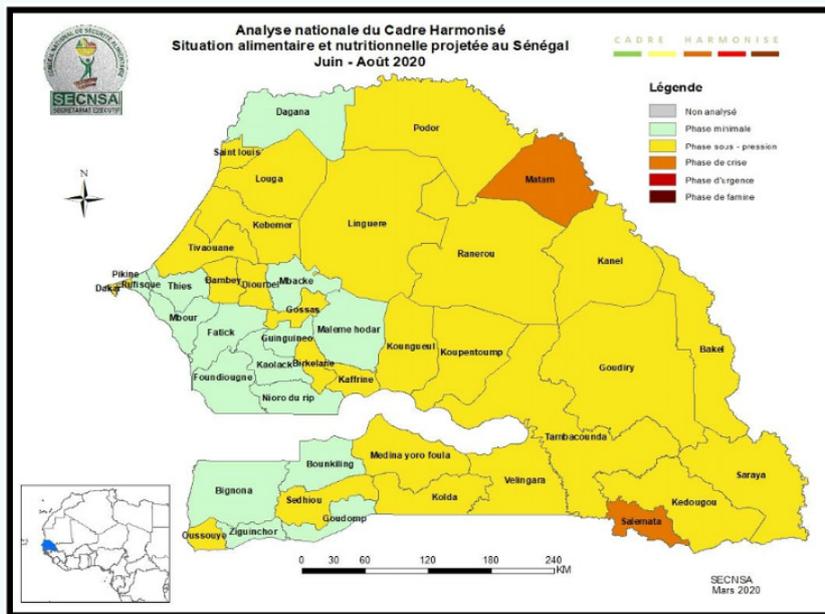
Étant donné que la situation alimentaire et nutritionnelle du Sénégal n'est pas établie à partir des régions mais des départements, la porte d'entrée a été les départements. Par conséquent, tous les départements sélectionnés ont vu leur région de tutelle automatiquement sélectionnée pour assurer la logique de la continuité sur toute la chaîne administrative.

3 • Voir les termes de référence du processus de sélection et de distribution des appuis alimentaires aux populations impactées élaborés par le Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale (MDCEST).

4 • Voir le décret n° 2020-977 portant nomination des membres du Comité de suivi de la mise en œuvre des opérations du FORCE Covid-19



Carte 1 : Situation alimentaire et nutritionnelle courante des départements du Sénégal (SECNSA, 2020)



Carte 2 : Situation alimentaire et nutritionnelle projetée des départements du Sénégal (SECNSA, 2020)

3.2. La répartition zonale et le quota de kits alimentaires des localités

Au critère de situation alimentaire et nutritionnelle, s'ajoute une exigence de représentativité géographique de l'échantillon de départements et de régions. Pour cela, le Sénégal a été divisé en cinq zones : le Nord (Saint-Louis, Louga et Matam), le Sud (Kolda, Sédhiou et Ziguinchor), l'Est (Tambacounda et Kédougou), le Centre (Diourbel, Kaolack, Fatick et Kaffrine) et l'Ouest (Dakar et Thiès). Ainsi, ces cinq zones géographiques doivent être représentées dans l'échantillon des localités à enquêter. Le nombre de types de situations alimentaires et nutritionnelles

dans une zone (2 ou 3) doit se refléter dans l'échantillonnage des localités de cette zone (2 ou 3).

En cas de situations alimentaires et nutritionnelles similaires entre des départements dans une région ou une zone, le troisième critère de sélection a été le quota global de kits alimentaires de l'État pour les répartir. Ainsi, le premier échantillon de départements dont le Comité Départemental de Suivi, de Validation et de Contrôle (CDSVC) a été enquêté a été constitué de douze départements répartis dans les cinq zones du Sénégal et reflétant les trois situations alimentaires et nutritionnelles du Sénégal en 2020 (phase minimale, phase

sous pression et phase de crise). Par conséquent, le Comité Régional de Pilotage, de Supervision et de Validation (CRPSV) des régions dont se rattachent ces départements ont été ciblés par l'enquête.

3.3. La ruralité, l'urbanité et la démographie des localités

A partir de ces départements ciblés pour l'enquête, des communes ont été sélectionnées sur la base du quota global communal de kits alimentaires de l'État, en veillant à ce que chaque zone soit représentée par une commune rurale et/ou une commune urbaine. Dans le lot des communes rurales, le choix s'est porté sur la commune avec le plus gros quota de kits alimentaires. La procédure a été la même dans le lot des communes urbaines. Ce qui a fait que dans les zones à deux départements, l'équilibre est respecté. Par contre, dans les zones où il y a eu trois départements reflétant les trois situations alimentaires et nutritionnelles, le choix s'est fait sur les communes rurales pour la simple raison que le Sénégal est encore majoritairement rural à **54,8%** contre un taux d'urbanisation de **45,2%** (ANSD, 2014). Au final, les Comités Communaux de Ciblage et de Suivi (CCCS) de douze communes, dont cinq urbaines et sept rurales, ont constitué l'échantillon de départ à enquêter.

À partir de ces communes, l'enquête s'est poursuivie au niveau des quartiers et des villages à un échelon beaucoup plus bas. Le seul critère de sélection a été la taille de la population des quartiers ou des villages, en fonction du statut d'urbanité ou de ruralité des communes. Ainsi, nous sommes partis du principe que la situation socio-économique d'une commune est pratiquement la même dans les quartiers ou les villages qui la constituent. Donc, seul le quartier ou le village le plus peuplé a été sélectionné. Ce qui fait que l'échantillon prévu pour l'enquête

a été constitué de cinq quartiers et sept villages dont le Comité de Quartier de Ciblage et de Suivi (CQCS) et le Comité Villageois de Ciblage et de Suivi (CVCS) devront être enquêtés.

Au niveau de l'unité de base de l'enquête qui est le ménage, il s'est agi d'enquêter ceux qui ont bénéficié de l'aide alimentaire pour apprécier à la fois les critères de ciblage, le processus de distribution et surtout la pertinence de l'aide alimentaire, y compris la composition des kits alimentaires, par rapport à leurs besoins dans le contexte de la Covid-19. Ainsi, l'enquête a concerné tout simplement les ménages bénéficiaires, ciblés de manière aléatoire, dans les quartiers ou villages sélectionnés. Ainsi, cinq ménages urbains et sept ménages ruraux ont été prévus pour l'enquête à raison d'un ménage par quartier ou village.

À l'issue ce processus d'échantillonnage, douze régions, douze départements, douze communes, douze villages ou quartiers et douze ménages du Sénégal devaient être enquêtés. Cependant, la contrainte budgétaire et temporelle s'est imposée au point de revoir l'échantillon à la baisse et de raccourcir la durée de l'enquête pour respecter les exigences contractuelles avec le bailleur. C'est ainsi que l'échantillon initial a été revu en privilégiant les critères suivants : le niveau de gravité de la situation alimentaire et nutritionnelle, la zonalité, la ruralité et l'importance de la concentration démographique et économique dans la zone ouest du Sénégal, d'où le maintien des deux régions (Dakar et Thiès). Au final, le budget et la durée de l'enquête ont été presque réduits de moitié tout en essayant de garder la représentativité de l'échantillon final.

Après avoir identifié les cibles dépositaires des données recherchées, l'enquête proprement dite a commencé selon différentes modalités.



ZONES	Régions	Départements	Communes	Villages	Quartiers	Ménages
Ouest	Dakar	Pikine	Keur Massar		Médinatoul Mounawara	1 ménage bénéficiaire
	Thiès	Mbour	Malicounda	Falokh Oulof		1 ménage bénéficiaire
Nord	Matam	Matam	Ourossogui		Windé 1	1 ménage bénéficiaire
Est	Kédougou	Salémata	Kévoye	Noudou (Ningou Peulh)		1 ménage bénéficiaire
Sud	Kolda	Médina Yoro Foulah	Kéréwane	Kéréwane		1 ménage bénéficiaire
Centre	Kaolack	Kaolack	Ndiaffate	Koutal Ouolof (Koutal Abdou)		1 ménage bénéficiaire

Tableau 1 : Échantillon retenu pour l'enquête

4. LES MODALITÉS DE COLLECTE DES DONNÉES

Compte tenu du contexte de la Covid-19, les modalités de l'enquête ont été adaptées en conséquence. C'est la raison pour laquelle la notion de membres stratégiques des Comités a été utile dans la mesure où elle permet de cibler des personnes et non pas l'ensemble des membres des différents Comités pour tenir des séances de focus group.

4.1. Des focus group avec les membres stratégiques des Comités ciblés

Sont appelés membres « stratégiques » parmi l'ensemble des membres des différents Comités, toute personne dont la position lui confère la possibilité d'accéder à des informations essentielles, voire stratégiques. Cette définition a été également appliquée lors de la sélection des membres des autres Comités régionaux, départementaux, communaux, villageois ou de quartier soit pour un entretien individuel, soit pour constituer les participants au focus group dédié à chaque Comité à défaut d'avoir tous les membres du Comité enquêté.

4.2. Des entretiens semi-directifs avec des membres de Comités et des chefs de ménages

Dans la mesure où tous les membres des Comités n'ont pas toujours été présents lors des travaux de focus group, ou il n'y a pas eu d'installation de Comité régional (comme à Kédougou), le recours à des entretiens semi-directifs a permis d'enquêter certains membres des Comités. De plus, pour les chefs de ménages bénéficiaires de l'aide alimentaire de l'État, des entretiens individualisés ont été organisés pour comprendre leurs conditions de vie durant la Covid-19, et surtout comment ils

subvenaient aux besoins de leur famille. Cela a également permis d'apprécier les effets de l'aide alimentaire dans le contexte de la Covid-19 et d'avoir des éléments de caractérisation de la pertinence de l'aide alimentaire au moment de la mise en œuvre du programme.

4.3. L'adaptation aux aléas du terrain

Vu le caractère sensiblement politique de l'étude, certaines localités n'ont pas pu être enquêtées malgré la lettre d'introduction du Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale (MDCEST) et les insinances de la mission d'enquête. Face à cet obstacle, certaines localités ont été remplacées par le deuxième choix. Le Comité communal de Ndiaffate et le Comité villageois de Koutal Oulof (Koutal Abdou) ont été remplacés par ceux de la commune de Latmingué et du village de Latmingué.

Aussi, le Comité villageois de Noubou (Ningou Peulh) a été remplacé par celui de Thiancounomé principalement à cause des problèmes d'accessibilité selon certains habitants du chef-lieu de la commune de Kévoïe. À cet argument, des populations ont indiqué que le village de Noubou ne fait pas partie de la commune de Kévoïe, ce que contredit la base de données de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). Tout compte fait, le remplacement a été opéré principalement sur la base des difficultés d'accessibilité du village de Noubou, selon les dires de certains habitants de Kévoïe.

En ce qui concerne l'administration des guides d'entretien et de focus group, l'équipe a été confrontée à des difficultés linguistiques à Ourossoqui (Matam) et Kéréwane (Kolda) d'où le recours à des traducteurs peulhs et soninkés.

ZONES	Régions	Départements	Communes	Villages	Quartiers	Ménages
Ouest	Dakar	Pikine	Keur Massar		Médiratoul Mounawara	1 ménage bénéficiaire
	Thiès	Mbour	Malicounda	Falokh Oulof		1 ménage bénéficiaire
Nord	Matam	Matam	Ourossoqui		Windé 1	1 ménage bénéficiaire
Est	Kédougou	Salémata	Kévoïe	Thiancounomé		1 ménage bénéficiaire
Sud	Kolda	Médina Yoro Foulah	Kéréwane	Kéréwane		1 ménage bénéficiaire
Centre	Kaolack	Kaolack	Latmingué	Latmingué		1 ménage bénéficiaire

Tableau 2 : Échantillon finalement enquêté

Par ailleurs, des entretiens en ligne (par courrier électronique ou visio-conférence) ont été conduits avec certains durant la mission d'enquête parce qu'ils n'étaient pas basés dans la

localité d'accueil de la mission d'enquête, ou après parce qu'ils n'étaient pas disponibles.





DEUXIÈME PARTIE

LA POLITIQUE DE PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL AVANT LA COVID-19

2

1. LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE DU SÉNÉGAL: DE L'INDÉPENDANCE AUX ANNÉES 2000

La protection sociale se définit comme « l'organisation de solidarités professionnelles, communautaires ou nationales dont le but est de (i) garantir l'accès aux biens et services essentiels ; (ii) de conduire une politique de protection et de prévention contre les risques sociaux et naturels ; (iii) de promouvoir les capacités et les potentiels de chaque individu. (iv) assurer la sécurité des biens et des investissements, condition nécessaire pour une croissance durable » (CSPLP/MEF, 2006). La protection sociale jouit d'une longue histoire au Sénégal, marquée par une panoplie de politiques et programmes.

1.1. Au lendemain de l'Indépendance

En 1962, suite à la ratification de la Convention 102 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) qui définit des seuils de protection sociale pour neuf branches de risques sociaux⁵, l'État sénégalais s'était engagé dans une politique de concrétisation d'un système formel de protection sociale. Pour ce faire, plusieurs textes juridiques et institutions en matière de protection sociale allaient constituer le fondement du système sénégalais. C'est dans cette logique que la Caisse de Sécurité Sociale (CSS) a été créée dans le but d'assurer la prise en charge des risques découlant des prestations familiales, des accidents du travail et des maladies professionnelles.

En fait, devenu un État souverain, le Sénégal avait décidé de se munir d'un régime général de couverture sociale diversifié et efficace. Avec la loi n° 66-27 du 2 mai 1966, la Caisse de compensation des prestations familiales et des accidents du travail a été transformé en un établissement public à caractère industriel et commercial. L'entrée en vigueur de cette loi a conduit au changement de la dénomination de cette institution pour donner la CSS. Cette dernière va stabiliser son statut en 1991 avec la loi n° 91-33 du 26 juin 1991 qui en fait une institution de prévoyance sociale, organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. En dehors de la CSS, les Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) ont été créées grâce au décret n° 75-895 du 14 août 1975 en vue d'une meilleure accessibilité aux soins, ainsi que l'Institution de Prévoyance du Sénégal (IPRES) dans le but d'assurer la prise en charge de la vieillesse, de l'invalidité et du décès. Un Fonds National de Retraite (FNR) a été

aussi créé pour prendre en charge les fonctionnaires de l'État.

Toutefois, une analyse critique du système formel de la protection sociale mis en place durant cette période postcoloniale montre que les services offerts par le système existant se limitaient seulement aux personnes salariées et leurs familles en vue de les préserver contre les conséquences économiques et sociales qui peuvent leur causer des préjudices telles que la perte partielle ou totale, temporaire ou définitive de leurs capacités de gains ou de leurs moyens de pourvoir par eux-mêmes à la satisfaction de leurs besoins essentiels. Il faudra attendre l'entrée en vigueur des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) pour voir son extension vers les couches les plus vulnérables.

1.2. La protection sociale sous l'ère des Objectifs du Millénaire pour le Développement et de la première alternance (2000-2012)

Avec la mise en œuvre des OMD, l'appui aux couches sociales vulnérables fut un objectif que les États africains s'étaient solennellement engagés à réaliser. La protection sociale y occupait une position centrale car la gestion des risques était considérée comme une modalité de lutte contre la pauvreté. Dit autrement, l'existence d'un système de protection sociale efficace et durable était indispensable pour sortir les couches vulnérables du cercle vicieux de la pauvreté. Au Sénégal, le régime en place avait érigé une feuille de route pour l'atteinte des OMD encadrée par les deux Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP I : 2003-2006 et DSRP II : 2006-2015).

Le DSRP II comprenait quatre axes principaux, dont le troisième se consacre à la protection sociale, la prévention et la gestion des risques et catastrophes. Ainsi, la notion de protection sociale était une nouveauté et son opérationnalisation en 2011 a été facilitée par l'expérience capitalisée lors de l'exécution des projets pilotes. L'exemple du projet des allocations familiales avait permis de tirer des enseignements significatifs sur le ciblage. Cependant, le régime sénégalais de protection sociale repose jusqu'à présent sur deux axes : l'assistance sociale et la sécurité sociale.

Les besoins en matière de protection sociale étaient minutieusement pris en compte dans le troisième volet du DSRP II qui déclinait les nouvelles orientations du régime en termes

5 • Les neuf branches de risques sociaux de la Convention 102 de l'OIT sont : (i) la maladie (soins) ; (ii) la maladie (indemnités compensant la perte de revenus) ; (iii) le chômage ; (iv) la vieillesse ; (v) l'accident de travail et la maladie professionnelle ; (vi) les charges familiales ; (vii) la maternité ; (viii) l'invalidité ; (ix) le décès. La couverture de ces neuf risques n'est pas obligatoire pour les pays qui ratifiaient la Convention 102. Cependant, seuls trois des risques précités doivent être obligatoirement couverts, dont au moins un des risques suivants : le risque accident du travail et maladie professionnelle, le risque vieillesse, le risque décès et le risque chômage

de renforcement du système existant de sécurité sociale, de contournement des risques qui contribuaient au maintien des couches vulnérables dans la pauvreté et de l'extension des services de couverture sociale. C'est dans cette logique qu'une Stratégie Nationale de Protection Sociale 2005-2015 (SNPS) a été définie en tant qu'instrument d'harmonisation des interventions et de mise en œuvre des actions de lutte contre la vulnérabilité dans la stratégie de réduction de la pauvreté.

Cette nouvelle stratégie a été bâtie autour d'une approche globale intégrée et décentralisée de la protection sociale. Dit autrement, cette stratégie qui représentait le volet n° 3 du DSRP était axée sur l'extension de la sécurité sociale, l'amélioration de l'accès aux infrastructures sociales de base, la protection des groupes vulnérables et la gestion des risques et catastrophes naturelles. C'est dans ce cadre qu'un ensemble de mécanismes qui se déclinaient en politiques sectorielles et programmes ont été établis pour la mise en œuvre de cette nouvelle vision nationale du développement de la protection sociale, dont l'innovation majeure était de permettre une accessibilité des couches vulnérables aux services offerts par le système de protection existant. C'est dans cette perspective que trois programmes majeurs ont été élaborés et mis en œuvre pour soutenir le processus de développement de la protection sociale enclenché. Il s'agissait de l'Antenne régionale du Fonds de Développement Social (AFDS) financé par la Banque Mondiale (BM), le Projet de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP) financé par la Banque Africaine de Développement (BAD) et le projet de réduction de la pauvreté financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

L'élaboration et la mise en œuvre de ces trois programmes ont couvert également les trois axes focaux du DSRP II qui étaient : l'amélioration de l'accès des groupes vulnérables aux services sociaux de base ; l'amélioration de l'accès des groupes vulnérables aux activités génératrices de revenus ; le renforcement des capacités des organisations communautaires de base et des groupes vulnérables.

L'intervention de ces programmes phares en appui au système de protection sociale était essentiellement orientée vers le monde rural en termes de formations offertes, de réalisation d'infrastructures de base et de financement. Ainsi, de 2003 à 2004, le PLCP, financé par la BAD et le FNR, avait pu octroyer 18 500 prêts à 36 900 bénéficiaires pour un montant de **1,6 milliard FCFA**, avec un taux de récupération de **48%** (République du Sénégal, 2005). À son niveau, l'AFDS avait contribué au financement de 226 projets d'infrastructures (**3,29 milliards FCFA**), plus précisément 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 milliard FCFA**) dans

l'élevage, l'agriculture, la transformation et le commerce. Une analyse du bilan de l'axe 3 du DSRP II met en exergue un certain état d'amélioration du système sénégalais de protection sociale en termes de sécurité sociale et d'assistance sociale.

.1.3. Sur le plan de la sécurité sociale

Sous la première alternance politique survenue en 2000, la question relative à l'extension du système formel existant de protection sociale fut un des principaux objectifs assignés à la nouvelle politique de gestion des risques sociaux. Cet objectif d'atteindre un seuil de 50% de couverture en assurance maladie pour la population sénégalaise avait entraîné une expansion des services offerts par les dispositifs formels de sécurité sociale aux acteurs évoluant dans le domaine agricole et du transport routier. Dans le secteur agricole, l'entrée en vigueur de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP)⁶ de 2004 avait permis la mise en place du Programme de protection sociale des ruraux dont l'objectif était d'instaurer un régime de protection sociale agro-sylvo-pastoral au Sénégal prévu aux articles 6 (alinéa 2), 8, et 14 de la loi n° 2004-16 portant Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale. Si on se focalise sur la définition retenue dans l'article 9 de cette loi, les principales cibles du programme étaient les personnes exerçant les métiers de l'agriculture au sens large à l'image des agriculteurs, éleveurs, exploitants forestiers et pêcheurs.

Pour le domaine du transport routier, un projet de mise en place d'une mutuelle sociale à travers la création d'un régime d'assurance santé a été élaboré en 2007 dans le but de contribuer à l'extension de la protection sociale pour tous « *les travailleurs du secteur des transports routiers du Sénégal dûment inscrits dans une structure de regroupement des travailleurs comme les GIE ou toute autre structure reconnue d'utilité communautaire dans les lieux de rassemblement des véhicules (garages, stations...) ainsi que les travailleurs cooptés par les représentants choisis de la population cible* » (Louis dit Guérin, 2007).

Cependant, cette tentative d'extension de la protection sociale n'était pas une nouveauté dans l'historique des politiques sociales du pays. En fait, la CSS avait tenté, dans les années 90, d'étendre ses prestations aux artisans. Après dix ans de mise en œuvre, seulement 1 898 artisans étaient immatriculés sur une population cible estimée au départ à 1,2 million (Schmitt-Diabaté et al, 2006). Cette tentative d'extension de ses services fut alors un échec à cause de la précarité de l'artisanat (revenus irréguliers), la réticence des artisans (nourrie par une peur d'être soumis à la fiscalité) à adhérer à une organisation administrative du secteur formel, etc.

6 • La LOASP expose les grands principes et visions pour le développement du secteur agricole et rural. Elle pose notamment les bases du régime foncier, de la régulation des marchés et des droits et statuts des exploitants et des exploitations agricoles. Elle constitue ainsi un cadre général pour le développement du secteur dans lequel les politiques sous-sectorielles et les programmes de développement doivent s'inscrire. L'objectif de la LOASP est d'asseoir le développement rural sur une exploitation agricole familiale à moderniser, tout en promouvant l'entreprenariat agricole. Le champ d'application de cette loi couvre l'ensemble des activités économiques en milieu rural y compris la transformation, le commerce et les services et est conforme aux principes de recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes. Un des grands enjeux de la LOASP était d'amorcer la formalisation du secteur agricole au Sénégal, et ce de plusieurs manières

.1.4. Sur le plan de l'assistance sociale

Pour la composante « *Protection sociale des groupes vulnérables* », plusieurs initiatives en matière de protection sociale ont été déclinées à travers de nombreux programmes. Parmi ceux-ci, on peut citer : le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) créé par le décret n° 2002-828 du 19 août 2002, le Programme de réadaptation à base communautaire de l'arrêté ministériel n° 284 en date du 24 janvier 2007, le Projet d'Appui à la Promotion des Aînés (PAPA) de l'arrêté ministériel n° 664 en date du 8 février 2007, le Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAS), les bourses d'étude pour les enfants vulnérables, le Programme nutrition ciblée sur l'enfant, le Projet de bons d'achat alimentaire avec le Cash Vouche du Programme Alimentaire Mondial (PAM), l'Initiative de protection sociale des enfants vulnérables et le Programme d'appui aux activités de cantines scolaires au Sénégal.

Parmi tous ces programmes, la mise en place du Plan sésame fut une initiative inédite car la prise en charge médicale des personnes âgées était un peu sous-développée en Afrique. Lors de son traditionnel discours adressé à la Nation à la veille de la fête de l'indépendance du Sénégal, le président de la République avait posé, en 2006, les premiers jalons de l'opération « *sésame* » à travers ses propos suivants : « *comme vous le savez, j'ai décidé d'accorder les médicaments gratuits aux personnes âgées. Cet acte traduit l'idéal de solidarité intergénérationnelle si caractéristique de notre peuple. En effet, chez nous, chacun nourrit le rêve secret de vivre avec ses parents et de prendre soin d'eux. Mais, lorsque, par la force des choses, ce rêve ne peut être réalisé, il est juste que la Nation s'en charge. C'est pourquoi, j'ai instruit le ministre de la Santé et de la Prévention médicale de concevoir, avec des partenaires comme l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES), le Fonds National de Retraite, la faculté de médecine de Dakar et les collectivités locales, un plan de couverture médicale permettant aux personnes âgées de bénéficier de soins gratuits dans des hôpitaux, centres et postes de santé sélectionnés sur l'ensemble du territoire national. Une subvention de 700 millions de francs CFA sur fonds propres de l'État sera dégagée à cet effet pour couvrir ce nouveau système de solidarité dénommé "sésame"* »⁷.

C'est dans ce contexte que le décret n° 2008-381 du 7 avril 2008 instituant un système d'assistance « *sésame* » en faveur des personnes âgées de 60 ans et plus a été adopté. L'article 2 du décret portant la création du Plan « *sésame* » indiquait que le programme donnait droit aux bénéficiaires à la gratuité ou à la réduction des prestations médicales sur l'étendue du territoire national. Ce faisant, ce plan d'un montant d'un milliard FCFA, dont **700 millions de l'État et 300 millions de l'IPRES**, devait assurer la prise en charge de trois catégories de personnes âgées :

- des retraités de l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) : cette catégorie bénéficiait de tarifs préférentiels auprès des hôpitaux grâce à un accord scellé entre le Ministère de la Santé et l'IPRES ;

- des retraités du Fonds National de Retraite (FNR) : les concernés bénéficiaient d'une prise en charge d'un cinquième de leurs frais médicaux sur imputation budgétaire ;
- des personnes âgées ne bénéficiant d'aucune couverture (personnes à leurs frais) : pour cette catégorie, le Plan « *sésame* » leur accordait désormais l'accessibilité et la gratuité des soins sous la forme d'une nouvelle assurance maladie intégralement financée par l'État par une forme de subventions directes aux hôpitaux et centres de santé.

En 2011, le programme a pu couvrir 11,44% de la population cible au Sénégal (ANSD, 2011). Malgré, la générosité et la solidarité intergénérationnelle qui sous-tendent le Plan « *sésame* », force est de constater que le budget alloué au programme demeurait insuffisant. Depuis sa mise en œuvre en 2006, l'État, dans sa démarche, était régulier dans le financement avec un montant annuel de **800 millions de F CFA**. Cependant, ceci n'arrivait pas à couvrir l'ensemble des dépenses engagées par les établissements sanitaires de l'État. Ainsi, la dette du Plan vis-à-vis des hôpitaux a atteint un montant de **4 milliards de F CFA** en 2011 (CES, 2010).

Le régime de la première alternance s'était aussi attaché à la protection des groupes vulnérables à travers les programmes d'aides alimentaires et des allocations de ressources financières ou de dons en matériel. Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) et le Programme Alimentaire Mondial (PAM) étaient les programmes par excellence qui s'occupaient de cette question. Pour la question relative aux allocations familiales, l'État s'était engagé, par le canal de son Ministère de la famille, à distribuer à 1 500 ménages des allocations de ressources financières grâce au FSN. L'objectif fixé avait été largement dépassé : **3 445 ménages** bénéficiaires d'allocations avaient été enregistrés durant 2008 d'après la revue sectorielle du Ministère.

Depuis sa création par le décret n° 84-1408 du 26 novembre 1984, le CSA constitue un programme très sollicité dans le domaine de l'assistance sociale en vivres aux personnes vulnérables. En effet, avec la première alternance, le CSA était recentré au cœur de la nouvelle politique sociale de l'État. L'objectif du CSA dans cette nouvelle politique sociale était d'assurer la disponibilité, la gestion et le suivi d'un stock national de sécurité alimentaire. Ce stock devait permettre de faire face aux pénuries, aux urgences alimentaires et l'assistance en vivres lors des grands rassemblements religieux. En 2004, le CSA avait distribué plus de 5 000 tonnes de riz, essentiellement lors de manifestations religieuses (CSPLP/MEF, 2006).

Toutefois, le CSA n'intervenait pas seul dans les programmes d'aides alimentaires ou d'assistance à des personnes démunies durant cette période. Il était épaulé par le FSN et le programme du Cash Vouche du PAM, très impliqués dans les programmes d'aides alimentaires de l'État. Rien que pour l'année 2008, le CSA et le FSN avaient effectué « *des distributions gratuites de vivres, d'aliments de bétails et de petits matériels de première urgence pour un montant global de 11,2 milliards de F CFA* » (ANSD, 2008).

7 • Message à la nation du président de la République à l'occasion de la célébration du 46e anniversaire de l'Indépendance ; avril 2006

2. LA PROTECTION SOCIALE À L'AUNE DE LA DEUXIÈME ALTERNANCE POLITIQUE

Suite à la deuxième alternance survenue en mars 2012, la nouvelle politique sectorielle de protection sociale se veut novatrice, accessible et universelle dans la mesure où les pouvoirs publics cherchent d'une part à intégrer le secteur de l'informel dans le régime de sécurité sociale et, d'autre part, à réaliser la couverture universelle dans un délai de 10 ans. Au niveau international, cette nouvelle politique de la protection sociale était en phase avec l'Agenda 2030 des Objectifs de Développement Durable (ODD) qui vise à « ne laisser personne de côté » et compte faire de la protection sociale un élément transversal de la réalisation de plusieurs objectifs.

En outre, le Sénégal a adhéré à la Recommandation n° 202 de l'OIT sur le Socle de Protection Sociale (SPS), adoptée en 2012, qui prône l'extension verticale et horizontale de la couverture sociale. À l'échelle nationale, la nouvelle politique sociale est articulée à l'axe 2 du Plan Sénégal Émergent (PSE) qui aspire à construire « Un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un État de droit » (République du Sénégal, 2014). Le PSE définit la protection sociale comme « un ensemble de mesures visant à protéger les populations contre la survenance des risques sociaux. Elle intègre les régimes publics de sécurité sociale, les régimes privés ou communautaires, avec les trois logiques : celle d'assistance, celle d'assurance dans la prise en charge des prestations et celle d'autonomisation des catégories sociales » (République du Sénégal, 2014, p. 80).

Comme son prédécesseur, le nouveau gouvernement avait défini une Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) du Sénégal pour la période 2016-2035 dont l'objectif, à long terme, 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 à tous ceux qui souffrent des chocs et des crises qui peuvent les faire basculer dans la pauvreté » (DGPSN, 2016). Pour atteindre cet objectif, la SNPS est alignée sur le cycle de vie : « une approche plus stratégique et analytique consiste à regarder la structure des programmes actuels et de les classer dans le contexte d'un cadre de cycle de vie en considérant que les populations en situation de pauvreté et de vulnérabilité sont confrontées à des chocs et des défis à différents stades de leur cycle de vie » (DGPSN, 2016).

Cinq objectifs stratégiques étaient déclinés à travers la SNPS (2016-2035) :



OBJECTIF STRATÉGIQUE 1

soutenir la Protection sociale intégrée pour tous les enfants ;



OBJECTIF STRATÉGIQUE 2

mettre en place des programmes et régimes pour les personnes en âge de travailler ;



OBJECTIF STRATÉGIQUE 3

établir un système de revenus minimums et de soins de santé garantis pour toutes les personnes âgées ;



OBJECTIF STRATÉGIQUE 4

établir un système intégré de sécurité sociale pour les personnes en situation d'handicap et invalides ;



OBJECTIF STRATÉGIQUE 5

renforcer la résilience des communautés face aux chocs et catastrophes.

ETAPES CYCLE DE VIE	MATERNITÉ ET PETITE ENFANCE	AGE SCOLAIRE	JEUNESSE ET PERSONNES EN ÂGE DE TRAVAILLER	PERSONNES ÂGÉES
Causes des vulnérabilités potentielles	Personne handicapées et malades chroniques			
	Non accès à l'école et à la formation professionnelle		Barrières physiques / Stigmatisation / Discrimination	
	Non vaccination	Travail des enfants	Non accès à la formation professionnelle	Solitude sans prise en charge par la famille
	Sous-alimentation	Non accès à l'éducation	Pertes d'emploi	Incapacité de travailler
	Malnutrition	Malnutrition	Sous-emploi	Absence de revenus
Déficit soins post natal	Absence des parents	Charge familiales	Absence de prise charge	
Absence d'état civil	Mariage et grossesse précoce	Surveillance des enfants		
Accident domestique	Pédophilie et abus sexuels	Drogue		
	Absence d'état civil	Prostitution		
	Drogue	Violences domestiques		
	Prostitution	Insécurité alimentaire		
	Mobilité pastorale	Déguepissements		
	Orpaillage	Déplacements involontaires		
		Habitat en zones non aedificandi		
Chocs et catastrophes				
	Niveau individuel		Covariant	
	Maladies à frais couteux, VIH		Sécheresse	
	Décès		Pluies hors saisons	
	Accidents divers		Inondations	
			Incendies	
			Catastrophes naturelles	
			Epidémies	

Tableau 3 : Analyse des vulnérabilités selon l'approche du cycle de vie (DGPSN, 2016, p. 28)

Également, le nouveau gouvernement avait changé de paradigme d'appréhension de la protection sociale. Contrairement au précédent, le Gouvernement considère la protection sociale comme étant un secteur d'investissements comme tous les autres. En effet, il est établi de plus en plus que les investissements dans la protection sociale contribuent largement à la croissance économique à moyen et à long terme par les effets sur la consommation, sur la qualité des ressources humaines et sur l'incitation à la prise de risques dans les affaires.

En s'appuyant sur les acquis et les enseignements tirés de la SNPS (2006-2015), la nouvelle SNPS (2016-2035) a donné une nouvelle tournure à la protection sociale grâce à la dimension novatrice de ses programmes phares. Ces derniers promeuvent la protection des groupes vulnérables et l'extension des prestations du système formel de protection sociale vers les autres couches de la société.

2.1. La Délégation Générale à la Protection sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSN)

La DGPSN a été créée par le décret n° 2012-1311 du 16 novembre 2012 qui l'avait initialement rattachée au cabinet du Président de la République. Elle est aujourd'hui sous la tutelle du Ministère du Développement Communautaire, de l'Équité Sociale et Territoriale (MDCEST), tout en conservant le même mandat de coordination de la mise en œuvre de la politique sociale de l'État. Elle a ainsi pour missions de :

- définir, impulser, mettre en œuvre et participer au suivi et à l'évaluation de la politique en matière de Protection sociale et de solidarité nationale ;
- mettre en synergie et coordonner toutes les politiques publiques et les programmes de protection sociale contribuant à la réduction de la pauvreté et des inégalités et coordonner la Stratégie Nationale de Protection Sociale, avec un accent sur l'éradication de la pauvreté et l'accès des populations défavorisées et démunies aux infrastructures sociales de base ;
- contribuer à l'identification et à la mobilisation des ressources, domestiques et internationales, destinées à financer la politique de l'État dans ces domaines, notamment le soutien aux couches vulnérables et les familles démunies.

La DGPSN a également un rôle opérationnel avec la fonction de gestionnaire du Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) et du Registre National Unique (RNU) ainsi que le rattachement du CSA et du FSN. Mis à la disposition de la DGPSN, le FSN est utilisé pour apporter une assistance à tout individu en situation de pauvreté permanent qui en formule la demande. Pour le CSA, il se charge de gérer le stock national de sécurité alimentaire et assure la distribution des aides alimentaires. Il peut aussi apporter des aides alimentaires aux individus ou ménages en situation de pauvreté chronique qui en font la demande. En 2016, le CSA avait distribué 10 555 aides alimentaires au niveau national (ANSD, 2019).

En fait, le nouveau gouvernement tente, à travers la DGPSN et l'Agence de la Couverture Maladie Universelle (ACMU) du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale (MSAS), de procéder

à une activation de la protection sociale avec comme objectifs une Couverture Maladie Universelle (CMU) et la mise en place de prestations pour les ménages vulnérables à travers le PNBSF. À ces deux programmes phares (CMU et PNBSF) se greffent le programme du RNU et le programme de la Carte d'Égalité des Chances (CEC). Ces quatre programmes constituent les plus grandes innovations de la nouvelle politique sociale inclusive du gouvernement.

2.2. Le Programme National des Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF)

Le PNBSF est un programme de transfert monétaire conditionnel mis en place au Sénégal en 2013 par la DGPSN. Le PNBSF est non contributif, c'est-à-dire entièrement financé par l'État. L'organisation et les règles de fonctionnement du programme sont fixées par le décret n° 2012-1311 du 16 novembre 2012. L'objectif général du PNBSF est de « *contribuer à la lutte contre la vulnérabilité et l'exclusion sociale des familles en vue de renforcer leurs capacités productives et éducatives : i) en mettant fin à la transmission intergénérationnelle de la pauvreté ; ii) en atténuant rapidement la vulnérabilité aux chocs et en favorisant le développement du capital humain ; iii) en améliorant la productivité des ménages et iv) en réduisant les inégalités* » (FAO, 2018). Ce programme s'inscrit, à l'instar d'autres (Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAS), Programme Enfance Déshéritée (PED), Programme de Lutte contre la Vulnérabilité des Enfants (PLVE), etc.), dans une vision plus globale de la protection sociale des enfants.

Ainsi, les objectifs spécifiques visés à travers le PNBSF sont les suivants : « *i) mettre à la disposition de 300 000 ménages vulnérables une bourse de sécurité familiale de 100 000 F CFA/an d'ici 2017; ii) contribuer au développement d'un Registre National Unique (RNU) pour faciliter le ciblage des ménages vivant dans une situation de vulnérabilité et/ou d'extrême pauvreté aussi bien au niveau national, régional que local ; iii) favoriser l'inscription et le maintien des enfants à l'école et l'enregistrement à l'état civil et iv) dérouler des mécanismes de suivi-évaluation pour accompagner les familles bénéficiaires de bourses de sécurité* » (DGPSN, 2016). Pour cette raison, le PNBSF est rattaché aux programmes des filets sociaux qui visent, de manière générale, à promouvoir la résilience des groupes vulnérables face aux risques socio-économiques. Depuis 2017, le nombre de ménages bénéficiaires du PNBSF est resté à 316 941 car l'objectif du programme était d'enrôler 300 000 (MEFP, 2020).

2.3. Le Registre National Unique (RNU)

Créé en 2015, le RNU est un outil d'envergure nationale qui permet d'identifier les ménages pauvres. Son objectif est de bâtir un système d'information de référence afin de permettre aux programmes d'assistance sociale de disposer d'un outil commun de ciblage pour mieux rationaliser et renforcer leur coordination.

Le registre a été construit sur la base d'un questionnaire unifié qui intègre les préoccupations de tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et les privations socio-économiques. Il a été élaboré avec l'ensemble des partenaires intervenant dans le champ de la protection sociale, en étroite collaboration avec l'Agence de Développement Informatique de

l'État (ADIE) et sous le contrôle de la Commission de protection des Données Personnelles (CDP).

De 2018 à 2019, le nombre de ménages inscrits dans le RNU était passé de 442 053 à 458 550, soit une évolution de 3,73% (MEFP, 2020). Cependant, dans le cadre de la préparation du volet alimentaire du PRES, le fichier a été stabilisé à « 588 045 ménages, soit plus de 30% des ménages du Sénégal, répartis sur l'ensemble du pays : dans les 14 régions, les 45 départements, les 553 communes et dans tous les quartiers et villages » (MDCEST, 2020). Actuellement, cette base de données est mobilisée par divers intervenants des filets sociaux comme le PAM, la Cellule de Lutte contre la Malnutrition (CLM) et la CMU. En 2016, onze programmes avaient fait recours à la base de données du RNU pour le ciblage des bénéficiaires de leurs activités.

.2.4. La Couverture Maladie Universelle (CMU)

Restant toujours fidèle à sa politique d'extension de la protection sociale envers les couches vulnérables et le secteur informel, le gouvernement a mis en place le programme dénommé CMU qui vise à étendre la couverture maladie de base à travers la promotion et le développement « des mutuelles de santé, l'amélioration des mécanismes de ciblage et la mise en place d'un dispositif d'information et de suivi-évaluation, la mise en application de la loi d'orientation sociale pour la protection des personnes handicapées et l'extension de la gratuité des soins sanitaires en faveur des groupes vulnérables » (République du Sénégal, 2014, p. 82). La CMU est un programme mixte, c'est-à-dire non contributif et contributif. Le programme assure la gratuité de soins pour les enfants de 0 à 5 ans, les personnes âgées de 60 ans et plus, pour les césariennes et les dialyses.

Lors de sa mise en œuvre, le gouvernement s'était engagé à étendre la couverture maladie de base à 75% de la population en décembre 2017. Toutefois, cet objectif n'était pas atteint car le taux de couverture du risque maladie enregistré était de 49,3%, dont 19% à travers les mutuelles de santé. Ainsi, les mutuelles de santé enrôlées par la CMU ont permis de couvrir 2 884 902 personnes de toutes les catégories socio-économiques (bénéficiaires cotisants dits classiques, bénéficiaires du PNBSF, titulaires de la CEC et autres indigents), faisant passer le taux de pénétration de 33% en 2016 à 42,4% au 31 décembre 2017. Par ailleurs, dans le cadre de sa politique d'assistance médicale, 4 862 187 cas ont bénéficié des initiatives de gratuité de la CMU. Les cas d'enfants âgés de moins de cinq ans représentaient 97% des cas pris en charge en 2017 (MEFP, 2018). Cependant, le taux de couverture maladie enregistré durant la période 2017-2018 a connu une légère baisse en passant de 49,3% à 48% en 2019 pour une cible de 60% (MEFP, 2020).

Pour la question relative à l'extension des dispositifs existant de la protection sociale aux autres secteurs, le gouvernement, à travers la CMU, a entamé des programmes allant dans ce sens. En guise d'exemple, le programme d'enrôlement de 21 000 artistes dans la CMU a été lancé. D'après les données disponibles, 12 355 artistes avaient bénéficié du programme en 2019. Ainsi, une progression de 37% a été notée par rapport au taux de réalisation enregistré (9 000 artistes enrôlés) en 2018 (MEFP, 2020).

.2.5. La Carte d'Égalité des Chances (CEC)

Les politiques de promotion et de protection sociale des personnes handicapées ont été, pour l'essentiel, guidées et sous-tendues par des dispositions internationales qui se sont révélées sans impact réel sur les cibles. Ce constat avait amené le conseil interministériel tenu par le Gouvernement, le 30 octobre 2001, sur la prise en charge et l'intégration des handicapés, à recommander l'élaboration d'une loi d'orientation sociale devant servir de cadre à une politique publique en faveur de cette couche de la population. En 2010, la loi d'orientation n° 2010-15 du 6 juillet 2010 relative à la promotion et à la protection des droits des personnes handicapées fut adoptée par l'Assemblée nationale, puis promulguée. Dans le cadre du PSE et de la SNPS, l'objectif de cette loi est replacé au cœur de la nouvelle politique sociale.

Ainsi, le Gouvernement tente, à travers le Ministère de la Santé et de l'Action Sociale, d'induire des améliorations sur la situation des personnes vivant avec un handicap. C'est dans cette logique que le programme de la CEC a été lancé en 2015 afin de produire 50 000 cartes qui vont permettre aux bénéficiaires d'avoir un accès aux programmes d'assistance sociale du Gouvernement tels le PNBSF et la CMU. Avec la mise en œuvre du Programme d'Accélération de la Production de la Carte d'Égalité des Chances (PAPCEC), l'objectif de produire et de distribuer 50 000 cartes a été atteint car actuellement le nombre s'élève à 54 305, dont 25 614 qui sont bénéficiaires du PNBSF. En plus, 11 634 dossiers individuels de CEC sont en attente d'impression dans le cadre de la phase 5 du PAPCEC (MEFP, 2020, p. 35). Néanmoins, même si le programme reflète une forme de discrimination positive qui promeut l'inclusion des personnes handicapées dans les programmes d'assistance sociale et la gratuité du transport urbain dans les bus Dakar Dem Diik, on constate que les personnes couvertes par ce programme ne représentent que 21% de la population cible qui se situait à environ 230 000 individus lors du dernier recensement général de la population.

En plus de bénéficier des privilèges de la carte, le Programme National de Réadaptation à Base Communautaire (PNRBC) et le Programme d'Autonomisation des Personnes Affectées par la Lèpre et leurs Familles (PAPALF) ont été mis en place par la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) afin de renforcer la protection sociale des personnes handicapées. Par exemple, dans le cadre du PNRBC, la DGAS s'engage à faire la promotion des personnes victimes d'handicap, en favorisant leur intégration sociale et économique via des formations, l'octroi de financements, l'appareillage, etc. Rien qu'en 2018, le programme avait permis la réalisation de 844 projets économiques (individuels et collectifs), 2 524 élèves handicapés appuyés et l'appareillage pour 4 620 personnes (OIT, 2021).

En dehors d'être un programme de protection sociale, la CEC est aussi considérée comme étant une base de données nationale qui permet d'identifier et de cataloguer les personnes vivant avec un handicap, ceci dans le but de les orienter vers un ensemble de prestations de certains programmes dont ils sont éligibles.

2.6. La protection sociale face aux chocs et catastrophes naturelles

Restant fidèle à son statut de protecteur, le Gouvernement avait réitéré sa volonté de la prise en compte des chocs et catastrophes naturelles. Pour protéger les populations de ces risques, des mécanismes d'assurance et d'assistance, ainsi que la création d'un fonds d'intervention d'urgence et le renforcement des capacités des acteurs de la protection civile ont été érigés comme bouclier. En milieu rural, ces mécanismes d'assistance se sont traduits par la création de programmes définis pour favoriser la résilience des communautés face aux chocs. Ainsi, face à des situations de pauvreté conjoncturelle, d'incendie ou d'inondation, le FSD est mobilisé pour apporter une assistance aux victimes.

Hormis le FSN, le Conseil National de Sécurité Alimentaire (CNSA), à travers son Secrétariat Exécutif (SE-CNSA), produit chaque année un état des lieux de la situation alimentaire à partir duquel est élaboré un Plan de Riposte National à l'insécurité alimentaire (PRN). Le Plan est élaboré dans le but d'apporter une réponse aux chocs tels que la sécheresse, le déficit pluviométrique et les difficultés alimentaires attendues en période de soudure. Pour les mécanismes d'intervention, le PRN procède par transfert d'argent, l'octroi de coupons alimentaires et la distribution de vivres. En 2018, 140 192 individus sur 378 008 ciblés avaient bénéficié du programme (OIT, 2021).

En 2020, le Gouvernement a remplacé le PRN, qui couvrait une population de 0,77 million durant les crises, par le Plan d'Urgence de Sécurité Alimentaire (PUSA) pour couvrir toute la population. Le PUSA avait comme objectif de « contribuer à bâtir, avec la communauté des acteurs impliqués dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, une réponse rapide, vigoureuse et efficace, à la mesure du triple enjeu sanitaire, alimentaire et social auquel le pays fait face » (CSAO/OCDE, 2020, p. 44). Le coût du Plan s'élevait à 123,6 milliards de F CFA pour une population cible de 4,3 millions de personnes dont 0,77 million de personnes en crise et 3,5 millions de personnes sous pression.

2.7. Les perspectives de renforcement de la sécurité sociale

Devenu État membre de l'OIT depuis 1960, le Sénégal a ratifié trente-sept Conventions dont trente-trois sont en vigueur. Parmi celles-ci, certaines se rapportent à la protection sociale, dont la Convention n° 102 (1952) qui définit et établit des normes minimales pour les neuf branches de la sécurité sociale. Ces Conventions ont contribué au développement du système contributif de la protection sociale sénégalaise, qui s'articule autour des Institutions de Prévoyance Sociale (IPS) prenant en charge les travailleurs du secteur privé formel à travers la CSS, l'IPRES et les IPM pour le risque maladie. Le FNR traite le cas des travailleurs du secteur public et la Direction des soldes pour l'imputation budgétaire pour le risque maladie. Après des décennies de services rendus en matière de santé, de retraite et de politique familiale, le système contributif existant soulève encore un certain nombre d'interrogations comme le problème de l'évasion sociale, le faible revenu de certaines catégories de travailleurs, la multiplicité et l'ancienneté des textes régissant

le cadre juridique de la sécurité sociale, etc. Cependant, avec la mise en œuvre du PSE et de la SNPS (2016-2035), l'ensemble de ces interrogations relatives à la sécurité sociale publique et privée est minutieusement pris en compte.

Ainsi, plusieurs mesures ont été identifiées à travers la SNPS pour promouvoir le renforcement de la sécurité sociale tout en se basant sur le principe de contributions. Pour ce faire, le Gouvernement s'est engagé à :



Relever le niveau des pensions faibles, ce qui va augmenter la moyenne générale des pensions servies.



Instituer une Allocation de Solidarité aux Personnes Agées (ASPA) ou un revenu minimum vieillesse (retraite universelle) pour tous ceux qui ne sont pas pris en charge par le système formel obligatoire.



Relever la pension minimale vieillesse pour les allocataires de l'IPRES. Cette revalorisation passe par la révision à la hausse des plafonds de cotisation et la réforme du système de calcul des prestations de vieillesse.



Mettre en œuvre la réforme du FNR pour assurer sa viabilité et son autonomie administrative et de gestion.



Mettre en place une Caisse Autonome de Protection Sociale Universelle (CAPSU).



élaborer un Code Unique de Sécurité Sociale (CUSS) pour uniformiser l'ensemble des régimes du système contributif.



Moderniser et harmoniser les systèmes d'information de la CSS et de l'IPRES afin de faciliter le partage des fichiers d'adhérents et de participants entre les deux institutions. Cette mesure vise à éliminer le phénomène de l'évasion sociale.

Dans le cadre de la poursuite de la sécurité sociale des travailleurs, l'année 2016 a coïncidé avec l'opérationnalisation de l'Institution de Coordination de l'Assurance Maladie Obligatoire (ICAMO), dont l'objectif est d'appuyer le renforcement de la gestion, du fonctionnement, de la gouvernance et, globalement, de l'efficacité et de l'efficience des IPM. Depuis 2019, l'ICAMO a instauré un fonds de garantie dont le but est d'assister les IPM qui font office de déficit budgétaire.

En dehors du fonds de garantie, l'ICAMO a décliné un Plan stratégique quinquennal (2018-2022) qui concourt à renforcer le dialogue entre les IPM et les prestataires de soins de santé, développer un système de contrôle médical, d'harmoniser les pratiques entre les IPM et déployer le système commun d'informations. Ce Plan prévoit également l'extension de l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO) aux travailleurs non permanents.

3. LA CONSTITUTION DU REGISTRE NATIONAL UNIQUE COMME UN OUTIL DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE

La création du Registre National Unique (RNU) a été une innovation dans le dispositif de la protection sociale du Sénégal. Sa mise en place a obéi à un ensemble d'opérations qui constituent le processus de l'établissement du fichier RNU c'est-à-dire l'ensemble des ménages considérés comme extrêmement pauvres. Les objectifs spécifiques du RNU sont : « permettre à différents filets sociaux de sélectionner, de façon rapide, suivant une simple analyse de la base de données, leurs bénéficiaires ; amoindrir les coûts liés au ciblage et à la sélection des bénéficiaires des différents programmes de filets sociaux et permettre la mise en œuvre rapide des programmes de filets sociaux. » (Paganini et Sene, 2015, p. 8).

3.1. Le dispositif de ciblage des ménages à intégrer dans le RNU

Sur la base de la carte de la pauvreté, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) détermine le quota de ménages pauvres qui doit être enrôlé dans le fichier RNU pour chaque région du Sénégal. Il s'agit, à ce niveau, du ciblage géographique qui concerne les régions, les départements et les communes. Il se fait sur la base de trois critères : l'incidence de la pauvreté, la démographie et l'âge de la population.

Une fois que les quotas sont connus à l'échelle des communes, les municipalités peuvent procéder à la répartition du quota communal entre les villages ou les quartiers. Cette répartition se fait sur des critères différents selon les localités. À ce moment intervient le ciblage communautaire pour présélectionner les ménages éligibles. Pour ce faire, des comités locaux (quartier ou village), en plus du comité communal, sont créés en 2015. Ces derniers doivent constituer une liste de ménages prédéfinis sur la base de critères permettant d'apprécier les niveaux de pauvreté et de vulnérabilité.

Le principe consiste à se fonder sur les connaissances empiriques des membres des comités locaux qui sont sensés connaître les conditions d'existence de leurs voisins dans le village ou le quartier. Mais, depuis 2016, l'étape de la validation communautaire est intégrée au processus pour anticiper les contestations possibles en créant le maximum de consensus possible. En effet, les membres des comités locaux qui ont fait la présélection se réunissent en assemblée villageoise ou de quartier pour discuter, amender et valider les choix de ménages pré-identifiés.

Dans ce travail de ciblage communautaire, les opérateurs sociaux accompagnent la DGPSN grâce à un dispositif de superviseurs et de relais communautaires qui mènent un travail de contrôle et de facilitation des opérations sur le terrain auprès des communautés à la base. Sur le terrain, les superviseurs s'occupent également de la formation des membres du comité et de l'explication des critères de ciblage comme le niveau de vie, l'habitat, l'alimentation et d'autres critères de vulnérabilité qui permettaient d'apprécier l'état de pauvreté et le niveau de vulnérabilité d'un ménage.

À la suite de cette liste de ménages pré-identifiés, le ciblage catégoriel intervient pour confirmer ou infirmer les premiers choix des membres des comités locaux. Cette étape est réalisée par un travail d'enquête approfondie pour mieux caractériser les conditions de pauvreté et de vulnérabilité des ménages ciblés. Après ces enquêtes menées par l'ANSD, un travail de scoring est effectué pour départager les ménages qui présentent des caractéristiques socio-économiques équivalentes. Ce n'est qu'après cette étape que la liste finale est transmise à la DGPSN, après validation par l'autorité administrative compétente, pour saisie dans sa base de données.

Au final, tout ce travail a donné naissance au RNU, une base de données dynamique qui recense les ménages dans l'extrême pauvreté pour faciliter leur accès aux programmes de protection sociale. La principale caractéristique du RNU est liée au fait qu'il soit une base de données dynamique, c'est-à-dire que le fait qu'un ménage soit inscrit dans le fichier ne signifie pas qu'il va y demeurer éternellement car sa situation de pauvreté et de vulnérabilité peut évoluer. C'est la raison pour laquelle le fichier RNU doit être annuellement revu et mis à jour. Il s'agit des opérations de revalidation/extension qui doivent se tenir tous les ans. Cependant, la mise en œuvre d'un programme phare de la politique de protection sociale du Sénégal, le PNBSF, a été facilitée grâce au RNU.

3.2. L'expérimentation du fichier RNU dans le cadre du PNBSF

Depuis 2012, la DGPSN, créée et rattachée à la Présidence de la République par le décret n° 2012-1311, puis rattachée au MDCEST par le décret n° 2019-762 du 7 avril 2019, est devenue une structure phare de la politique de protection sociale du Sénégal. Cette structure essaie de créer une synergie entre les programmes strictement sociaux et les autres programmes contribuant à améliorer la résilience et les moyens d'existence des ménages pauvres. Dans son organigramme, il y a le directeur du Registre National Unique qui chapeaute la Division ciblage communautaire, la Division enquêtes et la Division base de données. Pour un bon fonctionnement, la DGPSN s'appuie sur un dispositif comprenant les échelons régional (antennes régionales) et local (comités de région jusqu'au village/quartier).

D'après le Manuel des opérations du Programme National des Bourses de Sécurité Familiale (DGPSN, 2019), le déploiement sur le terrain est basé sur une approche multi-acteur pour créer des synergies et optimiser les effets attendus. Les différents comités appuient la DGPSN pour le ciblage, le paiement, la sensibilisation, le suivi des bénéficiaires de la bourse de sécurité familiale. Ils ont sensiblement les mêmes responsabilités, mais exercées à différentes échelles.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PNBSF, les Comités de quartier ou de village ont été créés par l'autorité administrative par arrêté préfectoral qui en fixe la composition. La pré-identification des ménages pauvres est du rôle de ces comités locaux dont les membres mettent en avant la connaissance empirique de la situation socio-économique des ménages qui vivent dans leur localité. Les services techniques déconcentrés de l'administration jouent leur rôle pour la réussite du PNBSF et

opérateurs sociaux apportent un appui au niveau local surtout dans le ciblage des futurs ménages bénéficiaires. En effet, les services de l'Action sociale nouent une alliance stratégique avec les opérateurs sociaux (superviseurs) pour communiquer et sensibiliser à travers les forums communautaires sur les objectifs du PNBSF. Les superviseurs et les relais facilitent l'accès des familles à la bourse, remontent leurs réclamations à la Direction générale de la DGPSN. En moyenne, un superviseur gère vingt relais et un relais accompagne cinquante ménages bénéficiaires (Thoreux et al, 2017). Les opérateurs de paiement (La Poste et/ou Orange Mobile) assurent les transferts monétaires aux bénéficiaires.

Cette expérience de ciblage des ménages pauvres a permis l'établissement du fichier RNU pour faciliter à l'avenir la mise en œuvre d'autres programmes de protection sociale. C'est à partir de la liste des ménages pauvres inscrits dans le fichier RNU que le ciblage des ménages éligibles à la bourse de sécurité familiale est réalisé en fonction du quota annuel que l'État du Sénégal est en mesure de financer. À partir de ce moment, l'ANSD fait un travail d'enquête de caractérisation et de scoring qui permet de classer les ménages selon leur niveau de pauvreté et de vulnérabilité. Mais il est important de savoir qu'être inscrit dans le fichier RNU ne veut pas dire être automatiquement bénéficiaire de bourse de sécurité familiale : il n'y a pas de relation obligatoire. L'incompréhension de cette nuance a été problématique lors de la distribution des kits alimentaires de l'État dans le cadre de la lutte contre les effets de la Covid-19.

Tout compte fait, la mise en œuvre du PNBSF a contribué à l'élaboration du RNU qui permet de mutualiser et de mettre en cohérence les systèmes de ciblage des groupes vulnérables du pays. En effet, il y a une base unique de sélection des ménages pauvres. Cependant, il présente quelques limites qu'il faudrait corriger pour mieux exécuter les projets et programmes de protection sociale.

3.3. Des limites de l'établissement du RNU

Depuis 2015, un système de réclamation a été mis en place pour signaler des dysfonctionnements et des mises à jour nécessaires suite à un changement de situation des bénéficiaires du PNBSF. Des fiches sont remplies par les relais et transférées à l'administration territoriale pour gestion au cas par cas par la DGPSN.

Au niveau du ciblage géographique, en absence de données sur la pauvreté à l'échelle des quartiers ou villages, les seuls critères étaient la démographie et le nombre d'enfants de 6 à 12 ans, en plus de l'appréciation des autorités locales, assez subjective.

Cela entraîne un manque de précision dans la sélection. Il est difficile de savoir sur quels critères fiables se baser pour attribuer des quotas de ménages bénéficiaires aux quartiers ou villages d'une commune.

Au niveau du ciblage communautaire, cette subjectivité caractérise également le travail des comités de sélection dans le village ou le quartier. En effet, « *c'est surtout au niveau du ciblage communautaire qu'il a été constaté le plus de faiblesses dans la mise en œuvre du RNU* », au point que ce procédé est souvent remis en cause (Thoreux et al, 2017, p. 75). Souvent, c'est l'élite locale qui contrôle ce processus de ciblage communautaire. « *Dans certains cas [...] c'est le chef de village seul ou en relation avec l'imam qui a procédé aux choix des ménages bénéficiaires* » (Thoreux et al, 2017, p.75) dans le cadre du PNBSF. Ainsi, « *la représentativité, la légitimité et l'opérationnalité des comités de ciblage et de suivi (CVCS et CQCS) ont été unanimement décriées, aussi bien par les populations que les autres parties prenantes [...]* » (Thoreux et al, 2017, p. 75).

Ainsi, des pratiques de ciblage autres que celles indiquées par les procédures sont souvent notées. En milieu rural, la présélection des ménages est souvent faite par l'assemblée du village ou par le chef de village et ses conseillers ou par tirage au sort dans le cadre du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État en contexte de Covid-19. Par contre, en milieu urbain, les populations sont plus vigilantes et n'hésitent pas à dénoncer les abus d'inclusion de ménages non-résidents et de ménages ne répondant pas aux critères de pauvreté dans la liste.

D'après une étude d'évaluation de la Banque mondiale (Paganini et Sene, 2015), la mise en place du RNU est sujette à des perceptions négatives du fonctionnement des comités de base à cause d'exclusion de ménages, de la convocation en public des chefs de famille pour les besoins de l'enquête de caractérisation pour le ciblage catégoriel. Ce procédé d'enquête est vécu comme une attaque à la dignité humaine. Ces chefs de ménage auraient, peut-être, préféré être enquêtés avec plus de discrétion.

Malgré la vigilance des superviseurs et des populations locales, certaines irrégularités se glissent parfois dans la liste des ménages pré-identifiés, voire celle transmise à la DGPSN pour saisie dans sa base de données. Par ailleurs, certains quartiers ou villages ont du mal à trouver des ménages pour honorer leur quota car la répartition du quota communal a été biaisée par des considérations autres que socio-économiques. Mais, l'existence du RNU, en dépit de ses limites, et son système d'acteurs ont contribué à faciliter la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence dans le cadre de la Covid-19 au Sénégal.





TROISIÈME PARTIE

LES OPÉRATIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE

3

.1. LES TERMES DE RÉFÉRENCE DE LA DISTRIBUTION DES KITS ALIMENTAIRES COMME DIRECTIVES D'EXÉCUTION

À l'instar des autres pays du monde, le Sénégal a élaboré un programme d'aide alimentaire d'urgence dont les termes de référence de mise en œuvre ont été partagés avec différents acteurs. Il y est fait état du recours au RNU, qui est une base de données dynamique regroupant l'ensemble des ménages pauvres du Sénégal dans les quatorze régions, les quarante-cinq départements et les cinq cent cinquante-trois communes, dans les quartiers et les villages. En mars 2020, il y avait 588 045 ménages du Sénégal inscrits dans le RNU, soit 30% des ménages du Sénégal. L'argument principal du recours au RNU faisait allusion à la possibilité d'aller plus vite compte tenu du contexte d'urgence et de crise sanitaire doublée de crise économique, et d'allouer les éventuels coûts du ciblage à d'autres dépenses.

.1.1. Le système de répartition des quotas de kits alimentaires

L'acteur principal a été le MDCEST, leader et le maître d'œuvre de l'opération. Les autorités administratives (gouverneurs, préfets et sous-préfets) sont impliquées pour piloter, coordonner, faciliter le ciblage, le suivi et l'évaluation des opérations. Les communautés sont impliquées au niveau des communes, des quartiers et des villages pour plus de transparence et d'efficacité. À ce titre, il y a des comités, de la région au quartier/village et à l'échelle nationale.

Pour la répartition du quota global national de kits alimentaires, en ce qui concerne les ménages inscrits dans le fichier RNU, le quota de chaque région, département, commune et quartier/village est déjà connu. Par contre, le nombre de ménages bénéficiaires hors RNU par région, département et commune devait être calculé selon la règle de proportionnalité en fonction du niveau de pauvreté, donc du nombre de ménages RNU déjà connus, pour atteindre le million de ménages ciblés.

Dans la commune, la répartition du quota communal se fait sur la base des orientations du Comité Communal de Ciblage et de Suivi (CCCS) qui fait valoir des connaissances empiriques pour attribuer un quota de ménages bénéficiaires à un quartier/village. À ces connaissances empiriques s'ajoutent les critères comme la taille de la population, le niveau de pauvreté dans le quartier/village, le nombre de ménages de la localité figurant dans le RNU, l'impact de la Covid-19 sur la consommation alimentaire, les moyens d'existence et la nutrition des ménages.

.1.2. Des interrogations avec des stratégies de correction des limites du ciblage

L'une des problématiques du ciblage dans les quartiers et les villages est qu'on n'y dispose pas encore de données sur la pauvreté. Pourtant, on voudrait considérer la pauvreté comme un critère de sélection, en plus des connaissances empiriques. Comment cette pauvreté a-t-elle été mesurée lors du ciblage pour la distribution des kits alimentaires à des ménages hors RNU ? Par ailleurs, comment l'impact de la Covid-19, surtout en termes d'alimentation, de nutrition et de moyens d'existence, a-t-il été évalué et servi de critère d'attribution de quotas et de kits alimentaires dans les quartiers/villages ?

Le plus grand risque qui existe à ce niveau a trait à des considérations purement politiques ou autres qui pourraient servir de base à attribuer des quotas aux quartiers/villages, mais aussi à enrôler des ménages qui ne répondent pas aux critères de ciblage. En effet, l'attribution des quotas à l'échelle du quartier/village est soumise à des critères moins scientifiques et objectifs qu'au niveau des régions, des départements et des communes où les critères de pauvreté, d'insécurité alimentaire et de démographie sont mis en avant, à travers le RNU, même si ces échelles territoriales n'échappent pas à l'influence d'autres considérations.

On peut supposer que c'est la raison pour laquelle il a été exigé un procès-verbal dûment signé par le maire et visé par l'autorité administrative pour contrôle. C'est aussi la raison pour laquelle une composition assez diverse et variée des membres des comités a été exigée selon les directives du MDCEST. Ces comités de sélection devaient travailler sur la base des critères de sélection pour choisir les 411 955 ménages restants hors du RNU pour compléter le million de ménages ciblés par le programme d'aide alimentaire d'urgence. Ces critères sont les suivants : les ménages non-inscrits dans le RNU, les ménages non bénéficiaires du PNBSF, les ménages sans revenu salarié fixe et/ou régulier, la consommation alimentaire, les moyens d'existence et la nutrition des ménages affectés par la Covid-19.

.1.3. Des comités pour veiller au bon déroulement des opérations

Une fois les ménages ciblés, ils doivent recevoir un kit alimentaire par ménage. Ce kit alimentaire doit être composé de **100 kg de riz, 10 kg de sucre, 18 barres de savon, 10 litres d'huile et 10 kg de pâtes alimentaires**. Ceci dit, on remarque que le kit n'a pas de viande, de légumes (oignons, pomme de terre, tomate, etc.), de mil, de maïs, etc. Les relais communautaires sont mobilisés pour faire le suivi de l'opération à l'aide de fiches de décharge de distribution. Les forces de sécurité et de défense assurent la supervision et la sécurisation du bon déroulement des opérations.

En plus de cela, dans l'architecture du processus d'exécution du programme d'aide alimentaire d'urgence, il a été créé un Comité de suivi de la mise en œuvre des opérations du Fonds de Riposte et de solidarité Contre les Effets de la Covid-19 (FORCE Covid-19), un Comité Régional de Pilotage, de Supervision et de Validation (CRPSV) dans chaque région (sauf Kédougou), un Comité Départemental de Suivi, de Validation et de Contrôle (CDSVC) dans chaque département, un Comité Communal de Ciblage et de Suivi (CCCS) dans chaque commune, un Comité de Quartier de Ciblage et de Suivi (CQCS) dans chaque quartier et un Comité Villageois de Ciblage et de Suivi (CVCS) dans chaque village. La composition de ces différents comités a été également précisée par les directives du MDCEST. La principale caractéristique est la diversité des membres. Cependant, il a été prévu un comité à l'échelle de l'arrondissement alors que le ciblage géographique à partir du RNU n'est prévu qu'à trois échelons à savoir la région, le département et la commune. Une fois ces directives édictées et partagées avec les acteurs, qu'en est-il réellement de son application sur le terrain ?

2. L'EXPLOITATION DU FICHIER RNU ET LE DISPOSITIF DE CIBLAGE COMMUNAUTAIRE

La première des directives à observer était la mise en place des différents comités dont les rôles sont déjà exposés plus haut. Pour cela, il était nécessaire et utile de partager les Termes De Références (TDR) élaborés par le MDCEST. Ce qui a été fait dans les localités enquêtées. Cependant, certaines réalités locales peuvent orienter les acteurs vers d'autres options.

2.1. Le choix de l'adaptation aux réalités locales

Dans la région de Kédougou, l'approche a été différente de celle préconisée dans les termes de référence du MDCEST. En effet, la Gouvernance a choisi de travailler directement avec les services de l'État et autres acteurs de la région sans passer par la mise en place d'un Comité régional. L'urgence, l'arrivée des pluies, l'enclavement des localités de la région de Kédougou, entre autres, ont servi d'argument à l'administration territoriale pour accélérer le processus dont le passage par un Comité régional aurait beaucoup ralenti les opérations.

« Si c'était à refaire, je le ferais car dans ce genre de programme, on n'a pas besoin de se réunir pour créer un comité régional. Il faut passer directement à l'opérationnalisation du programme car il y avait des personnes à nourrir. Et cette approche a été judicieuse pour la région car Kédougou était la première région à avoir terminé la distribution de son quota. » (Gouvernance de Kédougou).

Donc, édicter des directives est une chose, les appliquer à la lettre en est une autre. En plus de la mise en place des comités à différents échelons territoriaux, l'exploitation du fichier RNU était censée être appliquée directement, sans intervention, avec le nombre de ménages déjà identifiés selon les TDR du MDCEST. Il n'en est rien. Les acteurs de mise en œuvre du programme d'aide alimentaire ont procédé d'abord au toilettage du RNU, malgré l'urgence de l'époque, avant de l'utiliser directement.

2.2. Le toilettage du fichier RNU malgré l'urgence du moment

Dans toutes les localités enquêtées, dès la réception de la liste des ménages inscrits dans le fichier RNU, le premier travail, de la base au sommet, a été de procéder au nettoyage de la base de données pour corriger d'éventuelles anomalies. En effet, de manière générale, quatre types d'anomalies (doublons, hors zones, non identifiés, décès) ont été relevées grâce au travail d'apurement du RNU. À Kédougou, par exemple, l'ONG Eau Vie Environnement (EVE) a procédé à la vérification, suite à la saisie de la Gouvernance, avec l'appui de la Croix-Rouge.

À Kolda, avec le programme d'urgence d'aide alimentaire, le Comité régional avait ordonné au service régional de la DGPSN (en collaboration avec Caritas) de procéder à un toilettage du RNU avant la distribution des kits. Caritas était sollicité par la DGPSN/Kolda pour deux raisons : premièrement, la DGPSN/Kolda était en sous-effectif ; deuxièmement, Caritas travaille beaucoup dans des interventions axées sur les filets sociaux avec une maîtrise du RNU, le document de référence. Pour la réussite de cette mission, Caritas a mobilisé son réseau de superviseurs et de relais communautaires.

D'abord, entre la date de saisie et la date de l'exploitation du RNU pour la distribution des kits alimentaires, il y a eu des évolutions. C'est la raison pour laquelle on qualifie le RNU de fichier, de base de données dynamique. L'exploitation du fichier RNU a permis de relever que tous les ménages inscrits dans la liste d'une localité ne sont pas forcément des ménages résidents dans cette même localité. Il s'agit des cas d'hors zones. À titre d'exemple, le nettoyage du fichier RNU de la commune de Kévoye (Kédougou) a décelé six cas d'hors zones sur une liste de quarante-sept ménages inscrits.

Ensuite, l'examen des listes du RNU dans les différentes localités enquêtées a permis de relever des cas de doublons c'est-à-dire une double inscription pour un seul ménage dans une même localité, voire dans deux localités différentes, créant ainsi un cas d'hors zone. Ces deux cas soulignent soit des problèmes de ciblage, soit des problèmes de saisie dans la base de données. Par exemple, dans la commune de Latmingué, après ce travail de nettoyage, trente-sept doublons ont été recensés dont quatre à l'échelle du village de Latmingué.

En outre, le toilettage du fichier RNU dans les localités enquêtées a également permis de constater des ménages inscrits dans la liste de leurs localités de résidence, mais impossibles à identifier pour les besoins du contrôle avant validation. Cette difficulté de vérifier l'identité des ménages inscrits dans la liste RNU s'explique souvent par l'absence de contacts valides ou par le phénomène des surnoms qui crée une différenciation entre l'état civil et le prénom courant, celui qui est bien connu des voisins.

Enfin, à ces anomalies, il faudrait ajouter les cas de décès. À la suite du décès de la personne inscrite dans le RNU au nom du ménage, il fallait voir s'il faut toujours maintenir le ménage ou pas dans le fichier, en tenant compte des critères de pauvreté et de vulnérabilité.

En somme, il s'agissait de faire un travail de régularisation de la situation des ménages pauvres inscrits dans le fichier RNU avant de procéder à la distribution des kits alimentaires. Ces quotas « gagnés » grâce au nettoyage du fichier RNU sont automatiquement versés dans la corbeille du ciblage communautaire. La stratégie étant de garder la totalité du quota de kits alimentaires initialement attribuée à chaque localité. Il a eu un transfert de quotas du fichier RNU vers la liste d'extension appelée la liste communautaire par un mécanisme de vase communicant opéré par les Comités de ciblage et de distribution.

2.3. Le ciblage communautaire à la marge des critères définis par l'État ?

Si l'établissement antérieur du RNU à la Covid-19 obéissait à des critères comme la vulnérabilité, le nombre d'enfants, l'alimentation, l'habitat, les besoins vitaux, l'accès aux services sociaux de base, le ciblage communautaire dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence devait obéir à des critères tels que la non-inscription dans le RNU, l'absence de bourse de sécurité familiale, de revenu salarié fixe et/ou régulier et l'impact de la Covid-19 sur la consommation alimentaire, les moyens d'existence et la nutrition des ménages.

Pour le travail de ciblage, le dispositif qui existait bien avant la Covid-19 à travers l'étendue du territoire national a été « réactivé » pour répondre rapidement et efficacement aux instructions de l'État pour distribuer les kits alimentaires. En effet, « des Comités existaient bien avant la signature de notre contrat de collaboration. C'était dans les différentes échelles déjà. Ces Comités étaient là depuis le plan de développement des bourses de sécurité familiale » (Caritas Kolda). « Ces sous-comités existaient déjà, bien avant la Covid-19, et disposaient déjà de l'expérience du travail fourni dans le cadre de la mise en place du RNU. Ils ont travaillé en collaboration avec les sous-préfets qui apportent de la valeur au fruit de leur travail en visant la liste des ménages bénéficiaires identifiés et préalablement revue et validée par l'équipe municipale de chaque localité. Donc, le dispositif de ciblage a été d'un secours important » (DGPSN Thiès).

Cependant, les limites qui ont été soulignées lors du ciblage des ménages pauvres pour constituer le fichier RNU et sélectionner les ménages bénéficiaires de bourses de sécurité familiale ont été aussi relevées lors du ciblage communautaire pour les kits alimentaires. Ces risques d'erreurs sont d'autant plus sérieux que, dans certaines localités, il n'a pas été possible de tenir les assemblées villageoises ou communautaires pour purger publiquement et de manière consensuelle la liste des ménages pré-identifiés d'éventuelles erreurs. En effet, en dépit de l'enrôlement de vérificateurs engagés par le MDCEST moyennant une indemnité – jugée par ailleurs dérisoire –, il y a eu des cas qui ont échappé à la vigilance.

Pour preuve, lors des enquêtes auprès des ménages sur l'utilisation des kits alimentaires, il y a eu un cas où l'époux et l'épouse d'un même ménage ont eu séparément deux kits alimentaires. Il va sans dire qu'il y a là un défaut de ciblage. Est-il dû au non-respect des critères de ciblage indiqués dans

les TDR ? Dans la plupart des cas, l'enquête a démontré que les Comités villageois et de quartier ont développé d'autres approches de ciblage en se basant principalement sur les réalités sociales et économiques de leurs localités.

2.4. Le ciblage communautaire avec des ajustements opérés à la base

Le ciblage communautaire à la base commence par connaître le quota de kits alimentaires attribué à chaque quartier ou village avant le travail de ciblage des comités. À vrai dire, les TDR du MDCEST ont laissé la liberté aux communes d'apprécier la manière dont elles doivent attribuer les quotas de kits alimentaires à leurs quartiers ou villages. En guise d'exemple, la commune de Keur Massar avait réparti son quota communal en le divisant par le nombre total de quartiers avant de revenir à la règle de la proportionnalité basée sur le nombre de ménages inscrits dans le RNU. Ce changement d'approche lui a valu des tensions sociales car le résultat était difficile à accepter pour les quartiers qui ont vu fondre leurs quotas. En revanche, les Comités communaux de Malicounda (Thiès) et de Kéréwane (Kolda) ont respectivement attribué le quota de la liste communautaire en fonction de la taille démographique et du nombre de ménages inscrits dans le RNU des villages.

En tout état de cause, on relève que la règle de la proportionnalité n'a pas été observée partout pour déterminer le quota communautaire des quartiers et des villages comme elle l'a été pour les régions, les départements et les communes. Cette observation est encore plus vraie quand on descend à l'échelle des quartiers et des villages pour voir comment les ménages bénéficiaires issus de la liste d'extension (communautaire) ont été choisis.

Selon l'expérience de Caritas dans le ciblage, les Comités à la base se focalisaient sur leurs connaissances des réalités socio-économiques de leur milieu de vie pour faire le ciblage. Ce qui est l'un des critères, mais il doit être associé avec ceux édictés par les TDR du MDCEST. Or, cela n'a pas été toujours respecté. Au contraire, les dynamiques sociales locales ont pris le dessus dans la plupart des cas étudiés en orientant les membres des Comités à adopter d'autres approches plus adaptées, à leur avis, à la situation locale.

À Ourosogui (Matam), dans le quartier de Windé 1, le chef de quartier a travaillé avec ce qu'il appelle ses « conseillers » pour accomplir les missions assignées aux Comités de quartier. Ces derniers seraient composés d'un imam, d'un jeune, d'une femme, d'un relais communautaire, d'un président d'Association Sportive et Culturelle (ASC), d'un représentant de la Croix-Rouge, d'un représentant d'Organisations Communautaires de Base (OCB), d'une Badiéno Gokh et de personnes ressources. Cette équipe a privilégié le consensus interne. Est-ce au détriment des critères définis par les TDR ? La première liste de ménages proposée a été validée suite à des changements, d'où des contestations qui ont terni les bonnes relations sociales qu'entretenaient les voisins jusqu'à ce qu'Action Contre la Faim (ACF) vienne en aide aux ménages démunis non bénéficiaires de l'aide alimentaire de l'État avec une somme de 80 000 F CFA par ménage.

Pour assurer une bonne conduite du ciblage communautaire dans les villages de la commune de Latmingué (Kaolack), le président du Comité communal a été assigné à la tâche de mener une mission d'investigation afin de veiller au respect des modalités du ciblage. Pour ce faire, des agents du Comité communal étaient en immersion dans les Comités villageois. En effet, les agents municipaux étaient des agents dormants qui se chargeaient de superviser les travaux de ciblage en toute discrétion et de relayer l'information s'ils notaient des entraves à l'application de la procédure par le Comité villageois lors du choix des ménages. À Salémata (Kédougou), la stratégie est un peu similaire. Le Comité départemental travaillait de connivence avec des informateurs vivant dans la communauté de base pour l'aider à détecter les cas de fraude qui, avérés, sont conjointement traités par le Comité départemental et le Comité de quartier.

À Latmingué, le chef de village a introduit une innovation qui a consisté à créer des sous-comités dans chaque quartier du village pour faciliter le travail de ciblage. Cependant, cette architecture n'est pas reconnue dans les villages selon les TDR. Il fallait seulement un Comité villageois. Mais, cette organisation a été gardée dans la pratique. Elle est restée au stade de l'organisation interne.

Pour le ciblage de la liste complémentaire, l'accent était mis sur les familles les plus vulnérables. Les critères de sélection étaient liés au niveau de vie du ménage, au type de travail du chef de ménage, etc. Ensuite, un travail de scoring est fait par les membres du Comité sur les ménages identifiés pour les départager. Une assemblée villageoise était tenue sur place pour la validation des listes établies. Par ailleurs, le Comité villageois avait décidé de ne pas informer les ménages présélectionnés et ce n'est qu'après la délibération qu'on informe ceux qui sont finalement retenus. Cette stratégie consistait à étouffer toute velléité de contestation en évitant les suspensions qui pourraient naître d'une modification de la liste après transmission au Comité communal qui doit exercer son droit de regard.

À Kéréwane (Kolda), pour la liste complémentaire, si un village comptait beaucoup de bénéficiaires du RNU, le Comité communal procédait à la diminution de son quota communautaire et la règle de la proportionnalité n'était donc pas appliquée. Pour cibler les ménages, le Comité villageois procédait à la sélection en usant de sa maîtrise des réalités socio-économiques du village, mais aussi en y ajoutant la technique du tirage au sort. En effet, les membres du Comité villageois pré-identifiaient des ménages au-delà du quota attribué par le Comité communal. Ensuite, ils procédaient à un tirage au sort par l'intermédiaire d'une fille de 6 ans, et ce de manière publique, pour départager les ménages prétendants en se limitant, cette fois-ci, au quota de kits alimentaires attribué par le Comité communal. C'était une stratégie de se prémunir d'éventuelles contestations du ciblage qui pourraient ternir les relations sociales.

Par ailleurs, pour éviter les tiraillements lors du ciblage, des critères parallèles à ceux définis par les TDR du MDCEST ont été établis par les Comités de base. En effet, à Kévoye (Kédougou), le critère des têtes de bétail a été utilisé c'est-à-dire « *quelqu'un qui possède plus de 10 bœufs n'est pas éligible* ». En plus de ce

critère, les ménages avec un ou des fonctionnaire(s) n'étaient pas éligibles. À Thiancounomé (un village de la commune de Kévoye), le critère du fonctionariat a été associé à d'autres tels que le niveau de vulnérabilité, l'absence du chef de famille, le nombre d'enfants à bas âge, le nombre d'orphelins, l'activité, l'impact des restrictions liées à la lutte contre la Covid-19... « *Entre nous, nous savons bien les ménages qui sont dans le besoin car nous habitons ensemble depuis des années* » (Comité villageois de Thiancounomé).

Alors que les TDR du MDCEST parlent d'un kit alimentaire par ménage ciblé, à Malicounda, après avoir utilisé le critère démographique, le critère de pauvreté et la technique de la pondération pour attribuer les quotas des villages, la distribution s'est basée sur le concept de « carré » c'est-à-dire de concession à la place du ménage. « Nous avons choisi en termes de concession communément appelée « carré » pour éviter les ciblage déséquilibrés notés dans le RNU » (Comité communal de Malicounda dans la région de Thiès).

Si certains Comités ont pu procéder à la tenue d'assemblées villageoises ou de quartier pour valider publiquement et collectivement le choix des ménages ciblés dans la liste d'extension, d'autres Comités n'ont pas pu le faire dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire à cause de l'urgence dans laquelle s'est déroulé ce programme. Une fois les futurs bénéficiaires identifiés, le travail des Comités consistait à faire en sorte que les kits alimentaires arrivent à la bonne destination.

3. LE TRANSPORT, LE STOCKAGE ET LE RETRAIT DES KITS ALIMENTAIRES : COMMENT A-T-ON PROCÉDÉ ?

Le transport des denrées alimentaires a été à la charge de l'État, de la capitale vers les autres régions puis vers les départements du Sénégal. Cependant, le transport secondaire, c'est-à-dire des départements vers les communes n'a pas été pris en charge dans la majeure partie des cas par l'État.

3.1. Le transport et le stockage : autres maillons faibles du processus ?

Cela a, semble-t-il, été un aspect affectant la bonne mise en œuvre des opérations. Par exemple, la commune de Malicounda avait déployé deux camions par ses propres moyens pour acheminer les kits alimentaires de Mbour jusqu'aux points de stockage et de distribution dans son territoire communal, voire dans les villages pour davantage faciliter la distribution. À Keur Massar (Dakar), la commune aurait contribué à plus de 50% aux frais de manutention.

À Kédougou, la priorité a été donnée aux transporteurs locaux qui sont censés avoir la maîtrise des contraintes géographiques (mauvais état des routes, paysages de montagnes, etc.) et disposer de camions adaptés pour rouler dans cet environnement contraignant sans problèmes particuliers. Ceux du CSA ne seraient pas adaptés pour exécuter le programme en urgence avant les premières pluies qui menaçaient. Ceci a facilité la logistique des denrées vers les points de destination. Cela a été aussi une manière de partager la plus-value du

programme d'aide alimentaire entre les acteurs économiques de la région dans un temps raisonnable et sans difficultés majeures.

Concernant le stockage des denrées alimentaires, le programme a été, dans certains cas, confronté à un déficit de magasins aux normes de stockage, surtout ceux du CSA. Par exemple, à cause d'un déficit de magasins du CSA aux normes, des écoles, des cases des tout-petits, des foyers des jeunes, des magasins communautaires, des magasins des périmètres villageois irrigués dans la Vallée, des magasins du Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural (MAER) et d'autres types de lieux (salle de spectacle d'auberge, etc.) ont servi de lieux de stockage aux denrées alimentaires.

3.2. Des pertes de denrées alimentaires liées au transport et au stockage

Les conditions de stockage, ajoutées à la rigueur du transport et l'état de des emballages (du sucre, par exemple) sont jugées être à l'origine des pertes notées çà et là. En effet, à Keur Massar (Dakar), sur dix points de distribution prévus, seul un a été opérationnel pour recevoir les kits alimentaires à même le sol. Ce qui a fait que les premières pluies ont pu affecter la qualité d'une partie du riz. Les conditions de transport et de stockage sont donc largement perçues comme étant à l'origine des pertes de denrées constatées durant le processus. Cependant, la qualité de l'emballage de certains produits comme l'huile, le sucre et les pâtes alimentaires semblait être également en cause, car très sensible à la manutention lors du chargement et du déchargement.

Si, dans certains cas, le CSA a pu remplacer les pertes subies, dans d'autres localités, elles n'ont pas pu être remplacées. En effet, « *Vélingara a signalé ses cas de dommages très tardivement. C'est pour cette raison que nous n'étions pas en mesure de les remplacer. On était déjà dans l'hivernage. Les routes n'étaient parfois pas praticables. Nous avions d'énormes quantités de denrées alimentaires à acheminer. Certains détails passaient inaperçus* » (Comité régional de Kolda).

En plus du coût lié au transport secondaire des denrées, des pertes liées aux conditions de stockage et de transport, il faudrait ajouter les frais de manutention qui étaient aussi payés par la plupart des localités. Au niveau des villages, les Comités villageois ou de quartier prenaient le relai pour payer les frais de manutention pour le déchargement des kits alimentaires. À Latmingué, la manutention était payée par le convoyeur. Les frais de la manutention lors des jours de distribution étaient pris en charge par le maire. Deux camions ont été loués pour faire le voyage secondaire des kits. Cependant, certains ménages bénéficiaires s'attelaient à venir récupérer leur kit alimentaire au niveau des points de stockage de la commune car ils étaient dans une situation d'urgence. Les frais liés à la constitution et à la disposition des kits alimentaires étaient également pris en charge par le maire pour faciliter l'enlèvement par les ménages.

3.3. Une approche communautaire et sanitaire pour le retrait des kits alimentaires

Le retrait des kits alimentaires s'est effectué presque partout de la même manière. Cette similitude a été matérialisée par un bon d'enlèvement dûment rempli et signé par l'autorité administrative compétente, et par la présentation de la carte nationale d'identité pour vérification et contrôle. Les lots de bons d'enlèvement de chaque localité sont ensuite transférés à qui de droit jusqu'aux ménages. Cependant, la procédure de retrait des kits alimentaires a montré des différences dans la manière d'informer les ménages et de distribuer l'aide alimentaire.

À Kéréwane (Kolda), le Comité villageois se chargeait d'informer les bénéficiaires du jour et de l'heure retenus pour la distribution des kits alimentaires. Ces informations étaient véhiculées à travers la radio de la mosquée, mais aussi par les relais communautaires. La distribution était faite sous la supervision de l'armée et de la gendarmerie. Les bons d'enlèvement étaient distribués par le chef de village qui se déplaçait jusqu'aux ménages bénéficiaires ou, dans le cas contraire, les bons d'enlèvement sont envoyés ou récupérés par les bénéficiaires chez le chef de village, qui est le président du Comité villageois. Les ménages bénéficiaires prenaient les dispositions nécessaires pour acheminer leurs kits alimentaires chez eux, sauf pour les personnes âgées dont les kits alimentaires leur étaient apportés à la maison.

Par contre, à Keur Massar (Dakar), lors de la distribution des kits alimentaires, qui paraissait assez lente pour les populations, le délégué de quartier de Grand Médine a déployé sa propre stratégie qui a consisté à trouver un chauffeur du quartier, un propriétaire de camion du quartier, à acheter du gas-oil et à mobiliser les jeunes pour aller enlever le quota de son quartier afin de le distribuer le plus rapidement possible. Cette approche communautaire a facilité la distribution du quota de son quartier en une journée.

À Salémata (Kédougou), pour respecter les mesures barrières telles que la distanciation physique, un chronogramme de distribution a été élaboré par quartier. À la veille, l'information est passée à la radio communautaire Salémata FM 104.5. Pour le retrait, ce sont les Services des eaux et forêts et du développement rural qui s'occupaient des souches des bons d'enlèvement. Les éléments de la Croix-Rouge s'occupaient de la mise en tas des kits alimentaires et de la vérification. Les vérificateurs, qui étaient des Acteurs Porteurs de Développement Communautaire (APDC), s'assuraient également de la conformité des informations fournies avant le retrait effectif des kits alimentaires par les ménages.





QUATRIÈME PARTIE

DES ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE



Pour apprécier le programme d'aide alimentaire d'urgence, il a été procédé à l'analyse qualitative de sa pertinence, de son efficacité et de son efficacité. Matériellement, cette appréciation a été possible, pour la pertinence, à la fois aux échelles micro-économique des ménages bénéficiaires de kits alimentaires et macro-économique du pays compte tenu du contexte de la Covid-19. L'appréciation de la pertinence s'est aussi focalisée sur les modalités de mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence. En ce qui concerne l'efficacité et l'efficacité, elles ont pu être appréciées uniquement à l'échelle globale du programme et nationale du pays.

L'appréciation du programme d'aide alimentaire d'urgence a concerné également le processus de mise en œuvre des opérations c'est-à-dire le recours au fichier RNU, le ciblage communautaire des ménages et la distribution des kits alimentaires. Elle s'est focalisée sur les forces, les faiblesses et les « bonnes » pratiques qui ont été notées durant la mise en œuvre du programme.

1. LA PERTINENCE DES KITS ALIMENTAIRES AUX ÉCHELLES MACRO-ÉCONOMIQUE DU PAYS ET MICRO-ÉCONOMIQUE DES MÉNAGES

Du 14 mars au 05 juin 2020, plusieurs mesures de lutte contre la propagation de la Covid-19 au Sénégal ont été prises par les autorités. La principale caractéristique de ces mesures a été l'interdiction ou la limitation drastique de la circulation des personnes et des biens dans l'espace et le temps. Or, la libre circulation des personnes et des biens est la sève nourricière des activités socio-économiques générant des revenus pour les populations qui évoluent, dans la majeure partie des cas, dans le secteur informel. Donc, en l'arrêtant ou en la réduisant, on grippe le fonctionnement optimal des activités socio-économiques. Par conséquent, les revenus des ménages sont devenus aléatoires, voire inexistantes pour certaines catégories.

1.1. Les kits alimentaires pour une stabilité socio-politique et une source de motivation pour les acteurs économiques du pays

Aux pires moments de la Covid-19 au Sénégal, des mesures de restriction drastique de la circulation de biens et des personnes ont été prises pour lutter contre la propagation de la maladie. Certains ont qualifié ces mesures de semi-confinement ou de confinement allégé. Dans tous les cas, elles ont eu des effets économiques, sociaux et politiques néfastes au point de susciter des inquiétudes sur la stabilité socio-politique du pays. Les autorités gouvernementales devaient donc proposer

des mesures de lutte contre la Covid-19 tout en préservant le fonctionnement optimal de l'économie du pays, mais aussi en garantissant un climat socio-politique apaisé et propice à la gouvernance de la lutte contre la pandémie de la Covid-19. La stratégie a consisté à élaborer un programme de relance économique, dénommé Programme de Résilience Économique et Sociale (PRES), dont un des volets concerne l'aide alimentaire dont il est question ici. « *Évalué à 1 000 milliards de francs CFA pour renforcer le système de santé et la résilience sociale des populations, assurer la stabilité macroéconomique et financière du pays en ciblant le secteur privé et les emplois et, enfin, assurer un approvisionnement régulier du pays en hydrocarbures, produits médicaux, pharmaceutiques et denrées de première nécessité, [...] le PRES a permis la prise en charge immédiate de la distribution de denrées alimentaires et des factures d'eau et d'électricité*⁸ ».

En termes de besoins économiques et de stabilité socio-politique du Sénégal, le programme d'aide alimentaire d'urgence paraît pertinent. En effet, il a permis l'accès à l'alimentation des centaines de milliers de ménages à travers le Sénégal en leur permettant de s'inscrire dans la dynamique collective de lutte contre la Covid-19 tout en leur assurant la sécurité alimentaire durant une certaine période. « *Si on se réfère au contexte, on peut dire que l'aide alimentaire est pertinente car il était question de venir en aide à une population qui était dans le besoin. Par exemple, beaucoup de personnes évoluaient dans le secteur informel comme les vendeurs autour des écoles, les vendeurs aux marchés et les transporteurs qui s'étaient retrouvés sans revenus après la fermeture temporaire des écoles, de certains marchés et du trafic interurbain. Au niveau de l'Association des Consommateurs du Sénégal (ASCOSSEN), nous avons demandé que des mesures soient prises pour la question de l'eau, de l'électricité et du loyer* » (président ASCOSSEN, Comité de suivi).

L'initiative de l'aide alimentaire paraît d'autant plus pertinente que l'économie du pays est dominée par le secteur informel dont les acteurs travaillent au jour le jour pour subvenir aux besoins de leurs ménages. Donc, instaurer les mesures drastiques de lutte contre la Covid-19, avec tous les effets socio-économiques négatifs que cela comporte, devenait contraire au mode de fonctionnement même des acteurs économiques, formels comme informels. « *[...] Nous sommes dans un pays où le secteur informel a prégnance sur l'économie nationale. Or, ce secteur est composé pour la plupart du temps de gens qui se focalisent sur leurs revenus quotidiens pour combler leurs besoins familiaux. Donc, le premier réflexe était de se soucier de la question de la satisfaction des besoins des familles confinées. Dans ce contexte, [...] avec la distribution des vivres, on fait travailler*

8 • <https://www.ipar.sn/COVID-19-comprendre-le-confinement-ou-le-deconfinement.html>

les transporteurs, les commerçants et les manutentionnaires qui avaient perdu leur travail. En résumé, on peut dire que la pertinence relève du fait qu'on avait demandé aux gens de rester chez eux d'où la nécessité de les nourrir » (représentant de la majorité à l'Assemblée nationale, Comité de suivi).

Sur le plan de la stabilité socio-politique, le programme d'aide alimentaire d'urgence a été mis en œuvre dans un contexte marqué par des soulèvements pour protester contre les effets des mesures de lutte contre la Covid-19. À titre d'exemple, certains « groupes sociaux [...] n'ont pas forcément la même manière de lire, d'interpréter, de comprendre et de réagir face à la pandémie. Cela explique le comportement réfractaire de certaines jeunes de Dakar (sans les excuser !) au respect du couvre-feu et la révolte de Thor face aux forces de l'ordre »⁹. À ces considérations socio-anthropologiques, il faudrait ajouter les dimensions économique et politique de la crise sanitaire provoquée par la Covid-19. Face au sentiment généralisé de confinement ou de confiscation de la liberté des populations, il est stratégique et pertinent de faire une offre politique dont l'une des options a été de distribuer des denrées alimentaires et des produits d'hygiène pour espérer un apaisement du champ socio-politique dont dépend la réussite du plan de riposte contre la Covid-19.

En revanche, la pertinence micro-économique des kits alimentaires à l'échelle des ménages qui en sont bénéficiaires n'est pas du même ordre. Pour l'apprécier, il suffit de comparer les situations d'avant et d'après Covid-19 dans lesquelles se sont retrouvés les ménages qui ont pu bénéficier des kits alimentaires pour voir ce que le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État a pu apporter comme réponse aux besoins, attentes des ménages durant le contexte de la pandémie et ses corollaires sur les activités socio-économiques du pays.

1.2. L'agriculture et le commerce transfrontalier impactés par la Covid-19

Les ménages bénéficiaires de kits alimentaires enquêtés avaient des activités différentes, mais arrivaient à satisfaire à leurs besoins élémentaires. Mais ils ont tous manifesté des difficultés durant la pandémie. À Kéréwane (Kolda), le chef de ménage bénéficiaire d'un kit alimentaire évoluait dans le domaine de l'agriculture vivrière et commerciale. Avec l'agriculture commerciale, il arrivait à écouler **32 sacs** de 80 kg en Gambie. Le prix unitaire du sac était de **15 000 FCFA**. Avec la Covid-19, il ne pouvait plus se rendre en Gambie pour mener ses activités de commerce à cause de la fermeture des frontières. Pour lui, ses activités marchaient très bien avant la pandémie. Cette source de revenus a connu un arrêt brutal avec la restriction des voyages.

De plus, son village étant frontalier avec la Gambie, les vivres n'étaient pas si coûteux avant la maladie. Néanmoins, la fermeture des frontières avait entraîné une hausse des prix. Par exemple, avant la Covid-19, le sac de riz coûtait **14 500 F CFA** mais il a atteint **17 500 F CFA** durant la pandémie. Cette hausse du prix du riz a, semble-t-il, affecté le niveau de consommation du riz du ménage (35 membres) qui est passé de quatre à deux

sacs par mois. En outre, cette nouvelle situation a aussi affecté le régime alimentaire fondé majoritairement sur le riz. En effet, l'alimentation du ménage s'est beaucoup orientée vers les céréales telles que le mil et le maïs. D'ailleurs, l'étude conduite par l'IPAR, Les effets de la Covid-19 sur les ménages agricoles et ruraux du Sénégal, a montré que « les modes de consommation alimentaires ont connu des modifications en termes de quantité (**62,4%**) et de qualité (**70,1%**) pour la majorité des ménages des zones rurales à l'exception de ceux des Niayes » (Niang, Faye et al, 2020, p. 15).

1.3. La construction et le nettoyage grippés par la Covid-19

Si des agriculteurs sont affectés par la Covid-19, le secteur de la construction de bâtiments a été aussi touché. En effet, à Keur Massar (Dakar), dans le quartier de Médinatoul Mounawara, le chef de famille enquêté est un maçon à la retraite, en même temps bénéficiaire de la bourse de sécurité familiale. Mais il continuait à mobiliser des jeunes dans les chantiers de construction pour « arrondir » ses fins de mois. Ayant investi sa bourse dans l'élevage de caprins, il comptait sur les revenus de la maçonnerie pour pouvoir entretenir sa famille. Mais, avec les effets de la pandémie sur le secteur du bâtiment, c'était devenu difficile pour lui.

Toujours dans le secteur de la construction de bâtiments, l'eau utilisée dans les chantiers est souvent apportée par des femmes, à l'image du cas étudié à Falokh Ouolof (Malicounda) où la dame pouvait gagner entre **1 500 et 2 000 FCFA** par jour en temps normal c'est-à-dire avant l'arrêt des chantiers. De la même manière, le vendeur de sable enquêté à Latmingué (Kaolack) pour la construction de bâtiments a vu son revenu chuter ou disparaître alors qu'il pouvait empocher entre **500 et 700 FCFA** la charrette de sable, en fonction de la distance, soit un gain journalier de **7 500 à 9 000 FCFA**.

En plus de ces deux secteurs (agriculture et bâtiment), le secteur du nettoyage a également été touché. En effet, le technicien de surface enquêté à Falokh Ouolof (Malicounda) qui avait sa charrette pour faire du porte-à-porte pour prendre les ordures ménagères ne pouvait plus le faire à cause de la pandémie alors qu'il pouvait gagner, en temps normal, entre **50 000 et 55 000 F CFA** par mois.

1.4. Le petit commerce perturbé par la Covid-19

Par ailleurs, le petit commerce n'a pas été épargné par les effets de la Covid-19 au sein des ménages. À Oourossogui (Matam), par exemple, une cheffe de ménage vendait du pain et gagnait entre **1 500 et 2 000 FCFA** par jour. À cause de la pandémie, « je vendais mes effets personnels pour survivre. Je vendais mes habits ou bijoux. Parfois, je recevais des dons des voisins ou parents. Je préparais 1,5 kg de riz par jour », a-t-elle témoigné.

La fermeture des frontières avec la Guinée Conakry a aussi perturbé le petit commerce de certains habitants de Thiancounoumé (Kédougou) qui allaient vendre et s'approvisionner dans les marchés hebdomadaires de la zone

9 • <https://www.ipar.sn/COVID-19-comprendre-le-confinement-ou-le-deconfinement.html>

tels que Salémata, Thiokoye, Dakatély et Termessé en Guinée Conakry. Les revenus de ce petit commerce contribuaient à honorer les charges des ménages. Toutefois, la fermeture des frontières avec la Guinée ne relève pas exclusivement de la pandémie de la Covid-19. Elle est aussi due à l'état des relations diplomatiques entre le Sénégal et la Guinée Conakry.

1.5. L'artisanat et l'élevage de transhumance soumis à de rudes épreuves

Le secteur de l'artisanat a aussi subi les conséquences de la Covid-19. En effet, un chef de ménage couturier saisonnier à Ourossoqui (Matam) travaille plus pour les éleveurs transhumants dont le déplacement a été également affecté par la Covid-19. L'Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane (APESS) a produit une note d'analyse en avril 2020 qui a montré les effets de la fermeture des frontières sur la transhumance et les marchés à bétail, mais aussi de la suspension de la délivrance du Certificat International de Transhumance (CIT) (APESS, 2020).

Donc, ces éleveurs, qui constituaient le gros du marché de ce couturier saisonnier, ne pouvaient plus venir et ont supprimé ainsi une source de revenus pour le ménage du couturier. Sa femme qui l'aidait venait de constater juste avant la Covid-19 l'arrêt de sa bourse de sécurité familiale. Le petit commerce qu'elle faisait était grippé à cause des crédits non recouverts. Les trois repas quotidiens n'étaient pas toujours garantis en sachant que le petit déjeuner était aléatoire, sans oublier la hausse du prix de certains légumes qui est passé de 25 à 50 F CFA. En fin de compte, c'est dans ce contexte difficile des ménages que le programme d'aide alimentaire d'urgence s'est déroulé.

1.6. Les kits alimentaires aux effets d'un ballon d'oxygène pour des ménages économiquement asphyxiés par la Covid-19

Qu'il s'agisse de l'agriculteur, du commerçant, du couturier, des travailleurs dans les secteurs du bâtiment et du nettoyage, la distribution des kits alimentaires a été vécue comme un ballon d'oxygène qui leur a permis de mieux respirer économiquement environ un mois. En effet, « le plus difficile pour un père de famille, c'est d'obtenir du riz et dans la composition du kit, on avait du riz et d'autres aliments. C'était vraiment bien. » (chef de ménage à Falokh Ouolof). Ainsi, ce chef de ménage dit avoir eu la possibilité d'enrichir la qualité nutritive de ses repas familiaux : « il m'arrivait d'acheter de la viande, du poisson et d'autres aliments pour améliorer la qualité nutritive ». La dame qui vendait du pain à Ourossoqui (Matam) a également abondé dans le sens de l'amélioration du régime alimentaire : « Avant le coronavirus, je préparais le déjeuner pour garder une partie pour le dîner. Le petit déjeuner était hypothétique. À la réception du kit alimentaire, je préparais les deux repas ».

Dans un autre cas à Latmingué (Kaolack), le kit alimentaire reçu aurait contribué au retour à la terre d'un chef de ménage qui avait abandonné les champs depuis quinze ans car il ne disposait pas de moyens pour cultiver. Ces denrées alimentaires lui auraient permis, à l'approche de la saison des pluies, de se concentrer sur les travaux champêtres car la recherche de vivres n'était

plus une préoccupation. L'épargne qui aurait dû être dépensée pour la nourriture a été investie dans la campagne agricole en payant des ouvriers agricoles, la location de tracteur pour labourer les champs et des engrais. Par conséquent, il pense que sa campagne agricole a été très bonne puisqu'il dit avoir récolté 1,1 tonne de mil et de sorgho, donc de la nourriture pour les personnes et le cheptel.

De manière générale, tous les ménages enquêtés sur l'utilisation et les effets des kits alimentaires sur leurs conditions de vie ont su apprécier positivement leur utilité, même s'ils auraient souhaité avoir d'autres produits comme les légumes, de la viande, du lait, etc. De plus, si certains ménages ont souhaité avoir d'autres produits, l'inclusion de produits d'hygiène (savon) dans les kits alimentaires dans un contexte de Covid-19 où il faut régulièrement se laver les mains pour respecter l'une des mesures barrières paraît pertinente.

Au bout de cette analyse du système de protection sociale du Sénégal bien avant la pandémie de la Covid-19 et du déroulement du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État, il a été possible de superposer les deux entités pour en décerner les similitudes. La principale conclusion à laquelle l'analyse a abouti permet de répondre à la question de recherche qui voulait savoir comment le système de protection sociale du Sénégal a pu contribuer et faciliter la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État. En effet, les acteurs et les expériences de mise en œuvre des programmes de filets sociaux antérieurs à la Covid-19 ont été mobilisés pour la réussite du ciblage des ménages et de la distribution des kits alimentaires dans un contexte d'urgence et de crise sanitaire doublée de crise économique.

Plus spécifiquement, la pratique du ciblage communautaire et l'existence du fichier RNU depuis 2013, dans le cadre de la mise en œuvre du PNBSF, ont eu le mérite de permettre un ciblage plus rapide, moins coûteux et plus efficace que s'il fallait tout reprendre à zéro. « Avec l'arrivée brutale de la Covid-19, la création d'un nouveau dispositif de ciblage était presque une mission impossible puisqu'il faut quatre ou six mois pour la mise en place d'un tel dispositif. Comme l'aide alimentaire devait atteindre les nécessiteux le plus vite possible, des recommandations ont été faites par la DGPSN lors d'une réunion au Comité régional de développement de Saint-Louis pour qu'on s'appuie sur les dispositifs de ciblage et de distribution existants depuis l'élaboration du RNU. Les Comités sont réactualisés et plus élargis que ceux du RNU » (DGPSN de Saint-Louis et de Matam). Le système de protection sociale mis en place avant la pandémie a donc facilité le ciblage des ménages et la distribution des kits alimentaires, en termes de temps et de moyens financiers. Le programme n'a fait que s'appuyer sur le dispositif trouvé sur place et qui a créé le RNU, qui constitue aujourd'hui la base de données qui sert d'appui à la Banque mondiale et aux autres acteurs pour leurs programmes de filets sociaux.

2. L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE : LES OBJECTIFS ONT-ILS ÉTÉ ATTEINTS ?

L'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence peut s'analyser en se basant sur plusieurs indicateurs d'appréciations.

2.1. La capacité d'absorption élevée des fonds pour l'aide alimentaire

Sur le plan financier, le PRES avait prévu un budget initial de 69 milliards de F CFA pour le volet de l'aide alimentaire d'urgence. À l'heure des comptes effectués par le Comité de suivi de la mise en œuvre des opérations du FORCE Covid-19, le montant dépensé s'est élevé à 64 150 834 604 FCFA pour les kits alimentaires à la place des 69 milliards prévus, soit un solde de 4 849 165 396 FCFA à la date du 31 décembre 2020 (République du Sénégal, 2021, p. 49).

Cependant, pour être précis, il faut souligner que 500 millions et 1 milliard de F CFA, mobilisés pour financer respectivement le Plan d'Organisation des Secours en cas de catastrophes (Plan ORSEC) et acheter la production d'oignons de la zone des Niayes, sont inclus dans ce montant total dépensé. Sous ce rapport, il apparaît que le niveau d'efficacité est assez élevé, en termes de capacité de décaissement et d'absorption du programme d'aide alimentaire d'urgence.

2.2. L'implication limitée du secteur privé national ?

Au niveau de la commande et de la livraison des denrées alimentaires à temps, dans l'esprit de promouvoir le secteur privé national, surtout dans un contexte de crise économique, il était tout à fait pertinent de faire en sorte que ce dernier puisse être impliqué dans la mise en œuvre dudit programme. Mais, « *sur plus de cent soumissionnaires, seulement quarante-neuf ont été retenus pour la commande publique* » (président du Comité de suivi).

À titre d'exemple, lorsque la question du sucre (et du riz) s'est posée au MDCEST, la réalité a été que la Compagnie Sucrière Sénégalaise (CSS) était confrontée à un problème de calibrage. L'impossibilité de trouver du sucre calibré et adapté aux besoins de la demande a limité son implication dans le programme d'aide alimentaire. « *Pour le sucre, la CSS avait des problèmes de calibrage de sa production. Les gens avaient besoin d'un calibrage de 10 kg, elle ne pouvait pas le faire avec le sucre cristal. L'évidence est que la CSS n'est pas en mesure de s'adapter au contexte pour pouvoir répondre à la demande* » (représentant de la société civile, Comité de suivi). D'ailleurs, la CSS importe du sucre pour l'injecter dans le marché national sénégalais.

De la même manière, les producteurs locaux de riz du Sénégal n'étaient pas en mesure de fournir toute la quantité de riz dont le programme avait besoin. Dans tous les cas, il fallait se tourner vers l'extérieur pour s'approvisionner. De ce point de vue, l'efficacité du programme de distribution des kits alimentaires, en termes de sa contribution à donner plus de place aux acteurs privés locaux, est assez limitée.

2.3. Les retards de livraison et de distribution

Les acteurs économiques qui ont été sélectionnés pour fournir les articles devant composer les kits alimentaires ont manifesté des défaillances. Ils n'ont pas tous respecté les délais de livraison. En effet, « *pour les opérations de livraison et de réception, les denrées devaient être livrées dans les conditions et les délais contenus dans les prescriptions techniques du marché. Mais au final, les capacités financières, techniques et logistiques des fournisseurs constituaient des points faibles* » (président du Comité de suivi).

Par conséquent, l'efficacité dans la livraison de certains produits comme les pâtes alimentaires, par exemple, dont le cas a été beaucoup cité, a été écornée puisque le temps de livraison initial n'a pas été respecté. « *Il y a eu du retard sur certains produits notamment les pâtes alimentaires parce que le marché a été donné à des producteurs locaux qui ne pouvaient pas faire face à la demande* » (président ASCOSEN, Comité de suivi). Ce qui a fait que « les calendriers de distribution et les PV de réception ont connu un grand retard dans certains départements. Cette imperfection notée chez les fournisseurs avaient conduit à un retard de la distribution comme à Dakar où des denrées ont été stockées à l'air libre » (président du Comité de suivi).

2.4. Les pertes, les vols, les retards et refus d'enlèvement à l'encontre de l'efficacité

Le niveau de pertes de denrées alimentaires au cours du processus de distribution des kits alimentaires peut être un autre indicateur d'appréciation de l'efficacité. En effet, s'il y a eu des pertes de denrées alimentaires durant le processus, quel en a été le niveau ? Ces pertes ont-elles pu entamer l'efficacité du programme à atteindre son objectif de toucher initialement un million de ménages avec un kit alimentaire au complet tel que défini dans les TDR du MDCEST ?

À défaut de données statistiques, les témoignages soulignent que le niveau de perte de denrées alimentaires enregistré lors de la distribution était largement inférieur à celui qui était défini au départ (président ASCOSEN, Comité de suivi). En ce sens, il est possible de dire que la gestion du programme d'aide alimentaire d'urgence a gagné en efficacité. Cependant, ce gain en efficacité est contrebalancé par des cas de vols de denrées alimentaires qui sont des obstacles à l'atteinte des objectifs de distribution si le gap n'est pas comblé.

Par exemple, « *à Gaya [Saint-Louis], 60 bouteilles d'huile ont été volées et à Goudomp [Sédhiou], des tonnes de riz avaient disparu puis ont été retrouvées* » (président du Comité de suivi). Elle est, par ailleurs, affectée par les cas de bouderie, comme celui de Thiakar (Diourbel) et de non enlèvement à temps de certains kits alimentaires. Au final, tous ces éléments analysés ensemble peuvent concourir à une appréciation négative de l'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence. Dans ce cas, aurait-on pu procéder autrement pour avoir de meilleurs résultats avec les mêmes ressources financières ou moins ?

3. L'EFFICIENCE DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE : A-T-IL ÉTÉ POSSIBLE DE MIEUX FAIRE AUTREMENT ?

Pour apprécier l'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État, il est pertinent de voir le rapport entre le coût multiforme, les modalités de sa mise en œuvre et les résultats atteints.

3.1. L'achat du riz en gros ou en détail : où est l'efficacité ?

En ce qui concerne la commande du riz, principale denrée alimentaire de base du kit, l'État n'a pas homologué les prix avant de lancer les appels d'offres. Par conséquent, le prix fixé par les opérateurs qui ont eu le marché et qui sont censés acheter en gros était aussi élevé que le prix du riz en détail. « *C'était presque 18 000 FCFA plus cher que le prix* » auquel le riz en gros aurait dû être vendu (président ASCOSEN, Comité de suivi). « *Les marchés de gros du riz et du transport étaient de type oligopolistique où la concurrence n'est qu'apparente. Pour certains de ces acteurs [...], autrement dit les grands importateurs de riz, comme on les appelle, étaient plus indiqués de mener des opérations préalables de concertation avec les acteurs dominants tels que les syndicats [...] avant toute opération d'ouverture dans les deux secteurs* » (président du Comité de suivi). Cette situation d'oligopole a été un obstacle à la libre et saine concurrence qui aurait dû faire baisser le prix du riz.

À ce titre, en termes d'efficacité, il aurait été préférable soit d'acheter le riz chez les commerçants en détail dans les quartiers, soit d'homologuer le prix du riz en veillant à ce qu'il soit plus avantageux d'acheter en gros qu'en détail. Pour la première option, cela suppose une autre conditionnalité déjà évoquée et qui a fait défaut aux fournisseurs privés nationaux : la capacité de réponse à temps de ces derniers. Pour la deuxième option, il aurait été intéressant de s'inspirer de l'exemple de la réquisition des hôtels pour mettre en quarantaine les malades de la Covid-19 en leur payant un montant forfaitaire, quel que soit le rang de l'hôtel. Ce qui équivaldrait à fixer un prix d'achat du riz aux opérateurs économiques.

Toutefois, en termes d'efficacité sur le plan macro-économique, le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État aurait un impact négatif sur le petit commerce de proximité car les commerçants auraient connu une baisse de la fréquentation de la clientèle qu'ils avaient l'habitude de venir acheter les produits qui composaient les kits alimentaires pour l'alimentation et l'hygiène. Donc, cet effet mérite d'être pris en compte pour apprécier justement l'efficacité de la distribution des denrées alimentaires.

3.2. L'efficacité du transport et du stockage des denrées alimentaires en question

Sur le plan du transport des denrées alimentaires, il y a eu des pratiques qui ont contribué à affaiblir l'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence, ne serait-ce qu'à l'échelle régionale dans certains endroits du pays. Il s'agit de la région de Kédougou dont les autorités, compte tenu de ses contraintes géographiques, ont procédé autrement en contractualisant

avec les entreprises locales de transport, censées maîtriser les difficiles réalités de la zone pour faciliter la logistique. Cependant, si en termes d'efficacité, cette option permet de faire bénéficier des entreprises locales des effets économiques du programme, elle crée en même temps un surcoût budgétaire à cause de l'inadaptation des gros camions du CSA qui ont été remplacés par des camions de plus petites calibres qui ont dû faire plus de rotations que prévu (CSA de Kédougou).

À cela s'ajoutent la difficulté de trouver des manutentionnaires, en partie à cause du tarif appliqué, et les conditions de travail des membres des Comités de ciblage et de distribution, en particulier les vérificateurs. Pourtant, avec un solde financier de plus de 4 milliards de FCFA, n'aurait-il pas été plus efficace de valoriser les conditions de travail des acteurs mobilisés durant le processus ?

3.3. Le choix de la distribution de vivres ou du transfert monétaire ?

Quant à la réflexion sur l'efficacité entre l'option de la distribution des denrées alimentaires et l'option du transfert monétaire, certains acteurs avancent que « *le cash transfert n'est pas bon parce que si on avait recours à cette approche, le coût d'envoi serait entre 3 et 6% du montant [transféré]. Par exemple, pour 100 milliards, le coût du transfert va faire facilement 6 milliards. Non seulement, ce n'est pas forcément moins cher, mais ça va profiter à deux grands groupes, etc. Avec la distribution de l'aide alimentaire, les transporteurs, les manutentionnaires, les ensacheurs, les gardiens, presque tout le monde avait accès à cette manne financière de la demande publique et le niveau de redistribution est beaucoup plus important que si on avait donné [le marché] à un ou deux opérateurs de transfert d'argent* » (président ASCOSEN, Comité de suivi).

Même avec l'option des kits alimentaires distribués, il y a eu des frais de transport, de manutention et des indemnités pour les vérificateurs. Cela équivaldrait aux frais de transferts en cas de transfert monétaire. Mais la différence et l'avantage de la distribution des kits alimentaires résident dans le fait que les frais occasionnés sont distribués à plus de catégories d'acteurs en nombre et en diversité que s'il s'agissait du transfert monétaire dont les avantages auraient été captés par très peu d'acteurs constitués en grands groupes. Ce qui fait qu'avec le même budget, il a été possible de distribuer les retombées du programme d'aide alimentaire d'urgence à plusieurs couches sociales. De plus, la garantie d'utilisation qui est attendue des kits alimentaires dans les ménages est perçue comme plus élevée et plus sécurisée que celle attendue du transfert monétaire, compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre du PNBSF. Compte tenu du contexte d'alors, faire du transfert monétaire se serait traduit par le fait que les ménages seraient confrontés à la difficulté d'approvisionnement dans la mesure où les marchés, lieux d'approvisionnement à la fois des commerçants et des ménages, étaient fermés. Donc, c'était une mesure qui paraissait contradictoire.

Mis à part la pertinence, l'efficacité et l'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État qui viennent d'être appréciées, il est aussi important d'analyser les forces et les

faiblesses de sa mise en œuvre pour tirer des enseignements utiles aux futures interventions, en cas de pareilles situations.

4. LES FORCES ET LES FAIBLESSES DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE

En répondant à la question de recherche qui consistait à voir comment le système de protection sociale du Sénégal a facilité la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence, il a été fait référence aux éléments de forces qui ont concouru au bon déroulement du programme même si des points faibles ont pu être relevés.

4.1. Le RNU et l'expérience du ciblage communautaire : une aubaine pour la réussite des opérations

D'abord, l'existence du fichier RNU, des acteurs avec de l'expérience et d'un dispositif de ciblage plusieurs fois éprouvé lors des campagnes de ciblage pour le PNBSF ont beaucoup facilité le travail sur le terrain en contexte d'urgence et de crise sanitaire. Le système de maillage du territoire national constitue une force qui a facilité la mise en œuvre des opérations. Cet existant a sans doute contribué à agir plus rapidement et à moindre coût financier que s'il fallait partir de zéro. Les expériences des acteurs communautaires et du CSA ont également contribué à la réussite des missions de ciblage, de logistique et de stockage. D'ailleurs, en plus du fait que ce sont les Comités de ciblage d'avant Covid-19 qui aient été « réactivés », il faudrait souligner la présidence du Comité communal de Latmingué assurée par un colonel de l'armée à la retraite et qui a dirigé le CSA durant deux ans.

Ensuite, l'implication des acteurs à la base dans le ciblage a non seulement facilité le travail, mais elle a contribué à en améliorer la qualité, en dépit de quelques griefs. En effet, la tenue des assemblées de validation, à certains endroits, a été un élément de contrôle de la qualité du ciblage très pertinent pour garantir la transparence. À cela s'ajoute le fait que la composition des Comités de ciblage et de distribution a été, cette fois-ci, plus diversifiée que ceux qui étaient en place avant la Covid-19 pour mettre en œuvre le PNBSF. L'engagement communautaire a été déterminant dans la mesure où les acteurs à la base ont travaillé de manière bénévole, ou même en supportant certains frais d'organisation et de coordination. Toutefois, les vérificateurs ont été engagés par le MDCEST à raison d'une indemnité de **70 000 FCFA** payée en deux tranches.

Enfin, les acteurs ont noté une forte implication des Collectivités locales, à travers les maires et les populations, dans tout le processus de ciblage et de distribution pour s'approprier du programme et assurer un bon déroulement. En effet, la majeure partie des maires ou des municipalités a contribué financièrement pour les frais de manutention, de transport secondaire, de communication pour la coordination des activités et la prise en charge des repas. Cela a permis de fluidifier davantage le dispositif de distribution. Les collectivités locales ont aussi participé, soit par leur maire, soit par leur institution, en octroyant des kits alimentaires municipaux pour désamorcer certaines tensions sociales nées du ciblage et de la distribution des kits alimentaires de l'État. De la même façon,

la « collaboration franche » entre l'administration territoriale, la Gendarmerie, l'Armée et les Comités a permis le déroulement des opérations sans difficultés majeures, même si certains services régionaux et départementaux de l'État ont déploré dans certaines localités des difficultés à coordonner avec l'administration territoriale.

4.2. Des bonnes pratiques pour apaiser uniquement les tensions sociales ?

En guise de rappel, l'une des limites du ciblage communautaire a été la création de tensions sociales entre des habitants d'un même quartier ou village. Plusieurs stratégies de gestion de ces tensions ont été élaborées par les Comités pour préserver le tissu social. En effet, des bénéficiaires de kits alimentaires en donnaient une partie à d'autres ménages qui n'en avaient pas. À Kéréwane (Kolda), par exemple, plus de cinq ménages ont partagé leurs kits alimentaires avec d'autres, suite à l'appel à la solidarité lancé par le Comité villageois. Si certains ménages l'ont fait par solidarité aux autres sans y être obligés (soit spontanément, soit par appel), d'autres l'ont fait pour se protéger contre le mauvais œil ou mauvais sort, une croyance traditionnelle bien ancrée dans les profondeurs culturelles de la société sénégalaise. Cependant, les effets escomptés par le Gouvernement seront-ils atteints au niveau de chaque ménage après une amputation d'une partie des kits alimentaires ?

À Malicounda (Thiès), il y a eu un recensement afin de préserver la stabilité sociale de la commune en offrant des kits municipaux aux ménages non bénéficiaires des kits alimentaires de l'État. La municipalité et les Comités villageois ont pu mobiliser plus de 30 tonnes de riz pour ces ménages recensés. Cette fois-ci, la distribution des kits alimentaires ne se faisait pas par ménage mais plutôt par « carré ». Ce concept de renvoi, dans la terminologie des Comités, à la concession. Ainsi, avec la configuration des villages, la distribution des kits alimentaires (surtout municipaux) était faite suivant la taille des carrés (si dans un carré, on retrouve plusieurs ménages, le kit municipal est plus fourni pour que l'ensemble des ménages qui constitue ce carré puisse se le partager avec intérêt. Par contre, si un bénéficiaire à partir du RNU est identifié dans un « carré », ce dernier n'est pas concerné pour s'inscrire dans une logique de vouloir toucher le maximum de « carrés ».

De la même façon, en plus des kits alimentaires de l'État, la municipalité d'Ourossogui (Matam) a distribué **400 kits** composés de **50 kg de riz, 5 kg de sucre, 6 savons, 1 litre d'eau de Javel et 2 paquets de lait**. Cependant, la modification de la liste des bénéficiaires des kits alimentaires de l'État a provoqué des tensions sociales dans le quartier de Windé 1, allant jusqu'à affecter des relations sociales. Mais la paix sociale a été rétablie après la réception des transferts monétaires d'une somme de **80 000 FCFA** d'Action Contre la Faim (ACF) par les ménages qui n'avaient pas été servis.

À Latmingué (Kaolack), le maire avait mobilisé, de sa propre initiative, **33 sacs de riz de 50 kg** pour les membres du Comité communal tout en distribuant des kits alimentaires municipaux aux ménages inscrits dans la liste d'attente pour l'extension du fichier RNU qui n'y est pas encore actée. Dans le sillage de la

municipalité, des villages ont procédé à la collecte de fonds pour acheter des kits alimentaires pour, ensuite, les distribuer aux ménages non bénéficiaires des kits alimentaires de l'État, comme cela a été le cas à Thiamène Maba dans la commune de Latmingué.

Si des initiatives d'apaisement des tensions sociales nées du ciblage et de la distribution des kits alimentaires de l'État ont été entreprises par les populations et les autorités municipales ou responsables politiques locaux, peut-on dire qu'elles n'ont pas de connotation politique ? Certains responsables politiques locaux ont été « obligés » de trouver des kits alimentaires à distribuer aux ménages non bénéficiaires. Au-delà de la préservation de la paix sociale, de la nécessité de recoudre une partie du tissu social déchirée, il y a, en réalité, une volonté des responsables politiques locaux de se prémunir du mécontentement de la population locale qui constitue sa base électorale, surtout en perspective des prochaines élections locales.

De plus, des ménages bénéficiaires ont renoncé aux kits alimentaires de l'État en estimant qu'ils n'en ont pas besoin, même si d'autres l'ont fait en signe de contestation de la qualité du ciblage. « Le seul cas qui nous est resté dans la gorge, c'est celui du village de Thiakar dans le département de Bambey où la majorité de la population a refusé jusqu'à ce jour [à la date du 11 mai 2021] de prendre les kits pour cette question du ciblage des bénéficiaires » (président du Comité de suivi). Dans certaines localités, des ménages ont boudé les kits alimentaires distribués par les municipalités car ils considéraient qu'ils étaient moins fournis que ceux de l'État. Dans tous les cas, est-ce un défaut de ciblage, un élan de solidarité envers les plus démunis ou une manifestation d'un désaccord politique en rejetant cette offre politique des pouvoirs publics ?

4.3. Les limites du RNU et du dispositif de ciblage

Dans la démarche de sélection des ménages, qu'il s'agisse de la constitution du fichier RNU ou du ciblage communautaire dans la liste d'extension, le premier écueil a concerné la sincérité du résultat du ciblage. En effet, un problème de fiabilité des données fournies par les ménages lors des enquêtes pour constituer le RNU et sélectionner les futurs ménages bénéficiaires des kits alimentaires à partir de la liste complémentaire s'est posé, car il y a des stratégies de captation des ressources de l'aide alimentaire, mais aussi des ressources financières dans le cadre des bourses de sécurité familiale bien avant la Covid-19. Ce qui est susceptible de remettre en cause la sincérité du fichier RNU.

D'ailleurs, le toilettage du fichier RNU a permis de soulever les défauts du ciblage communautaire effectué en amont pour les besoins du PNBSF, comme des cas de ciblage affectif ont été notés çà et là. Le fichier RNU comportait des cas de doublons, de hors zones, de non identifiés et de décès qu'il fallait « épurer » d'abord avant de pouvoir l'utiliser. Le RNU a perdu ainsi son statut de fichier « prêt à l'emploi » qui aurait dû faire gagner encore du temps. L'accessibilité de certaines zones a été quelques fois problématique pour le ciblage et la distribution. L'absence des assemblées de validation de la liste des ménages pré-identifiés dans certaines localités pour cause de Covid-19 a également été une faiblesse du processus de ciblage. En effet, il

y a des dynamiques sociales internes, des coalitions autour des personnes influentes du quartier ou du village que les services de l'État n'arrivent toujours pas à bien cerner et gérer.

« Par exemple, il arrive de voir, dans un ménage polygame, les deux femmes bénéficiaires. Déjà certains sont inscrits dans ce quartier et un autre membre du ménage est inscrit chez un parent dans un autre lieu ou lui-même. Certains bénéficiaires sont choisis sur la base de leur logement. Pourtant, il y a une personne qui habitait dans un étage et qui a été exclue du ciblage à cause de ça. On lui a prêté une chambre dans cet étage-là juste parce que ses revenus ne lui permettaient plus de payer sa location. Lorsqu'on l'a expulsée, une bonne volonté lui a prêté une chambre » (actrice communautaire, Mbour).

En outre, la géographie des quartiers était souvent à l'origine des problèmes de ciblage. Des chevauchements des limites de quartiers mal définies et/ou mal connues permettaient à des ménages de se faire inscrire aux noms de deux quartiers, créant ainsi des doublons. En de pareils cas, les deux délégués de quartier concernés sont chargés de trouver une solution à l'amiable qui consiste à « loger » les ménages indécis dans un quartier. Ainsi, le chef de quartier délesté doit trouver un autre ménage répondant aux critères et qui ne pose plus le cas du chevauchement.

Par ailleurs, la communication politique qui a entouré le programme d'aide alimentaire d'urgence a induit les populations en erreur : la compréhension globale dans la plupart des cas était que chaque ménage allait être aidé. De plus, dès l'annonce du président de la République, des chefs de quartiers ont procédé au recensement des ménages de leur quartier. Ces derniers en ont déduit qu'ils allaient être bénéficiaires de kits alimentaires. Or, ce n'était pas forcément le cas après les opérations de ciblage qui ont dû laisser certains ménages en rade. Ce qui a créé de la déception, de la frustration chez une partie de la population qui a porté des critiques en mettant en cause la transparence du processus et en dénonçant la politisation (supposée ou réelle) de l'aide alimentaire.

Cette incompréhension du message politique et le recensement des ménages effectué à la place du ciblage de quelques ménages pauvres par certains délégués de quartiers ont contribué à créer des frustrations et des tensions sociales dans les communautés qu'il fallait gérer en même temps. La technique de la confidentialité qui devait prévaloir avant la divulgation des noms des ménages définitivement ciblés, pour se prémunir des déceptions, n'était pas toujours respectée. Certains membres de Comités de ciblage communiquaient les noms des ménages pré-identifiés. C'est pourquoi, en cas de changement avant d'aller vers les assemblées de validation communautaires, il y a des tensions sociales. Dans la même veine, à Keur Massar (Dakar), par exemple, quand le Comité communal a affecté les quotas des quartiers en divisant le quota communal par le nombre de quartiers et décidé d'y revenir, les quartiers qui ont vu leur quota baisser avaient du mal à accepter ce changement d'approche, d'où des contestations sociales.

À ces contraintes, les membres des Comités de ciblage étaient confrontés à la difficulté d'évaluer de manière précise, voire scientifique, la pauvreté et le niveau de vulnérabilité

des ménages qui devaient recevoir les kits alimentaires. Par connaissances empiriques des réalités socio-économiques, ils ont essayé de répondre aux critères du MDCEST mais en vain, ou très difficilement. D'ailleurs, le critère de l'impact de la Covid-19 était confronté à la règle du secret médical pour venir en aide aux ménages des personnes affectées par la Covid-19. Par exemple, à Keur Massar (Dakar), les membres du Comité de quartier de Médinatoul Mounawara se sont fondés sur le fait que certaines personnes venaient leur solliciter de l'aide pour couvrir les dépenses quotidiennes de leurs ménages, soit à la maison, soit à la mosquée ou en d'autres lieux. Parfois, ces membres du Comité ont été interpellés dans la rue et ils se souviennent de ce fait lors du ciblage. Ils disent connaître aussi les orphelins.

Ce sont ces éléments qui ont guidé leur ciblage mais tout le monde dans ces situations n'a pas pu être ciblé. Étant donné qu'ils disent « donner pour Dieu » à cette catégorie de personnes bien avant les kits alimentaires, s'ils ont le pouvoir de désigner les bénéficiaires des kits alimentaires, ils les choisissent naturellement. Cependant, tous les nécessiteux n'ont pas pu être bénéficiaires des kits alimentaires (99 quotas de kits alimentaires pour 1 108 ménages dans le quartier). Cela a évidemment créé des frustrations, des déceptions, d'autant plus qu'il y a eu un recensement dans le quartier après l'annonce du programme des kits alimentaires.

4.4. Les limites du transport et du stockage des denrées alimentaires

Le manque de magasins aux normes pour stocker les denrées alimentaires a occasionné des dommages et des pertes. En effet, dans la plupart des localités enquêtées, les magasins du CSA aux normes ont été déficitaires, d'où le recours à d'autres types de lieux de stockage non adaptés à recevoir les kits alimentaires. Cela explique en partie les pertes de denrées alimentaires notées. Si, dans certains cas, les pertes ont pu être remplacées, d'autres localités n'ont pas pu le faire. Cette impossibilité aurait pu être évitée si des quotas sécuritaires étaient prévus pour combler le gap dû aux pertes au cours du transport, de la manutention, du stockage et de la distribution des denrées alimentaires.

À celles-là il faudrait ajouter les pertes liées à la manutention lors du chargement et du déchargement. De plus, il y avait des difficultés à trouver des ouvriers pour assurer la manutention lors du chargement et du déchargement des kits alimentaires, sans doute à cause de l'instauration du couvre-feu pour lutter contre la Covid-19, mais aussi de la crainte d'attraper la Covid-19 en travaillant en équipe. À cet élément d'explication, s'ajoute le fait que l'opération s'est déroulée aussi pendant le Ramadan (le mois du jeûne musulman, dans un Sénégal à plus de 95% musulman), doublé d'une période de forte chaleur. Ce qui a rendu plus difficile le recrutement de manutentionnaires durant la journée. Cette difficulté de trouver des manutentionnaires était aussi liée au fait que ces derniers ne trouvaient pas attractif le tarif proposé. En effet, une variation du coût de la manutention de la tonne de denrées alimentaires a été notée dans certaines localités en passant de **800 à 1 500 voire 2 000 FCFA**. En cas de blocage sur le tarif de la manutention, il y a eu un allongement du temps de déchargement des camions fournisseurs.

Par conséquent, la mobilisation des forces de sécurité s'est aussi faite sur une longue période, même si la réception tardive et fragmentée des produits a aussi constitué une contrainte majeure pour la sécurisation des denrées.

Dans certains cas, la prise en charge des frais de manutention et des frais de transport secondaire des départements vers les communes ont été pris en charge par les mairies. Le même problème s'est posé lors de la composition des kits alimentaires c'est-à-dire assembler les articles qui devaient composer les lots de kits alimentaires à tel point que cela a été souvent fait par les vérificateurs dont les conditions de travail n'étaient pas des meilleures, selon eux.

4.5. Les contraintes géographiques à intégrer dans le plan des opérations

Des contraintes géographiques dans certaines localités, surtout dans les régions de Kolda et de Kédougou, ont également posé des problèmes d'accessibilité des villages enclavés comme Angouzzaka (commune de Ninéfécha). L'acheminement des kits alimentaires était effectué grâce à un village de transit comme Ndégou, par exemple, pour permettre aux ménages bénéficiaires de retirer leurs kits alimentaires par vélo, tricycles, motos, etc. La particularité du milieu physique de la zone de Kédougou caractérisée par un paysage de montagne, mais aussi un déficit de routes praticables à tout moment, n'a pas facilité la logistique des kits alimentaires jusque dans les ménages. Par exemple, le sac de riz était transporté en moyenne à **1 000 FCFA** en fonction de la distance et de l'état de la route dans certaines localités de la région de Kédougou.

L'enclavement de certaines zones a accentué les difficultés d'accès et augmenté le coût du transport des denrées et la durée de la logistique étant donné que ce sont les petits camions qui sont adaptés pour rouler sans trop de problèmes. Donc, il fallait remplacer les camions du CSA qui n'étaient pas forcément adaptés pour le transport dans la zone de Kédougou, compte tenu de l'urgence imposée par la Covid-19 et de la menace des premières pluies.

Dans la commune de Latmingué (Kaolack), des problèmes de communication liés au réseau téléphonique et à l'indisponibilité de l'électricité dans certains villages (téléphones portables vides) ont été des contraintes à gérer tout au long du processus. Il y a eu un impact sur la fluidité de la coordination des activités entre le chef-lieu de la commune et les villages. La communication des informations pour coordonner les activités se faisait souvent avec l'aide de messagers rencontrés dans les marchés hebdomadaires. Ce qui n'a pas réellement facilité, par moment, la coordination.

4.6. La distribution des kits alimentaires : un maillon à contraintes ?

À vrai dire, les défauts du fichier RNU et du PNBSF ont « pollué » le processus de distribution des kits alimentaires à cause de la non maîtrise de la relation entre le RNU et la bourse de sécurité familiale. En effet, tous les bénéficiaires figurants dans le RNU, après toilettage, avaient retiré leurs kits alimentaires sans problème. Toutefois, des Comités villageois étaient saisis

par des personnes bénéficiaires d'une bourse de sécurité familiale dont les noms ne figurent plus sur le fichier RNU pour réclamer des kits alimentaires. Ces cas ont été souvent sources d'incompréhension et de suspicion de détournement de kits alimentaires supposés leur revenir car, pour eux, il y a une relation obligatoire directe entre le RNU, la bourse de sécurité familiale et les kits alimentaires. Or, ce n'est pas toujours le cas dans la mesure où il est possible d'être boursier sans continuer à exister dans le RNU parce que ce dernier est dynamique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'un des critères définis par les TDR du MDCEST pour le ciblage communautaire (extension) est l'absence de bourse de sécurité familiale.

En outre, des soupçons de détournement de bourses de sécurité familiale n'ont pas facilité le travail des Comités communal, de quartier ou de village lors du programme d'aide alimentaire d'urgence. En effet, tous les ménages inscrits dans le RNU ne sont pas forcément des boursiers. Par contre, tous les ménages inscrits dans le RNU et maintenus après le toilettage sont automatiquement des bénéficiaires de kits alimentaires. Ainsi, ceux qui sont maintenus dans le RNU, sans bourse de sécurité familiale mais qui ont obtenu des kits alimentaires, ont remis en question la transparence dans le travail de certains Comités parce qu'ils ont cru qu'ils étaient toujours boursiers puisqu'ils ont disposé des kits alimentaires. Ainsi, les membres de ces Comités ont été accusés de détournements de bourse de sécurité familiale. Cela n'a pas facilité le travail des Comités. Dit autrement, ces bénéficiaires de kits alimentaires à partir du RNU n'ont pas de bourses de sécurité familiale. Mais, dans l'imaginaire populaire, les gens ont tendance à croire que tout individu figurant dans le fichier RNU est automatiquement boursier. Or ce n'est pas le cas.

Par ailleurs, un autre type de problème s'est posé aux ménages qui étaient toujours dans le RNU, même après le toilettage. À Kéréwane (Kolda), on a noté des ménages bénéficiaires du

PNBSF dont la personne qui devait retirer la bourse ne possède pas de carte nationale d'identité. En général, la femme qui doit retirer l'argent n'a pas de pièce d'identité et elle a recours à une autre femme ayant une pièce d'identité pour retirer la bourse. En retour, certaines femmes refusent de remettre l'intégralité de la somme reçue. Elles exigent une commission pour service rendu. Cette pratique a existé jusqu'à la distribution des kits alimentaires. Et le problème s'est toujours posé pour les bénéficiaires sans pièce d'identité sur la base du RNU. En l'absence de solution à l'amiable, c'est le Comité communal qui intervenait en divisant les kits alimentaires en deux parts entre le ménage officiellement bénéficiaire et la personne non bénéficiaire qui a effectué le retrait. À cela, s'ajoute la pratique de la vente de kits alimentaires par certains bénéficiaires comme à Kaolack. Cette pratique aurait pu être combattue et limitée avec la mention « Don de l'État interdit à la vente » estampillée sur les articles.

Enfin, si la médiatisation politique de la distribution des kits alimentaires a permis une réelle visibilité institutionnelle et politique du MDCEST, elle a eu un effet contreproductif au niveau des opérations d'enlèvement. En effet, les cérémonies de lancement ciblées et médiatisées de la distribution des denrées ont été perçues comme incompatibles avec le respect de la dignité humaine et la valeur socio-culturelle de « soutoura » (discrétion) encore vivace dans la société sénégalaise. Cette modalité d'opérer fait sans doute partie des éléments à l'origine de certains refus d'enlèvement des kits alimentaires, même s'il ne faut pas occulter les cas de bouderie suite à des mécontentements pour diverses raisons liées au ciblage. D'ailleurs, ce même problème s'est posé lors des enquêtes passives pour l'établissement du RNU et l'attribution des bourses de sécurité familiale car jugées non respectueuses de la dignité humaine.







CINQUIÈME PARTIE

LES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE ET LES OPÉRATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE

5

L'analyse précédente a permis de comprendre comment les opérations du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État du Sénégal se sont effectivement déroulées sur le terrain. Elle a permis également d'identifier les appuis effectués sur le dispositif du système de protection sociale existant, en même temps que les forces et les faiblesses qui ont été relevées durant tout le processus. À partir de là, ces points de facilitation et de rigidité constatés pendant la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence ont servi de base aux acteurs de premier plan pour proposer des recommandations dans le but de mieux agir en cas de pareilles crises sanitaire et économique.

1. L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF DE CIBLAGE POUR UN MEILLEUR EFFET

1.1. La nécessaire mise à jour périodique du RNU grâce à un système d'information territoriale fiable

Au niveau du ciblage, vu les anomalies détectées dans le fichier RNU, il a été unanimement convenu qu'il est nécessaire de mettre à jour le RNU de manière périodique (tous les ans, par exemple). Ces anomalies étaient de l'ordre des doublons, des hors zones, des non identifiés, des cas de décès toujours dans le fichier RNU. Spécifiquement, il s'agira d'accompagner les communes et les quartiers à maîtriser davantage l'information territoriale. Le fait que des chefs de quartier n'aient pas la visibilité et la maîtrise des données démographiques, géographiques et socio-économiques de leurs populations entraîne des problèmes de ciblage et de répartition équitable des quotas d'aides alimentaires. Par conséquent, il faudrait désagréger les données d'enquêtes socio-économiques jusqu'à l'échelle des quartiers. Cela doit permettre d'apporter un équilibre dans la répartition même des quotas en fonction de la taille démographique des quartiers et des caractéristiques socio-économiques des ménages.

Dans le cadre de la mise en place du RNU, il serait stratégique d'étendre la liste des ménages inscrits dans le fichier RNU aux ménages vulnérables qui risquent de voir leur situation socio-économique empirer en cas de crises sanitaire – comme la pandémie de la Covid-19 –, sociale, économique ou des catastrophes naturelles. Procéder ainsi peut avoir deux avantages. D'une part, étendre le fichier RNU à des ménages vulnérables devrait permettre d'agir plus rapidement et plus efficacement en situation de crise et d'urgence, car le fait de disposer de cette catégorie de ménages qui pourrait être assimilée à une liste d'attente pour intégrer le RNU peut épargner les intervenants de faire le travail de ciblage dans un contexte de crise et d'urgence. D'autre part, le moment des enquêtes peut

avoir des influences sur la qualité des données recueillies. Donc, procéder à l'enquête de ciblage en temps normal dans le but d'identifier les ménages vulnérables pourrait limiter les effets des stratégies que les acteurs sociaux développent souvent pour capter des ressources de l'aide circonstancielle ou des avantages sociaux et économiques d'une politique de protection sociale.

Par ailleurs, il aurait été pertinent de prendre en compte les autres mesures de protection sociale comme le PNBSF, la carte d'égalité des chances pour les handicapés, le Plan « Sésame », etc. pour faire bénéficier des kits alimentaires des ménages vulnérables qui échappent aux mailles du filet de protection sociale déjà existant. À titre d'exemple, un ménage peut bénéficier d'une bourse de sécurité familiale et des kits alimentaires alors qu'un autre peut ne rien avoir de tout cela. Ce qui suppose de revoir l'automatisme de faire bénéficier d'office tous les ménages du RNU, surtout les boursiers.

1.2. La réforme des enquêtes de caractérisation des ménages pré-identifiés

Par ailleurs, faire des enquêtes en temps normal pour minimiser les effets de biais est une chose, changer la manière de faire les enquêtes en est une autre. D'habitude, l'ANSD procède souvent à des enquêtes « passives » pour caractériser les ménages pré-identifiés et cibler, par ricochet, les ménages bénéficiaires de bourses de sécurité familiale. Autrement dit, les ménages sont convoqués dans un village satellite (en milieu rural) à un endroit qui s'y prête pour « subir » les enquêtes de caractérisation (en général dans les locaux des mairies). Ainsi, l'enquête proprement dite n'est pas effectuée dans le foyer des ménages concernés.

À ce niveau, il y a un risque de fournir également des informations qui ne reflètent pas vraiment la réalité socio-économique des ménages enquêtés. Ainsi, il devient judicieux de faire des enquêtes « actives » c'est-à-dire des enquêtes in situ. D'une part, cela est supposé donner la possibilité aux enquêteurs de pouvoir faire de l'observation afin de vérifier eux-mêmes la véracité de certaines informations comme l'habitat, entre autres critères qui étaient mobilisés pour apprécier la pauvreté des ménages en établissant le fichier RNU. Sans les enquêtes à domicile, les erreurs d'inclusion sont susceptibles d'être nombreuses. D'autre part, opter pour des enquêtes à domicile permettrait de trouver une solution au respect de la dignité humaine en ce sens que les ménages sénégalais sont encore attachés à la notion de discrétion (« soutoura »), une valeur socio-culturelle encore vivace dans la société sénégalaise.

2. UNE MEILLEURE COORDINATION DES SERVICES ET RESPONSABILISATION DES COMMUNAUTÉS

2.1. La communication et la coordination des opérations à intégrer dans le plan d'actions

Dans cette perspective, il est judicieux de pouvoir mettre un dispositif combinant harmonieusement une gestion administrative, technique et communautaire. En ce sens, les autorités administratives, les services techniques de l'État et les communautés à la base sont appelés à interagir de manière efficace. À titre d'exemple, des cas de rétention d'informations, de retard d'informations, d'outils de ciblage ont été relevés et perçus comme des difficultés rencontrées par certains acteurs. La stratégie de coordination des acteurs devrait également intégrer les effets du respect des mesures de restriction de la circulation des personnes et des biens pour pouvoir aménager des mesures d'adaptation pour faciliter le travail des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence. En effet, le couvre-feu aurait contribué à la difficulté de trouver des manutentionnaires pour le chargement, le déchargement et la composition des kits alimentaires dans des localités qui ont travaillé assez tardivement dans la nuit, parfois à cause d'un déficit de coordination entre les services pour la mise en place des denrées alimentaires. D'aucuns expliquent ces problèmes de coordination par un déficit d'opérationnalisation de certains éléments de la stratégie nationale de sécurité alimentaire 2015-2035. Ce qui expliquerait certaines limites notées au début des opérations en termes de répartition des rôles entre les différents acteurs tels que les ministères, l'administration territoriale et les forces de défense et de sécurité.

Ainsi, la communication constitue un aspect à davantage maîtriser dans ce genre de programme. En effet, l'annonce faite par le président de la République sur la distribution des kits alimentaires a été mal comprise par certaines catégories de populations. En dépit de la campagne de communication menée par les autorités politiques, la nuance entre le recensement (généralisation) et le ciblage (sélection) n'a pas semblé être comprise par les communautés à la base de certaines localités. Et cela a créé des difficultés de ciblage et des incompréhensions. En plus de l'échelle nationale, il y a également une nécessité de veiller à la communication entre les acteurs aux niveaux régional et local.

2.2. La responsabilisation des communautés pour définir les critères de ciblage de manière autonome et contextualisée

Même si certains vérificateurs étaient déjà des relais communautaires, pour maximiser l'efficacité et la qualité du ciblage des ménages et de la distribution des kits alimentaires, il aurait été préférable de miser davantage sur les relais communautaires pour au moins deux raisons : ils sont déjà expérimentés et disposent des relations de travail avec les communautés. Il n'aurait donc pas été nécessaire de former les vérificateurs recrutés en dehors des relais communautaires en mobilisant des fonds, du temps, etc. Par conséquent, il aurait été possible de dépenser moins et d'avoir des résultats de qualité.

De plus, l'analyse de la manière dont s'est opéré concrètement le travail de ciblage des ménages de la liste d'extension a montré que les différents Comités ont globalement ajusté les critères définis par le MDCEST en fonction des réalités sociales, économiques, géographiques, culturelles, etc. La principale recommandation consiste donc à dire que dans les cas pareils, il est préférable de s'inscrire dans une dynamique de bottom up en ce qui concerne les critères de sélection, d'autant plus qu'il existe déjà des acteurs expérimentés à la base, en l'occurrence les relais communautaires et les Acteurs Porteurs de Développement Communautaire (APDC).

3. L'INTÉGRATION DES RÉALITÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES CONTINGENTES AUX PROGRAMMES SOCIAUX

3.1. Des options pour prévenir d'éventuelles tensions sociales en cas d'aide ciblée

Au-delà de ces recommandations d'ordre général pour améliorer le dispositif du système de protection sociale de l'État, l'analyse a montré des pistes de recommandations pour ce genre de programme d'aide alimentaire d'urgence. Compte tenu de l'ampleur de la demande sociale, tous les ménages pauvres et vulnérables du Sénégal n'ont pas pu être servis. Cette situation a d'ailleurs conduit à la deuxième phase du programme qui a concerné les personnes handicapées. Cela a porté la cible à un million cent mille ménages. Il est donc conseillé de prévoir des kits alimentaires de secours pour ce genre de situation. Cela est d'autant plus pertinent qu'il y a eu des pertes de denrées alimentaires notées au cours du transport, du stockage et de la manutention.

À défaut, une alternative consiste à revoir à la baisse la taille des kits alimentaires pour permettre à plus de ménages d'en bénéficier. Toutefois, cette option peut avoir l'inconvénient de réduire l'effet attendu d'un kit alimentaire « complet » pour un ménage. Mais elle peut avoir l'avantage de faire bénéficier plus de ménages et, par conséquent, de contribuer à apaiser les frustrations des ménages non bénéficiaires. En réalité, prévoir des kits alimentaires de secours, de marge ou réduire la taille du kit alimentaire permettraient de combler le gap lié aux pertes, mais aussi aux nouvelles manifestations de demandes sociales.

Toutefois, une troisième solution consisterait à subventionner le prix des denrées pendant les pires moments de la pandémie de la Covid-19. Ainsi, tous les ménages du Sénégal pourront bénéficier de cette mesure sociale destinée à alléger les effets de la crise économique née de la pandémie de la Covid-19. En revanche, cette option pose la question de l'équité. Tous les ménages du Sénégal ne sont pas dans la même situation socio-économique. Ils ne sont pas non plus touchés de la même manière par la Covid-19, encore moins au même degré. Or, dans ce genre d'intervention, il s'agit de cibler les ménages les plus pauvres et/ou les plus touchés par la Covid-19, d'où la nécessité de sélectionner pour répondre aux critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience.

3.2. Le renforcement du parc de magasins de stockage des denrées alimentaires aux normes et du personnel du CSA

Si le transport et l'état de l'emballage de certains articles comme le sucre, par exemple, ont été cités comme étant à l'origine des pertes notées, les conditions de stockage des kits alimentaires n'ont pas été en reste. En effet, non seulement, les magasins de stockage sont en situation de déficit, mais aussi certains d'entre eux ne sont pas aux normes, d'où des pertes. Par conséquent, la principale recommandation qui en découle a trait à l'élargissement du parc de magasins de stockage de denrées alimentaires à travers le pays. Elle suggère également de renforcer le personnel technique du CSA voire y associer les forces armées pour une meilleure efficacité.

Pour cela, il faudrait déjà mettre aux normes les magasins du CSA tout en construisant d'autres en état de stocker convenablement des denrées alimentaires. À ce titre, l'expérience développée dans le cadre du Projet Croissance Économique (PCE) puis du Programme Naatal Mbay constitue une piste intéressante à explorer car elle a permis de mettre en relation l'État, le secteur privé et les acteurs agricoles pour financer la construction d'infrastructures¹⁰. Ceci a contribué à développer les infrastructures agricoles. D'ailleurs, les magasins des périmètres irrigués ont été mobilisés dans la Vallée du fleuve Sénégal pour stocker les kits alimentaires.

3.3. L'intégration de la prise en charge des activités connexes pour limiter les manquements

En outre, dans ce genre de programme d'urgence, compte tenu des éléments soulevés par les acteurs de premier plan, il est stratégique de prévoir la prise en charge d'activités connexes. En effet, la prise en compte des frais de transport secondaire, de manutention et du coût lié aux conditions de travail des personnes impliquées, même si les vérificateurs ont bénéficié d'une indemnité de **70 000 FCFA** pour toute l'opération, a semblé insuffisante.

Pour améliorer les conditions de travail, l'option peut consister à rapprocher les centres de distribution des populations, c'est-à-dire créer des sites de distribution de proximité, non seulement pour accélérer la distribution, mais aussi pour réduire les risques de rassemblement contraires aux mesures barrières de lutte contre la propagation de la Covid-19. À cela, s'ajoutent la motivation et la restauration des acteurs communautaires impliqués dans la distribution, mais aussi la valorisation du tarif de la manutention.

4. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES ÉTUDES COMPARATIVES DES OPTIONS DE PROTECTION SOCIALE

4.1. Des bons alimentaires à la place des kits alimentaires sous certaines conditions

Toujours dans l'optique de faciliter la distribution de l'aide alimentaire d'urgence aux ménages cibles, d'aucuns pensent qu'il aurait été mieux de distribuer des bons alimentaires qui devraient être échangeables au niveau des commerçants locaux. Pour ce faire, l'État doit instaurer une relation de confiance avec les commerçants de proximité en leur garantissant de rentrer dans leurs fonds à temps et sans difficultés majeures. En retour, ces derniers doivent être en mesure de fournir la commande nécessaire à temps et sans difficultés majeures également. Ce qui doit faire bénéficier des effets d'entraînement du programme d'aide alimentaire d'urgence en termes de retombés économiques dans un contexte de crise économique liée à la pandémie de la Covid-19.

4.2. L'option du transfert monétaire à étudier

Aux bons alimentaires, une autre option est suggérée. Il s'agit du transfert monétaire. En effet, toutes les difficultés relevées par l'analyse du processus de distribution, en particulier la commande, le transport, la manutention, le stockage, etc. auraient pu être évitées s'il s'agissait du transfert monétaire vers les ménages ciblés dans le RNU et dans la liste d'extension. Cependant, cette option présente des inconvénients qui ne sont pas des moindres.

D'une part, l'injection de plusieurs dizaines de milliards de F CFA dans l'économie sénégalaise porterait en elle le risque d'inflation. Ce qui n'est pas souhaité, surtout en période de crise. D'autre part, les retombés économiques du transfert monétaire auraient été captés par un lot restreint d'opérateurs de paiement, contrairement à l'option choisie de distribuer des kits alimentaires. À vrai dire, la distribution des kits alimentaires a drainé un ensemble de catégories d'acteurs socio-économiques sur toute la chaîne d'opérations. Ces derniers ont ainsi bénéficié des effets économiques du programme, une manière de soutenir le secteur privé, formel comme informel. Sur un autre plan, la distribution des kits alimentaires a permis une certaine communication et une visibilité politique et institutionnelle que le transfert monétaire n'aurait pas permis.

10 • <https://www.ipar.sn/Notes-sur-les-Chaines-de-Valeur-agricoles-au-Senegal.html> (voir en particulier les notes sur Le financement intégré des chaînes de valeur agricoles, sur La contractualisation dans les chaînes de valeur agricoles et sur La gestion de la qualité dans les chaînes de valeur agricoles).



CONCLUSION GÉNÉRALE

DES RÉSULTATS D'ÉTUDE POUR ÉCLAIRER LES DÉCISIONS DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL

Compte tenu de l'objectif principal de ce travail de recherche qui consiste à « générer des connaissances et des outils d'aide à la décision afin d'améliorer les mécanismes de protection sociale pour mieux faire face aux éventuels chocs futurs », l'analyse de la réponse du Gouvernement sénégalais à la Covid-19, un des volets du Projet « Riposte à la Covid-19 par la protection sociale et le renforcement des systèmes alimentaires locaux : le cas des Niayes au Sénégal », a permis de disposer des éléments de réponse aux questions de recherche posées.

Le RNU et l'expérience du ciblage : un atout pour la distribution des kits alimentaires

L'expérience de la mise en œuvre des programmes sociaux et l'existence d'un dispositif de ciblage des plus pauvres dans le système de protection sociale du Sénégal a facilité la mise en œuvre globalement réussie du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État. En effet, en dépit de quelques limites notées dans le fichier RNU, ce dernier a été d'un secours important pour déployer rapidement le programme de distribution des kits alimentaires dans un contexte d'urgence marqué par la crise sanitaire provoquée par la pandémie de la Covid-19.

Les enquêtes ont démontré que ce sont les Comités de ciblage qui existaient dans le cadre du PNBSF qui ont été « réactivés » et adaptés au contexte de la Covid-19 pour effectuer le ciblage communautaire dans la liste d'extension. Cela a, entre autres, permis des gains en temps et en ressources financières et humaines, et donc a contribué à l'efficacité du programme d'aide alimentaire. À cela il faudrait ajouter l'expérience avérée du CSA dans le domaine de l'assistance alimentaire, surtout au monde rural, en période de soudure. Ce fondement est en soi une force qui a contribué à la réussite des opérations en dépit de quelques insuffisances.

La gestion sociale et politique des tensions sociales

Un autre élément de force a été le développement de stratégies de la part des ménages bénéficiaires, individuellement ou collectivement, pour faire don d'une partie ou partager les kits alimentaires reçus avec les ménages voisins non bénéficiaires dans le but précis d'apaiser les tensions sociales qui ont émergé entre voisins suite aux limites du ciblage. En effet, des stratégies de réparation du tissu social déchiré pour un moment à certains endroits méritent d'être soulignées.

De plus, toujours dans cette dynamique de colmater les brèches dans les relations sociales mais aussi avec un enjeu politique fort derrière, les autorités municipales se sont beaucoup investies pour la réussite de la distribution des kits alimentaires. Elles sont venues en renfort au moyens déployés par l'État, qui

se sont révélés insuffisantes bien qu'appréciables à cause de l'ampleur de la demande sociale, largement supérieure à l'offre politique.

Des kits alimentaires : un élément dans le plan de relance économique

Compte tenu des exigences de lutte contre la Covid-19 et des besoins des ménages qui, pour la plupart, vivent du secteur informel et au quotidien, la pertinence du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État ne semblait pas souffrir de doute. À l'heure où les sources de revenus des ménages sont limitées par les mesures de lutte contre la Covid-19, recevoir des kits alimentaires équivaldrait à un ballon d'oxygène pour améliorer la respiration socio-économique des ménages étouffés par la rigueur des mesures prises par les autorités.

Au-delà des ménages bénéficiaires, mettre en œuvre un tel programme d'aide alimentaire se présente aussi comme, sur le plan de la stratégie de relance économique, une manière de soutenir les autres catégories d'acteurs socio-économiques également touchés par la pandémie, qui ont aussi besoin de se relever en exécutant les grappes d'activités connexes. Par ricochet, l'efficacité de ce programme se renforce, même s'il aurait pu l'être davantage en opérant de façon stratégique au niveau de la commande de riz, sous certaines conditions. C'est pour cette principale raison que l'option s'est portée sur la distribution de denrées alimentaires au lieu de transfert monétaire.

Les facteurs limitants : l'efficacité en question

Sur un autre plan, le travail de recherche a, en même temps, fait l'analyse diagnostique du système de ciblage des ménages et de distribution des kits alimentaires. Ce qui a permis de répondre à la question de recherche sur les forces et les faiblesses du dispositif mis en place par l'État du Sénégal, bien avant et pendant la Covid-19. La principale faiblesse se situe au niveau du ciblage, encore soumis à des critiques qui remettent en cause sa sincérité faute d'évaluer, de mesurer, de manière scientifique, le niveau de pauvreté et de vulnérabilité des ménages sélectionnés ou à sélectionner pour bénéficier d'une politique de protection sociale. L'interférence d'autres considérations autres que scientifiques constitue le nœud du problème du ciblage. Cependant, l'existence du RNU et celle d'une expérience de ciblage ont constitué un point fort de la mise en œuvre du programme d'aide alimentaire d'urgence. Il faudrait ajouter sans doute l'implication avérée des acteurs communautaires, même s'ils auraient pu être davantage impliqués et valorisés en termes de conditions de travail.

Par conséquent, les points faibles entament l'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État. À cela s'ajoute la faible implication du secteur privé national due, en partie, à la faible capacité de réponse de ce dernier à la demande exprimée par l'État. L'efficacité du programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État a été également affectée par les retards de livraison de la commande de denrées, des pertes durant le processus, des cas de vols et des refus d'enlèvement de certains ménages pour diverses raisons. Aussi minimes soient-ils, ces facteurs, mis ensemble, ont une capacité de dégradation du niveau d'efficacité générale du programme.

Pour rendre meilleur le système de protection sociale du Sénégal

Pour conclure, le travail dont il est question ici a abouti à la formulation de pistes d'actions à l'endroit des décideurs pour un meilleur effet de la politique de protection sociale du Sénégal. En effet, le point critique du dispositif a trait à la qualité du ciblage des ménages et des personnes les plus pauvres et les

plus vulnérables. Ce ciblage doit être davantage amélioré en se basant sur des critères scientifiques, et non sur d'autres considérations. Cependant, il est important de tenir compte des réalités socio-économiques des localités pour ajuster les interventions de la protection sociale.

Le RNU doit donc être périodiquement mis à jour sur cette base. Cela est encore mieux avant son utilisation pour un programme social. De plus, il est nécessaire de conduire une vaste campagne d'explication et de communication sur la maîtrise des relations entre le RNU, le PNBSF et les autres programmes sociaux pour créer les conditions de confiance autour du ciblage et de l'accès aux avantages sociaux. Ce climat de confiance est nécessaire pour éviter de créer des tensions sociales dues aux limites du ciblage et au cumul d'avantages sociaux comme la bourse de sécurité familiale et le kit alimentaire. Ce qui est souvent perçu comme injuste et pose la question de l'équité.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- APESS, 2020, Note d'analyse des premiers impacts de la pandémie du Covid-19 sur les exploitations familiales agropastorales membres de l'APESS, Secrétariat exécutif de l'APESS, Ouagadougou.
- ANSD, 2019, Situation Economique et Sociale du Sénégal, Dakar.
- ANSD, 2011, Situation Economique et Sociale du Sénégal, Dakar.
- ANSD, 2008, Situation Economique et Sociale du Sénégal, Dakar.
- CES, 2010, « Évaluation de la réforme hospitalière », Séance plénière du 15 avril, Dakar.
- CSAO/OCDE, 2020, « Crise alimentaire et nutritionnelle 2020 : analyses & réponses », Maps & Facts, n° 3.
- CSPLP/MEF, 2006, Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS), Dakar.
- DGPSN, 2019, Manuel des opérations du Programme National des Bourses de Sécurité Familiale, avril.
- DGPSN, 2016, Stratégie Nationale de Protection Sociale SNPS 2015-2035, Dakar, République du Sénégal.
- FAO, 2018, Évaluation qualitative et prospective du Programme national de bourses de sécurité familiale au Sénégal.
- Fouquet A., 2010, « L'évaluation des politiques publiques en France : définitions et historique », in Studer Nicolas (dir.), Méthodes d'évaluation des politiques publiques, Actes du Séminaire, pp. 9-16.
- Louis dit Guérin O., 2007, Mutuelle sociale des travailleurs des transports routiers au Sénégal : mise en œuvre d'un projet pilote et Plan de développement 2007-2010, Dakar.
- MDCEST, 2020, Termes de référence du processus de sélection et de distribution des appuis alimentaires aux populations impactées, Dakar.
- MEFP, 2020, Revue Annuelle Conjointe (RAC) de la politique économique et sociale, Dakar.
- MEFP, 2018, Revue Annuelle Conjointe (RAC) de la politique économique et sociale, Dakar.
- Niang M., Faye Ch. et al, 2020, Les effets de la Covid-19 sur les ménages agricoles et ruraux du Sénégal, Dakar, IPAR.
- OIT, 2021, Revue globale et analyse du système national de protection sociale, Dakar.
- Paganini A. et Sene B., 2015, Évaluation de processus de la mise en œuvre de la collecte des données RNU en 2015, Banque mondiale et DGPSN.
- République du Sénégal, 2021, Rapport public du Comité de suivi de la mise en œuvre des opérations du Fonds de Riposte et de solidarité Contre les Effets de la Covid-19 (FORCE Covid-19), Dakar, Présidence de la République.
- République du Sénégal, 2014, Plan Sénégal Émergent (PSE), Dakar.
- République du Sénégal, 2005, Document de Stratégie pour la croissance et la Réduction de la Pauvreté (2006-2010), Dakar.
- Schmitt-Diabaté V. et al, 2006, Mise en place d'un régime de protection sociale agro-sylvo-pastoral, Dakar, BIT et STEP.
- Thoreux M., Bichard A., Ndiaye S., Souza D. et Pozarny P., 2017, Évaluation qualitative et prospective du Programme National de Bourses de Sécurité Familiale au Sénégal. Perspectives pour renforcer la résilience et les moyens de subsistance des ménages ruraux : études de cas, régions de Fatick et de Tambacounda, Rome, IRAM, IPAR et FAO, Rapport final.







Initiative Prospective Agricole et Rurale

Kër Jacques Faye
Lot 445, Ngor - Dakar
BP 16788 Dakar Fann, Sénégal
Tél. : (221) 33 869 00 79
www.ipar.sn