



Initiative Prospective Agricole et Rurale

Le système de protection sociale au Sénégal

Comment améliorer le ciblage des bénéficiaires ?

Sidy TOUNKARA
Samba FAYE
Djiby NDIAYE

Septembre 2021

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 dont la mise en œuvre a été largement facilitée par l'existence d'un système de protection sociale déjà en place. Toutefois, l'expérience de la Covid-19 a montré des limites de ce système de protection sociale, notamment au niveau du ciblage. Quelles ont été, donc, les insuffisances du système de ciblage des ménages ? Comment l'expérience de la Covid-19 peut-elle contribuer à améliorer le système de ciblage des bénéficiaires de la politique de protection sociale au Sénégal ?

Pour disposer d'éléments de réponse, l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) a entrepris une étude qualitative, dans une démarche compréhensive, sur les opérations de mise en œuvre du programme de distribution des kits alimentaires dans 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 (IPAR, 2021).

Le ciblage dans le dispositif de protection sociale au Sénégal

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 logique d'approche multi-acteur pour créer des synergies, optimiser les effets attendus et limiter les erreurs de ciblage.



Le ciblage géographique

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 du Registre National Unique (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 à savoir l'incidence de la pauvreté, la démographie et l'âge de la population.



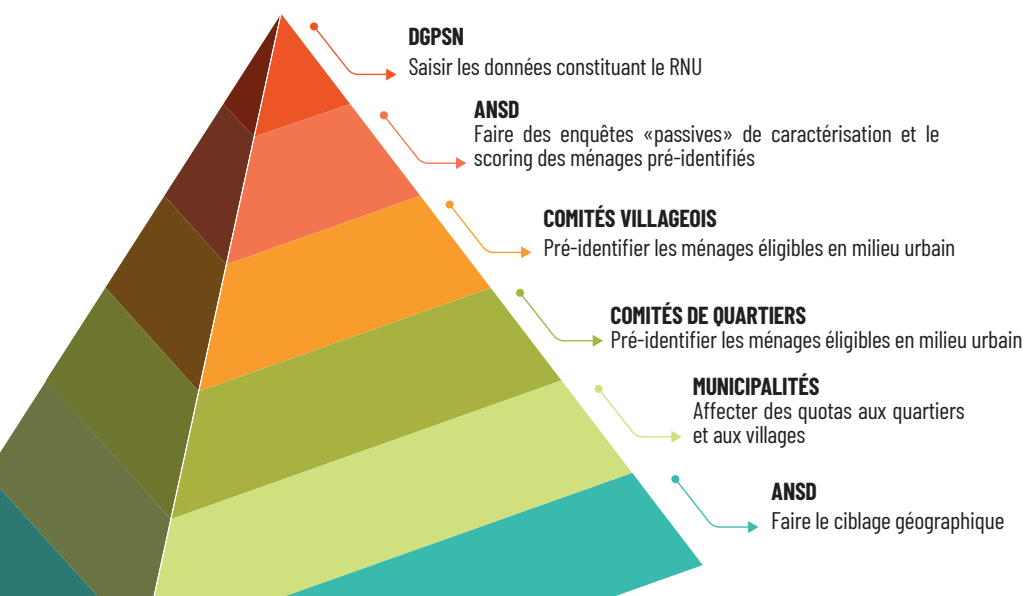
Le ciblage communautaire

Dans les communes, le ciblage communautaire est effectué par les comités locaux, créés à cet effet en 2015, pour présélectionner les ménages éligibles 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 censés 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 réduire les risques de contestations possibles en créant le maximum de consensus possible. Dans ce travail de ciblage communautaire, les opérateurs sociaux accompagnent la Délégation Générale à la Protection sociale et à la Solidarité Nationale (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.



Le ciblage catégoriel

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 caractérisée 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 similaires. 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 la base de données que constitue aujourd'hui le RNU, un fichier dynamique qui recense les ménages dans l'extrême pauvreté pour faciliter leur accès aux programmes sociaux comme le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF).



Figure

La pyramide du ciblage dans le système de protection sociale au Sénégal.

Si ce dispositif de ciblage permet « 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 [...] et permettre la mise en œuvre rapide des programmes de filets sociaux » (Paganini et Sene, 2015, p. 8), il présente, néanmoins, des limites qu'il convient de corriger pour l'améliorer.

Quelques limites du ciblage

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.

Un défaut d'éléments d'appréciation fiables : erreurs d'inclusion et d'exclusion

Au niveau du ciblage géographique, en l'absence de données sur la pauvreté à l'échelle des quartiers ou villages, les seuls critères sont la démographie et le nombre d'enfants de 6 à 12 ans, en plus de l'appréciation des autorités locales sur le niveau de pauvreté des ménages. Il y a, à ce stade, un risque d'interférences politiques ou d'enrôlement complice et affectif. Il existe des dynamiques sociales internes, des coalitions autour des personnes influentes du quartier ou du village que les services de l'État n'arrivent pas toujours à bien cerner. Il est difficile de savoir sur quels critères fiables se baser pour cibler des ménages dans les quartiers ou villages d'une commune. 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). D'après une étude d'évaluation de la Banque mondiale, la mise en place du RNU est sujette à des perceptions négatives du fonctionnement des comités locaux 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 (Paganini et Sene, 2015).

Des stratégies de captation des avantages sociaux : un biais dans le ciblage

Dans la démarche de sélection des ménages bénéficiaires d'un programme social, la première critique est adressée à la sincérité du résultat du ciblage, souvent remis en cause. En plus du déficit d'éléments d'appréciation, les acteurs développent des stratégies dont

le but principal est de les faire entrer dans les conditionnalités prévues par les programmes sociaux pour en bénéficier. Or, le modèle d'enquête « passive » ne donne pas toute la latitude aux enquêteurs de contrôler suffisamment les conditions matérielles des acteurs stratégiques. Ceci est susceptible de remettre en cause la sincérité du ciblage qui en découle. D'ailleurs, l'utilisation du fichier RNU dans le cadre du Programme d'aide alimentaire d'urgence pour venir en aide aux ménages pauvres dans le cadre de la lutte contre la propagation de la Covid-19 et les effets socio-économiques néfastes des mesures barrières a permis de soulever les défauts du ciblage effectué en amont pour les besoins du PNBSF. En effet, le fichier RNU avait des cas de doublons, de hors zone, de non identifiés et de décès qu'il fallait « épurer » avant son usage. Le RNU a perdu ainsi son statut de fichier « prêt à l'emploi » qui aurait dû faire gagner encore du temps dans un contexte d'urgence.

Un déficit de maîtrise de l'information territoriale fiable et décentralisée

En outre, la géographie mal définie et/ou mal maîtrisée des quartiers urbains par les ménages est souvent à l'origine des problèmes de ciblage. Le chevauchement des limites de quartiers n'est pas de nature à éviter le double ciblage. Des ménages, animés par une stratégie de captation des ressources de l'aide sociale, peuvent se faire inscrire aux noms deux quartiers, créant ainsi des doublons. Dans ce cas, dans le cadre de la distribution des kits alimentaires, les délégués des quartiers concernés sont chargés de trouver une solution à l'amiable qui consiste à « loger » les ménages géographiquement non situés de manière officielle et sûre dans un quartier. Aussi, le chef du quartier délésté doit trouver un autre ménage répondant aux critères et ne posant pas le cas du chevauchement pour lui octroyer le quota de kit alimentaire.

Conclusions et recommandations

Le système de ciblage des bénéficiaires d'avantages sociaux au Sénégal présente quelques points critiques qui sont à l'origine des limites identifiées par les acteurs. Pour améliorer le système de ciblage, il faudrait donc agir sur ces points de tension qui nourrissent les remises en cause de la régularité et de la sincérité du ciblage.

Types de ciblage	Limites	Recommandations
Ciblage géographique	Absence ou inaccessibilité des cartes de pauvreté au niveau des communes, des quartiers et des villages	Produire et rendre accessible des cartes de pauvreté décentralisées
Ciblage communautaire	Difficultés à apprécier scientifiquement le niveau de pauvreté ou de vulnérabilité des ménages sur la base de la notion de « connaissances empiriques » Stratégies de captation des ressources de l'aide sociale	Produire de l'information territoriale fiable et décentralisée
Ciblage catégoriel	Limitation de la possibilité de contrôler les données d'enquêtes « passives » Stratégies de captation des ressources de l'aide sociale	Réformer les enquêtes de caractérisation des ménages pré-identifiés

Tableau : Types de ciblage, limites et recommandations

Mettre à jour périodiquement le fichier RNU grâce à un système d'information territoriale fiable et décentralisé

Compte tenu des éléments évoqués, il est nécessaire de mettre à jour le RNU de manière périodique pour le nettoyer des anomalies, surtout liées à l'évolution de la situation socio-économique des ménages qui y sont enrôlés. À ce titre, les communes, les quartiers et les villages doivent davantage maîtriser l'information territoriale dans leurs localités, d'où la nécessité de les accompagner dans l'acquisition des moyens humains, techniques et financiers. Cela doit permettre, d'ailleurs, de disposer des données pour éditer des cartes de pauvreté à l'échelle du village ou du quartier pour faciliter et améliorer la répartition du quota communal dans les villages ou les quartiers.

Réformer les enquêtes de caractérisation des ménages pré-identifiés

Faire des enquêtes en temps normal pour minimiser les effets de biais est une chose, changer la manière de les faire en est une autre. D'habitude, l'ANSD procède à des enquêtes « passives » pour caractériser les ménages pré-identifiés et sélectionner, par ricochet, les ménages bénéficiaires de bourses de sécurité familiale. Autrement dit, ces enquêtes de caractérisation ne se font pas in situ, c'est-à-dire dans les maisons des personnes enquêtées. Cela ne donne pas toute la possibilité aux enquêteurs de vérifier certaines informations sur place

avant de les faire remonter. Ce qui suggère de procéder autrement c'est-à-dire de faire des enquêtes « actives » dans les foyers afin d'être en mesure de procéder à l'appréciation de visu des conditions matérielles des ménages enquêtés. De plus, opter pour des enquêtes à domicile permettrait de trouver une solution au respect d'une notion à laquelle les ménages sénégalais sont encore attachés : celle de discrétion (« soutoura »), une valeur socio-culturelle encore vivace dans le mode de fonctionnement de la société.

Étendre le fichier RNU aux ménages vulnérables

Dans le cadre de la mise à jour du RNU, il serait stratégique d'élargir la liste des ménages inscrits dans cette base de données aux ménages vulnérables qui risquent de basculer dans la pauvreté en cas de survenance de crises – comme la pandémie de la Covid-19 –, ou de catastrophes naturelles. Cela devrait permettre d'agir plus rapidement et plus efficacement en situation de crise et d'urgence. Le fait de disposer de cette catégorie de ménages, qui pourrait être assimilée à une liste d'attente pour intégrer le RNU, peut éviter aux intervenants de faire le travail de ciblage dans un contexte de crise et d'urgence. Cette approche doit donc contribuer à limiter les erreurs d'inclusion et d'exclusion liées au contexte de crise et d'urgence, ainsi que les effets des stratégies d'acteurs qui consistent à sous-estimer leurs conditions de vie afin de capter des ressources de la protection sociale, car le ciblage serait fait en période normale, sans intervention sociale en vue.

Quelques références

- DGPSN, 2019, Manuel des opérations du Programme National des Bourses de Sécurité Familiale, Dakar, MDCEST, avril.
- IPAR, 2021, Le programme d'aide alimentaire d'urgence de l'État du Sénégal dans le cadre de la Covid-19 : étude qualitative des opérations de mise en œuvre, Dakar, IPAR, Rapport final.
- 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.
- 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.



Lot 445, Ngor - Dakar
 BP 16788 Dakar Fann, Sénégal
 Tél.: +221 33 869 00 79
 www.ipar.sn