



Évaluation qualitative et prospective du Programme national de bourses de sécurité familiale au Sénégal



RENFORCER LA RÉSILIENCE ET LES MOYENS DE SUBSISTANCE DES MÉNAGES RURAUX PERSPECTIVES

Le Programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF) est un programme de transfert monétaire conditionnel mis en place au Sénégal en 2013 par la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale (DGPSN). Ce programme a pour objectif général 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. La création de liens avec des programmes de renforcement de la résilience des ménages et la mise en place d'un cadre cohérent de protection sociale adaptative sont au cœur de la stratégie du programme.

Le PNBSF est un programme d'ampleur nationale qui couvre à ce jour 300 000 ménages vulnérables. Pendant 5 ans, chacun de ces ménages reçoit 25 000 FCFA par trimestre, quelle que soit sa taille. Le processus de ciblage se fait à trois niveaux: géographique, communautaire et catégoriel. Les quotas de bénéficiaires ont été établis par commune en recourant à des critères démographiques et en tenant compte de l'incidence de la pauvreté. Le ciblage communautaire est mis en œuvre par des comités de village ou de quartier, qui établissent des listes de ménages les plus pauvres, listes qui sont ensuite validées par le comité communal de ciblage. Le ciblage catégoriel, piloté par l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) et la DGPSN, se fonde sur des enquêtes socio-économiques. Les listes issues de cette étape alimentent une base de données: le Registre national unique (RNU) qui présente un classement des ménages par niveau de pauvreté. Le PNBSF prévoit l'implication d'organisations non gouvernementales (ONG) locales dans la facilitation des différentes étapes du processus (ciblage, sensibilisation et suivi et appui aux ménages bénéficiaires concernant l'utilisation de la bourse, et la gestion du système de réclamation).

L'ÉVALUATION

Ce résumé synthétise les données recueillies au cours d'une enquête qualitative de terrain réalisée en juillet 2016 à la demande du Gouvernement du Sénégal. L'étude a été conduite sur deux départements du Sénégal, Gossas (Bassin arachidier, région de Fatick) et Tambacounda (région du sud-est du Sénégal) par la FAO en partenariat avec l'Institut

de recherche et d'application des méthodes de développement (IRAM) et l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR). Ce travail s'inscrit dans le Programme stratégique de la FAO visant à réduire la pauvreté rurale et plus précisément dans le cadre de l'acquisition de connaissances utiles pour la conception et la mise en œuvre des politiques et

des programmes de protection sociale. La FAO fournit un appui stratégique au Gouvernement sénégalais, en particulier pour renforcer l'intégration de mesures de protection sociale dans les politiques et les programmes de développement rural et de renforcement des moyens d'existence ruraux.

Cette enquête se fonde sur une méthodologie élaborée par la FAO dans le cadre du projet *De la protection à la production*¹, mis en œuvre dans 8 pays d'Afrique subsaharienne. L'enquête réalisée au Sénégal examine i) les effets du programme sur le bien-être et les activités économiques des ménages; ii) son impact sur les réseaux économiques et sociaux; iii) les incidences des modalités d'intervention et des dispositifs institutionnels sur les opportunités productives, les activités économiques et l'intégration dans les chaînes de valeur; et iv) le degré et l'impact des synergies entre le PNBSF et d'autres projets de soutien à l'agriculture et aux moyens de subsistance. Son principal objectif est d'expliquer comment et pourquoi les résultats ont été obtenus. L'enquête a reposé sur des discussions de groupe, des entretiens avec des informateurs clés, et des études de cas approfondies, ainsi que sur l'utilisation d'outils participatifs (matrices des moyens d'existence, cartes sociales, etc.).

LES RÉSULTATS

Activités économiques des ménages: la bourse représente entre 14 pour cent et 22 pour cent du revenu annuel moyen des ménages qui ont fait l'objet d'une enquête. Elle peut être l'unique source de revenus du ménage pendant la période de soudure. Les ménages les plus pauvres ont, malgré la bourse, des difficultés à faire face à leurs besoins élémentaires à cette période de l'année. Dans tous les cas, la bourse est utilisée en premier lieu pour couvrir des besoins essentiels et urgents de la famille; elle permet d'assurer des dépenses alimentaires, sanitaires et d'éducation que les ménages avaient du mal à payer sans la bourse. La bourse permet ainsi d'atténuer les chocs et d'améliorer la résilience des ménages – notamment en leur évitant de réduire leur nombre de repas, ou en réduisant la décapitalisation et l'endettement d'urgence surtout auprès des commerçants.

En revanche, jusqu'à présent, la bourse n'a permis qu'à une petite minorité, notamment aux moins vulnérables, de développer des activités productives agricoles ou des petits commerces (achat de petit matériel, d'intrants, etc.). Elle n'a pas permis aux ménages boursiers de s'engager dans de nouvelles activités économiques et a eu un effet d'entraînement très limité sur les capacités productives ou la réinsertion socio-économique des ménages pauvres (amélioration de l'accès au microcrédit ou participation à des groupes/réseaux productifs). Pour les ménages interrogés, la couverture des besoins de base prime sur l'investissement productif: «On ne peut pas acheter de petits ruminants avec la bourse alors qu'on a plus de 10 bouches à nourrir». La bourse n'est pas perçue comme un appui pouvant permettre de développer des activités économiques, mais seulement comme une aide devant servir aux besoins immédiats de la famille.

Réseaux socioéconomiques des ménages: la bourse permet aux bénéficiaires d'améliorer leur position sociale. Certains ménages font des dons à des ménages démunis non ciblés qui renforcent leur réseau social. De même, les ménages bénéficiaires sont moins demandeurs de l'appui de la communauté. Cette moindre dépendance a pour effet d'améliorer leur image et leur dignité. Elle améliore toutefois l'accès des ménages bénéficiaires aux prêts informels des commerçants, de la famille, des proches du village, car elle sert de garantie de remboursement en cas de crédit. Le remboursement de la dette améliore la situation sociale de ces ménages au sein de la communauté ainsi que leur



¹ Le projet *De la protection à la production*, est mis en œuvre par la FAO en collaboration avec plusieurs partenaires dans le contexte plus large du «**Transfer Project**». Ce projet mis en œuvre par la FAO, l'UNICEF, Save the Children et l'Université de Caroline du Nord, a pour objectif d'évaluer des programmes de transferts monétaires en Afrique subsaharienne afin d'analyser leur impact sur l'amélioration des capacités productives des ménages vulnérables des zones rurales. Ces évaluations ont fourni un ensemble de données probantes montrant comment les transferts monétaires peuvent permettre aux familles pauvres et marginalisées d'investir dans les moyens de production et favoriser le développement d'activités génératrices de revenus. Ces transferts rendent les ménages plus autonomes et moins dépendants des stratégies d'adaptations négatives tout en leur donnant les moyens de satisfaire les besoins alimentaires et scolaires de leur famille. Ils ont aussi des effets positifs sur les marchés locaux, sur le développement des réseaux sociaux et sur la collaboration économique.



capacité d'endettement ultérieure. La bourse a contribué à améliorer la qualité de vie des femmes, qui sont les cibles prioritaires du programme. Cependant, l'étude n'a pas constaté d'amélioration notable de la situation des femmes boursières en ce qui concerne leur capacité décisionnelle au sein de leur ménage ou de leur insertion sociale. La bourse n'a pas eu d'effet positif sur la capacité des ménages à engager de nouvelles collaborations économiques (organisations paysannes, etc.) ni sur leur participation à des groupements d'épargne productive. Certaines carences du programme, telles que le manque d'information – sur les critères de sélection des bénéficiaires et la transparence du ciblage peuvent être source de conflits entre les ménages et entre les ménages et les autorités locales.

Modalités d'intervention et dispositifs institutionnels: les dysfonctionnements enregistrés lors des premières années du PNBSF se résorbent progressivement à la suite de l'amélioration du dispositif institutionnel. Les populations sont globalement très satisfaites du PNBSF. Les modalités de paiement, la fréquence et les périodes pendant lesquelles les bénéficiaires reçoivent la bourse sont appréciées.

Cependant, certaines fragilités persistent: les bénéficiaires ne sont pas suffisamment informés des critères de ciblage, de la durée du programme, de la possibilité d'investir la bourse dans des activités productives. Les moyens déployés par le PNBSF aux niveaux décentralisés apparaissent sous-dimensionnés pour assurer, dans chaque village, une mise en œuvre de qualité de l'ensemble des étapes du programme avec les moyens nécessaires (ciblage, niveau de paiement, sensibilisation et communication, accompagnement, suivi-gestion des réclamations des ménages bénéficiaires). Ces difficultés ont pour effet de limiter les effets du PNBSF, particulièrement son potentiel en termes de création d'activités économiques et productives. Par ailleurs, les modalités du programme (montant de l'aide, couverture nationale) ont sans doute limité son impact sur l'économie locale.

Synergie du programme avec d'autres programmes d'appui aux ménages ruraux: la stratégie de la DGPSN a consisté depuis le début de ses activités à établir un réseau de partenaires afin de favoriser des actions communes entre ses programmes de protection sociale et d'autres programmes liés

à la promotion de la résilience des ménages vulnérables et de soutien aux activités productives. Ainsi, des lettres d'entente et des protocoles de partenariat ont été signés avec l'objectif de répondre aux besoins des bénéficiaires en termes d'appui productif. À l'heure actuelle, plusieurs facteurs limitent l'inclusion des ménages boursiers dans les programmes soutenant le développement rural et par là-même les synergies possibles entre programmes. Malgré la bourse, les ménages ne peuvent pas accéder à certains appuis: le manque de temps, de bras valides, d'outils et de terres, les problèmes de santé, la difficulté à cotiser pour adhérer à une association, une organisation paysanne ou un groupe de crédit sont autant de facteurs qui limitent la participation des ménages boursiers dans les programmes qui ne ciblent pas spécifiquement les ménages vulnérables. Les synergies sont plus faciles à envisager avec les programmes d'appui à la résilience qui ciblent également les ménages pauvres et très pauvres. Cependant, certains opérateurs ne reconnaissent pas la validité des listes de bénéficiaires du PNBSF ce qui entrave les collaborations

et la création de synergies entre programmes. Par ailleurs, les autorités locales et certains membres des communautés sont souvent réticents à l'idée de faire converger les soutiens sur les mêmes ménages pour des raisons d'équité. Les aides sont en effet généralement réparties entre les ménages pour éviter les tensions et pratiquer le partage social. Enfin, si le besoin d'appui au développement d'activités productives a été formulé par les populations, ce besoin vient en second plan. La priorité pour les ménages reste de consolider leur accès aux prestations sociales (alimentation, éducation et santé). Des modalités sont prévues pour faciliter l'accès des ménages boursiers à certaines prestations sociales (comme la santé), mais l'étude a constaté que ces mécanismes ne sont pas encore fonctionnels.

RECOMMANDATIONS

L'étude fournit plusieurs conseils, stratégiques et opérationnels, pour optimiser l'appui du programme et renforcer son impact sur les ménages. Pour mieux répondre aux besoins des boursiers, il est recommandé de:

- > **renforcer le mandat, les moyens et les capacités des équipes chargées de mettre en œuvre le programme, en particulier au niveau décentralisé.** Ceci est essentiel pour assurer **un suivi rapproché des ménages** afin de leur offrir un support adapté et personnalisé, en tenant compte



des contraintes qui limitent l'inclusion des femmes dans le dispositif, et de resserrer les liens avec les programmes complémentaires;

- > **améliorer la communication** au niveau des villages, en harmonisant les messages et les pratiques d'intervention. À cette fin, **un mécanisme de concertation au niveau local** permettrait de faciliter l'harmonisation et de renforcer la collaboration entre les acteurs et les programmes;
- > **renforcer le ciblage** pour rendre sa légitimité au processus – notamment en actualisant le RNU et en améliorant la représentativité des comités de ciblage locaux, en particulier au niveau des villages;
- > **verser les transferts selon un calendrier** précis, lorsque les besoins sont les plus pressants, par exemple au moment de la soudure et à l'occasion du paiement des frais d'inscription scolaire;
- > prévoir une possibilité de **prolongation du programme** au-delà des 5 ans initialement prévus pour les ménages boursiers les plus vulnérables; et finalement
- > opérationnaliser **une stratégie de convergence pour créer des synergies** entre le programme et d'autres programmes d'appui, visant à renforcer la résilience et les moyens d'existence durables. Ceci est essentiel pour que le PNBSF produise les effets et les résultats recherchés. Compte tenu des résistances et des contraintes, cette stratégie pourrait être mise en œuvre à titre pilote à petite échelle pour en tirer des enseignements et des pratiques adaptés aux contextes locaux. Parallèlement, il est crucial que **l'État respecte ses engagements et fournisse un appui aux ménages ciblés** dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'alimentation – pour satisfaire leurs besoins prioritaires.