



NOPOOR POLICY BRIEF



nopoor

Enhancing Knowledge for
Renewed Policies against Poverty

No.46

QUELLE POLITIQUE DE PROTECTION SOCIALE FACE A LA GRANDE VULNERABILITE DES MENAGES SENEGALAIS ?

Juillet 2017

Gaye Daffé¹, CRES, Dakar, Senegal; gdaffe@cres-sn.org

Mbaye Diène², CRES, Dakar, Senegal; mbayedienesn@yahoo.fr

Cette note présente les résultats d'une recherche dont l'objectif était d'identifier les bonnes politiques de protection sociale susceptibles de réduire la vulnérabilité des ménages au Sénégal. Son but est de faire l'évaluation de l'écart entre les besoins et les niveaux réels de protection sociale des ménages les plus vulnérables.

INTRODUCTION

Les études sur la vulnérabilité économique des populations se sont développées dans le sillage des analyses sur la pauvreté. Elles visent à identifier les groupes de population exposés à des chocs susceptibles de détériorer leur niveau de bien-être. L'intérêt de ces travaux réside dans la possibilité d'anticiper les trajectoires d'entrée et de sortie de la pauvreté afin de mettre en œuvre des stratégies permettant de les prévenir et de réduire leurs conséquences. Ces mesures devraient en définitive contribuer à renforcer les politiques de protection sociale et de lutte contre la pauvreté. La démarche adoptée dans ce travail s'inspire des quatre fonctions de protection sociale, identifiées par Guhan (1994) et Devereux et Sabates-Wheeler (2008) :

¹ Chef du Département Mondialisations, Intégration Régionale et Développement Local, CRES

² Chef du Département Economie de l'Information et de l'Innovation, CRES

- i) Assurer des niveaux de consommation minimaux socialement acceptables pour les personnes vulnérables; ii) Protéger les personnes qui sont les plus susceptibles d'être vulnérables; iii) Renforcer la capacité des individus à être moins vulnérables à l'avenir et à sortir de la pauvreté; iv) Favoriser la justice sociale en renforçant les droits à l'autonomisation des personnes vulnérables.

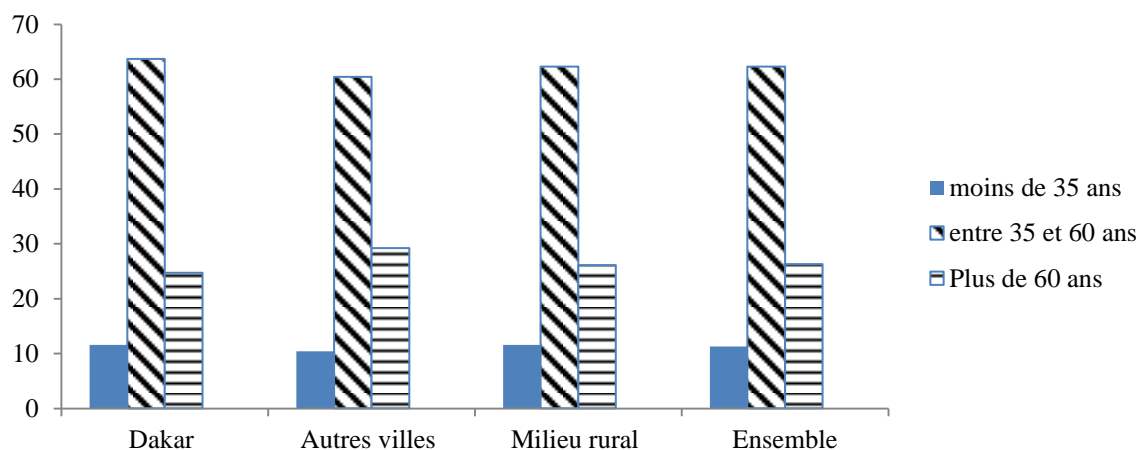
EVIDENCE ET ANALYSE

Les profils de vulnérabilité

Pour identifier et caractériser les profils de vulnérabilité des ménages, nous considérons, outre leurs caractéristiques socio-démographiques (sexe et âge du chef de ménage, milieu de résidence et taille du ménage, etc.), les facteurs qui apparaissent les plus à même d'expliquer leur plus ou moins grande exposition aux risques comme le niveau d'éducation des membres du ménage, les taux d'activité et d'occupation dans le ménage, et les conditions d'accès aux structures de santé, à l'eau potable, aux marchés et aux moyens de transport. Dans la mesure où chacun de ces facteurs est susceptible d'affecter positivement ou négativement le bien-être des ménages ainsi que leurs capacités d'adaptation à des risques consécutifs à des chocs, il est important de déterminer la proportion de ménages les moins capables de résister aux aléas de la vie ou aux modifications négatives de leur environnement.

La forte ruralité (56% de la population), la grande taille des ménages (66% d'entre eux comptent entre 5 et 14 membres), combinées au niveau élevé de l'âge moyen (52 ans) des chefs de ménage, constituent des facteurs de vulnérabilité qui ne peuvent que se cumuler dans le temps et exposer régulièrement les ménages à toutes sortes de menaces. Cette vulnérabilité est renforcée par la forte dépendance que ces facteurs créent au sein des ménages, en ce sens qu'ils réduisent la capacité de leurs membres à faire face aux risques et aux chocs auxquels ils peuvent être exposés.

Graphique 1 : Répartition des ménages selon l'âge du chef de ménage et le milieu de résidence

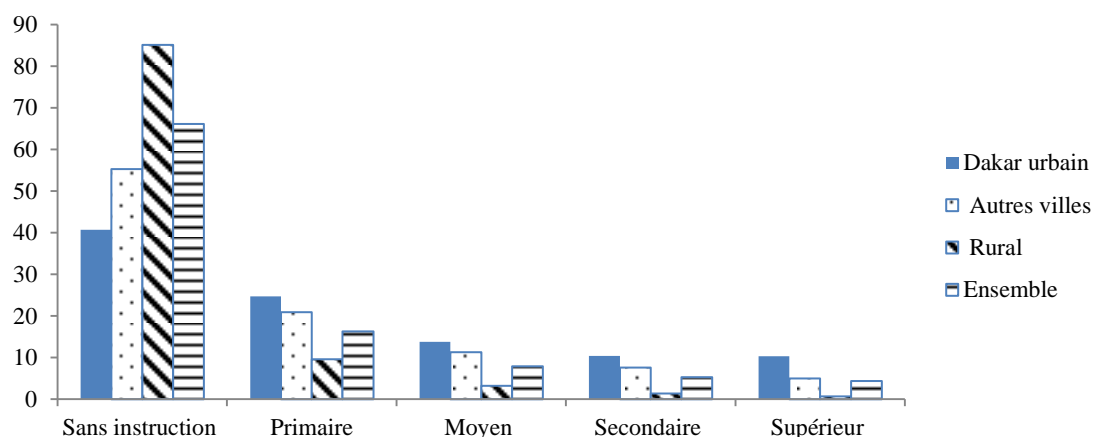


Il est reconnu qu'en général, plus le niveau d'éducation du chef de ménage est élevé, plus son revenu et ses actifs sont stables, et plus grande est la capacité du ménage à surmonter les chocs pouvant affecter sa consommation. Sont ainsi apparus comme vulnérables les ménages qui, par exemple, accusent un niveau d'éducation limité, de faibles taux d'occupation, et/ou qui résident dans des zones éloignées des infrastructures de santé, de transport routier et d'approvisionnement en eau potable. La distribution des ménages montre que près de sept chefs de ménage sur 10 n'ont pas fréquenté l'école.

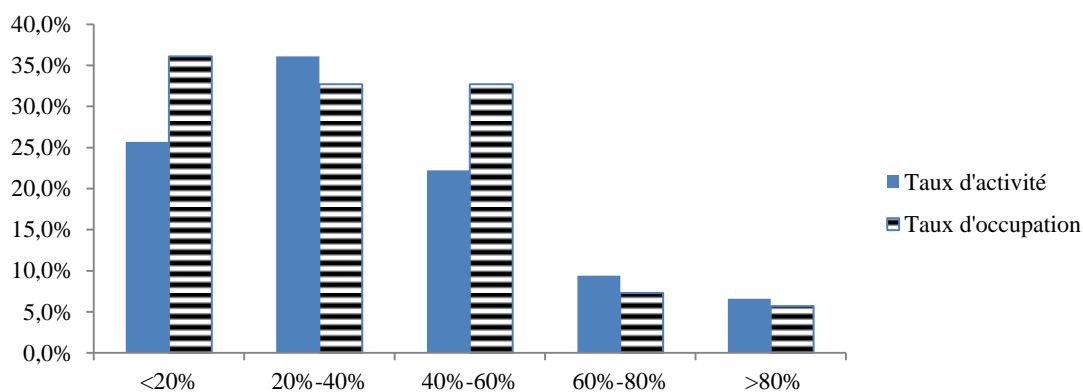
Par ailleurs, sur dix chefs de ménage, trois sont inactifs. Cette proportion est plus élevée en milieu urbain qu'en milieu rural. On note en outre que pour plus d'un tiers (36%) des ménages, le taux d'occupation est inférieur à 20%, et que pour un autre tiers (33%), il est compris entre 20% et 40%.

Ces faibles taux d'activité et d'occupation sont des facteurs supplémentaires d'aggravation de la dépendance des membres du ménage.

Graphique 2 : Répartition des ménages selon le niveau d'instruction des chefs de ménage (en %)

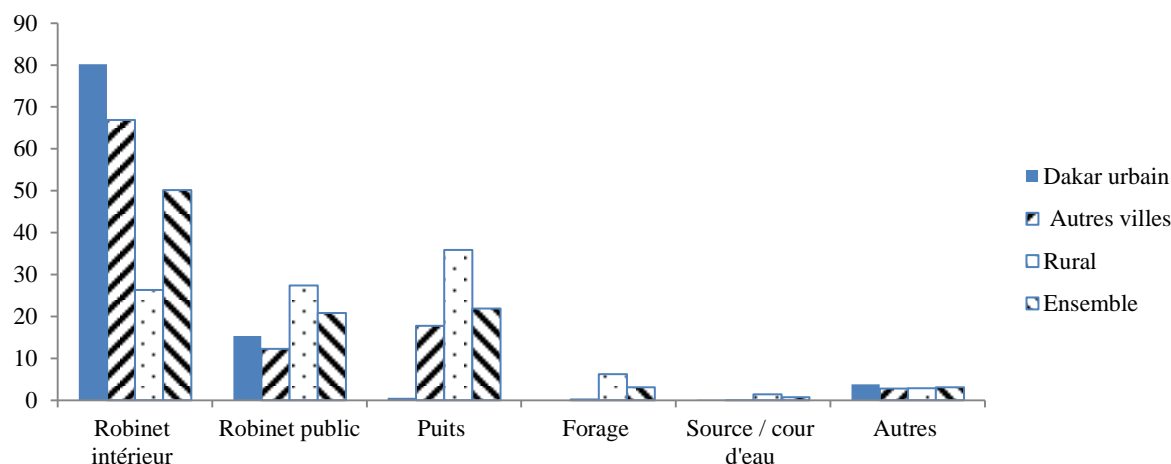


Graphique 3 : Répartition des ménages selon les taux d'activités et d'occupation en leur sein



Les difficultés d'accès aux infrastructures de base (santé, eau potable, transport et marché) sont d'autres facteurs de vulnérabilité du fait qu'elles constituent des obstacles pour les soins médicaux en cas de maladie ou d'accident, pour la production et les échanges de biens et de services, etc. Le fait de ne pas avoir une source d'eau potable à proximité du lieu de résidence est, pour les membres d'un ménage, un facteur d'exposition à la malnutrition et à toutes sortes de maladies. Ces difficultés touchent particulièrement les ménages des ruraux dont seuls 26% disposent d'eau courante à domicile. De même, il apparaît qu'un tiers des ménages sénégalais ont des moyens de transport éloignés de plus d'un kilomètre de leurs lieux de résidence, ce qui leur ôte la possibilité d'écouler leurs produits et de satisfaire leurs besoins de consommation de manière régulière.

Graphique 4 : Répartition des ménages par source d'approvisionnement en eau potable selon le milieu de résidence (en %)



Des analyses ci-dessus, il ressort que les facteurs les plus associés à la vulnérabilité des ménages sénégalais sont : leur localisation en zone rurale, la grande taille du ménage, l'absence ou le faible niveau d'instruction du chef de ménage, l'éloignement du ménage par rapport aux marchés, aux infrastructures sanitaires et de transport.

L'estimation de la vulnérabilité à la pauvreté

L'estimation de la vulnérabilité à la pauvreté permet de compléter et de renforcer l'identification et la caractérisation des déterminants de la vulnérabilité. Définie comme la probabilité d'un ménage d'être pauvre au temps t_1 quel que soit son statut de bien-être au temps t_0 , la vulnérabilité à la pauvreté permet en outre d'orienter l'analyse vers les préoccupations de politique économique et la définition des instruments de lutte contre la pauvreté, non seulement actuelle mais future. Il est possible dès lors de distinguer les situations où les ménages sont pauvres de manière chronique – en-dessous du seuil de pauvreté – de celles où ils le sont de façon transitoire – c'est-à-dire vulnérables à la pauvreté.

Ainsi, si 42,5% des ménages en moyenne sont en-dessous du seuil de pauvreté, c'est une proportion plus élevée (46,4%) des mêmes ménages qui sont susceptibles de tomber dans la pauvreté à n'importe quel moment. Par ailleurs, alors que plus de la moitié (53%) des ménages déjà pauvres pourraient être condamnés à rester dans la pauvreté, c'est plus d'un tiers (35%) de ménages non-pauvres qui risquent de tomber dans la pauvreté dans le futur. On peut distinguer les ménages qui sont relativement vulnérables (47%) de ceux qui sont hautement vulnérables (ils sont 31% à avoir une probabilité de 70% d'être pauvres dans le futur). En résumé, ces résultats suggèrent qu'au Sénégal la probabilité d'être affecté par la pauvreté dans le futur est supérieure à l'incidence de la pauvreté couramment observée dans la population.

Tableau : Indicateurs de pauvreté et de vulnérabilité des ménages au Sénégal en 2011

	Ensemble	Parmi les non-pauvres	Parmi les pauvres	Parmi les vulnérables
Proportion de pauvres	41,6%	0,0%	100,0%	52,1%
Proportion de vulnérables	46,4%	37,9%	58,3%	100,0%
Proportion de relativement vulnérables	46,8%	38,2%	58,9%	99,1%
Proportion de hautement vulnérables	30,9%	22,8%	42,2%	66,0%

Deux enseignements peuvent être tirés de ces résultats. Premièrement l'incidence de pauvreté observée sous-estime la proportion des ménages constamment exposés à la pauvreté du fait de leur vulnérabilité aux chocs, la proportion des ménages exposés au risque de perte de bien-être est beaucoup plus importante que celle des ménages considérés comme pauvres. Deuxièmement, les caractéristiques observées chez les ménages considérés comme pauvres peuvent différer de celles observées chez les ménages supposés vulnérables à la pauvreté, que ces derniers soient présentement pauvres ou non-pauvres. Ces enseignements conduisent à penser que les politiques visant à réduire le niveau de vulnérabilité dans la population doivent être ciblées différemment de celles visant à réduire la pauvreté.

Niveau de couverture sociale

Dans son état actuel, le système de protection sociale du Sénégal comprend trois principales composantes : les régimes de sécurité sociale qui fournissent des prestations aux salariés du secteur formel, l'assurance-maladie organisée principalement par les mutuelles de santé en faveur de travailleurs en dehors du secteur formel, et les programmes d'assistance et de filets sociaux pour les plus vulnérables. Ces trois composantes couvrent les domaines suivants : les soins médicaux, les allocations de retraite, les prestations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, et les allocations familiales. En 2011, le nombre de personnes affiliées aux trois principales institutions de sécurité sociale (IPRES, CSS et FNR) ne représente que moins de 5% de la population active. Cela équivaut à un nombre de bénéficiaires de moins de deux millions de personnes, soit 12% de la population totale. A cela s'ajoutent les 3% d'individus couverts par une forme quelconque d'assurance-maladie. Très peu de ces bénéficiaires font en réalité partie des personnes qui ont été identifiées comme pauvres ou vulnérables. L'ambition des politiques de lutte contre la pauvreté devrait être d'intégrer les populations dans le système de protection sociale.

IMPLICATIONS ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

1) Développer un système unique de sécurité sociale

En dépit de la faiblesse de la couverture sociale, des difficultés de gestion des organismes de sécurité sociale, de la dispersion des programmes d'assistance et de la faiblesse des mécanismes de coordination, le cadre institutionnel actuel de sécurité sociale et des filets sociaux présente des atouts que le Sénégal peut utiliser pour mettre en place un système unique de sécurité sociale : la définition et la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de protection sociale ; la création de la Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale directement rattachée à la Présidence de la République ; la mise en place d'un Comité interministériel chargé d'assurer la coordination au plus haut niveau du Gouvernement des interventions en matière de protection sociale. Ce système aura pour rôle d'intégrer les différentes interventions à partir d'un cadre légal. Il devrait également se concentrer sur un paquet minimum d'interventions susceptibles de protéger les plus vulnérables et de les aider à prévenir, réduire et faire face à un large éventail de risques.

2) Mettre en place un cadre institutionnel de régulation et d'appui adéquat

Actuellement, malgré l'existence de certains dispositifs clés, le Sénégal ne dispose ni d'un cadre institutionnel intégrant les différents programmes de protection sociale et de filets sociaux. La mise en place d'un tel cadre est essentielle au développement du système national de sécurité sociale et au ciblage et à l'enregistrement des bénéficiaires de celui-ci. Le choix de méthodes de ciblage appropriées est d'autant plus nécessaire que les besoins sont importants et les ressources limitées.

3) Assurer la viabilité du financement du système de protection sociale

Jusqu'à récemment, les ressources investies dans les programmes de protection sociale et d'assistance sociale ne s'inscrivaient guère dans une vision d'investissement devant améliorer le capital humain, renforcer la résilience des plus vulnérables et contribuer à une croissance inclusive. Différents moyens peuvent être utilisés pour atteindre cet objectif : améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses de protection sociale, maintenir et attirer davantage de ressources financières, accroître la part des ressources intérieures consacrées à la protection sociale avec l'objectif de les substituer progressivement au financement extérieur.

PARAMÈTRES DE RECHERCHE

L'objectif général de cette recherche était de caractériser les groupes de ménages vulnérables et d'évaluer l'écart entre leurs besoins et leur niveau réel de protection sociale au Sénégal. L'analyse repose essentiellement sur l'Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal réalisée par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie en 2011 (ESPS-II).

La démarche méthodologique a consisté d'abord à identifier et à évaluer, pour divers groupes de population, les principales sources de risque et de vulnérabilité ainsi que les formes de protection sociale dont ces groupes ont besoin pour faire face aux risques. Ensuite par une analyse des correspondances multiples, les corrélations entre les types de vulnérabilité et la pauvreté sont analysées. Enfin, la vulnérabilité des ménages à la pauvreté future a été déterminée.

RÉFÉRENCES

- Devereux, S. and R. Sabates-Wheeler, 2008, 'Transformative Social Protection: The Currency of Social Justice, Ch.4 in Barrientos, A. and D. Hulme (eds), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics* , London: Palgrave Macmillan
- Guhan, S., 1994, 'Social security options for developing countries', *International Labour Review* , Vol.133, No.1, pp.35–53

PROJECT IDENTITY

PROJECT NAME	NOPOOR – Enhancing Knowledge for Renewed Policies against Poverty
COORDINATOR	Institut de Recherche pour le Développement, Paris, France
CONSORTIUM	CDD The Ghana Center for Democratic Development – Accra, Ghana CDE Centre for Development Economics – Delhi, India CNRS (India Unit) Centre de Sciences Humaines – New Delhi, India CRES Consortium pour la Recherche Économique et Sociale – Dakar, Senegal GIGA German Institute of Global and Area Studies – Hamburg, Germany GRADE Grupo de Análisis para el Desarrollo – Lima, Peru IfW Kiel Institute for the World Economy – Kiel, Germany IRD Institut de Recherche pour le Développement – Paris, France ITESM Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey – Monterrey, Mexico LISER Luxemburg Institute of Socio-Economic Research – Esch-sur-Alzette, Luxemburg OIKODROM - The Vienna Institute for Urban Sustainability – Vienna, Austria UA-CEE Université d’Antananarivo – Antananarivo, Madagascar UAM Universidad Autónoma de Madrid – Madrid, Spain UCHILE Universidad de Chile – Santiago de Chile, Chile UCT–SALDRU University of Cape Town – Cape Town, South Africa UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, Brazil UNAMUR Université de Namur – Namur, Belgium UOXF-CSAE University of Oxford, Centre for the Study of African Economies – Oxford, United Kingdom VASS Vietnamese Academy of Social Sciences – Hanoi, Vietnam
FUNDING SCHEME	FP7 Framework Programme for Research of the European Union –SSH.2011.4.1-1: Tackling poverty in a development context, Collaborative project/Specific International Cooperation Action. Grant Agreement No. 290752
DURATION	April 2012 – September 2017 (66 months)
BUDGET	EU contribution: 8 000 000 €
WEBSITE	http://www.nopoor.eu/
FOR MORE INFORMATION	Xavier Oudin, oudin@dial.prd.fr Delia Visan, delia.visan@ird.fr
EDITORIAL TEAM	Edgar Aragon, Laura Valadez (ITESM) Xavier Oudin (IRD) The views expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily represent the views of the European Commission.

