

Les Registres Nationaux Uniques, clé de voûte de la protection sociale ?

Le PNBSF sénégalais est le programme de protection sociale ayant connu la croissance la plus rapide au monde. Il repose notamment sur l'utilisation d'un Registre national unique (RNU). Ce registre compile des données socio-économiques des ménages pauvres et vulnérables, et a vocation à servir de base commune aux différents programmes sociaux. Entretien avec Thomas Dickinson du Programme Alimentaire Mondial.

Grain de sel (GDS) : À quels objectifs répond le RNU et comment fonctionne-t-il ?

Thomas Dickinson (TD) : Son objectif principal est de favoriser l'efficacité et la coordination des prestations sociales via un mécanisme unique permettant l'identification et le ciblage des différentes populations éligibles à ces services. Les programmes sociaux vont puiser dans cette base de données préexistante et nationalement gérée pour identifier les ménages, de manière immédiate et automatique. Avoir un outil structuré, pris en charge par l'État, permet aux acteurs étatiques et non étatiques d'économiser sur l'identification des ménages éligibles, et ainsi de gagner en efficacité dans la prestation de services au niveau global. Le parallèle avec la France serait le numéro de sécurité sociale, qui permet, de par les informations auquel il donne accès, de déterminer l'éligibilité des populations aux différentes prestations offertes par l'État français. Le registre social constitue un premier pas vers un système de sécurité sociale.

GDS : Quel est son taux de couverture et quelle approche détermine la sélection des ménages ?

TD : Au Sénégal, le RNU et le PNBSF ont avancé conjointement. L'extension du programme national a été la plus rapide jamais vue. En 6 ans, le PNBSF a atteint 20 % de la population avec des transferts monétaires (la durée de la prestation étant de cinq ans). 30 % de la population est aujourd'hui enregistrée dans le RNU et 11 programmes sociaux se basent actuellement sur lui pour le ciblage de leurs activités.

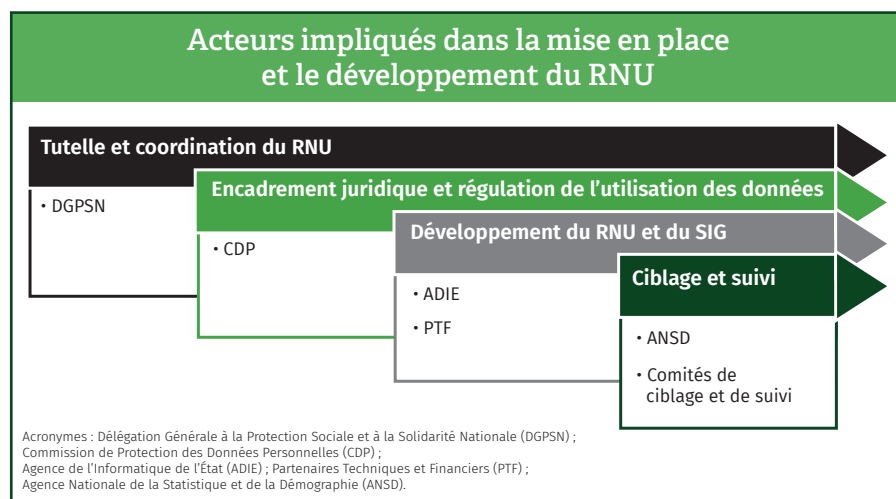
Le RNU n'est toutefois pas, en soi, un outil de sélection des ménages : il offre une base de données permettant aux différents programmes sociaux de sélectionner des ménages en appliquant les filtres correspondant à sa population cible. Par exemple, un programme visant les enfants, les femmes chefs de ménage, ou les ménages ayant un membre souffrant de handicap peut faire une demande de données au RNU, qui lui remettra les listes correspondant à sa population recherchée.

GDS : Quels débats idéologiques sous-tendent la mise en place de ces registres ?

TD : Il existe des débats, souvent animés, sur les motivations politiques et méthodologiques autour des Registres Sociaux. Mais peut-on faire une objection morale au droit des populations africaines à des politiques de sécurité sociale semblables à ceux des pays développés ? Les Français ne s'insurgent pas sur le principe d'avoir un numéro de sécurité sociale. Le principe d'accompagner les États africains à activement prendre en charge leurs obligations envers leurs populations vulnérables me semble donc être un principe de bon sens.

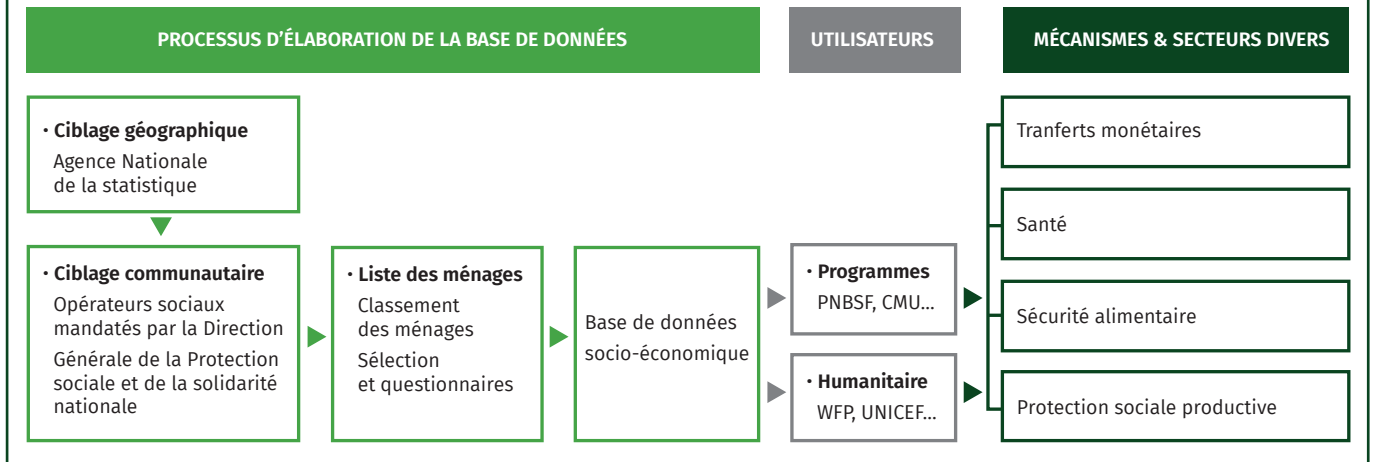
Ensuite, les arguments critiques militent souvent pour une couverture universelle contre le ciblage implicite dans la mise en place des registres sociaux, qui éviterait ces systèmes complexes, chers à mettre en place, et considérés par certains comme invasifs. Ces arguments sont valides mais l'assiette fiscale des pays africains ne permet malheureusement pas aujourd'hui de financer des prestations sociales universelles au même titre qu'un pays comme la France. Le ciblage des programmes est une reconnaissance que le meilleur est l'ennemi du bien, et que, malgré nos meilleures intentions, nous vivons dans un monde imparfait, où un droit social peine à exister si les financements ne sont pas là pour le réaliser. Les registres sociaux représentent à cet égard un outil reflétant une approche gradualiste et pragmatique de la réalisation des droits sociaux.

Enfin, un dernier argument contre les registres sociaux serait leur effet délétère sur les formes de solidarités informelles et traditionnelles. L'argument étant que les programmes de filets sociaux avec qui ils vont de pair impactent les mécanismes de solidarité traditionnelle et, par-là, la cohésion sociale. Je trouve cet argument condescendant. En effet, de quel droit se permet-on de dire que



Source : Fatou Ndiaye, Ousseynou Diop et Mansour Sy Sarr.

Processus d'élaboration du RNU et ses utilisations possibles



les Africains ne devraient pas avoir accès à une sécurité sociale formelle et institutionnalisée, mais devraient plutôt s'entraider, au nom d'une 'solidarité africaine' ? La solidarité a un coût : chaque FCFA transféré au nom de la solidarité est un FCFA qu'un ménage ne peut plus investir dans l'éducation de ses enfants, par exemple. N'oublions pas non plus que l'absence de sécurité sociale empêche la montée de la classe moyenne en jugulant la capacité d'épargne des ménages actifs. Sur le long terme, cela affecte la croissance du capital humain et limite par là le développement économique des pays de la région.

Or, ces données sont nécessaires pour améliorer la prestation des services et renforcer le contrat social : il y a donc toujours un moment de flottement lorsque le système se met en marche. Si le statut économique n'est pas connu par l'État, les aides ne peuvent pas se mettre en place.

Là où les systèmes de sécurité sociale existent, personne ne remet en cause la collecte d'informations socio-économiques car cette collecte par l'État est clairement liée à des prestations en découlant. Ce lien logique, cette redevabilité, met du temps à se mettre en place et à prendre de la crédibilité. Mais une fois le lien établi, il devient encore une fois une affaire de bon sens.

GDS : Quels ont été les facteurs de succès au Sénégal ?

TD : Le premier facteur réside dans une volonté politique forte. Macky Sall, a lancé, dès le début de son premier mandat présidentiel, le programme de bourse familiale sur le modèle Brésilien du programme Bolsa Familia (p. 11), avec l'ambition de réduire drastiquement la pauvreté et, politiquement de s'assurer l'appui des classes populaires comme l'a fait le président Lula au Brésil. Le Sénégal a sollicité des appuis techniques et financiers (Brésil, Banque Mondiale) et a mobilisé tout l'appareil étatique pour la mise en place du PNBSF et du RNU. À noter également que l'État sénégalais met à disposition une enveloppe de 50 millions de dollars par an pour les transferts sociaux du PNBSF. C'est donc un programme véritablement national.

GDS : Quels sont les défis liés à son usage à grande échelle dans la région ?

TD : Les défis de déploiement des Registres Sociaux dans la région sont de plusieurs ordres : le coût tout d'abord. Ces outils

coûtent beaucoup d'argent à mettre en place, même s'ils apportent des gains d'efficacité sur le long terme. La qualité des données collectées ensuite, car nous évoluons dans des environnements aux capacités limitées. Et la mise à jour enfin : les registres sociaux nécessitent un modèle d'enquête permanente, qui est logiquement et financièrement coûteux.

De surcroît, il y a des défis où le technique se confronte au culturel. Les registres sociaux suivent un modèle importé d'Amérique latine, où le ménage est généralement nucléaire et la pauvreté assez clairement délimitée. Or, en Afrique de l'Ouest, ces questions ne sont pas si facilement résolues. Comment faire la différence entre ménages pauvres, vulnérables, ou susceptibles de tomber dans l'indigence, dans des contextes où presque tout le monde est vulnérable ? Comment savoir où commence et où s'arrête le ménage dans des contextes de polygamie, de fluidité dans le placement des enfants, et de définition généralement plus expansive de la famille ? Ces défis sont très grands, et fascinants à la fois, car c'est là que se joue l'adaptation de la sécurité sociale aux contextes et réalités africaines. ■

Thomas Dickinson



Conseiller Régional pour la Protection sociale, Programme Alimentaire Mondial.

EN SAVOIR PLUS :

Fatou Ndiaye, Ousseynou Diop et Mansour Sy Sarr, Le Registre national unique (RNU) du Sénégal : vers une couverture nationale, 2019
World Food Program, WFP engagement with the single registry in Senegal: current state and prospects, 2019

LES REGISTRES SOCIAUX REPRÉSENTENT UN OUTIL REFLÉTANT UNE APPROCHE GRADUALISTE ET PRAGMATIQUE DE LA RÉALISATION DES DROITS SOCIAUX

GDS : La collecte des données personnelles pose un enjeu de protection et de transparence, mais aussi de confiance. Quelles sont les réactions de la population ?

TD : Il est naturel dans un pays où le contrat social est faible qu'il y ait un manque de confiance de la population dans les actions publiques et donc une forme de méfiance vis-à-vis de la collecte de ces informations.