

Le Registre national unique (RNU) du Sénégal : vers une couverture nationale

Fatou Ndiaye,¹ Ousseynou Diop² et Mansour Sy Sarr³

1 Introduction

Le présent article a pour but de présenter le Registre national unique (RNU) du Sénégal à travers sa configuration institutionnelle et l'évolution de sa couverture, mais également de mettre en évidence les principaux défis qui ont été relevés pour assurer sa mise à l'échelle nationale. Les informations présentées dans cet article sont générées par l'organisme responsable du RNU, la DGPSN.

2 Comment le Registre national unique (RNU) a-t-il évolué ?

Le Sénégal a fait de la protection sociale et de la lutte contre les inégalités, une priorité dans la définition des politiques économiques et sociales. Pour ce faire, la DGPSN a été créée afin de servir de cadre d'impulsion et de mise en cohérence des stratégies et interventions en matière de protection sociale. Cette vision est déclinée dans le Plan Sénégal émergent (PSE) dont l'axe II vise l'amélioration significative des conditions de vie des populations et une lutte plus soutenue contre les inégalités sociales et un investissement dans le capital humain.

Ainsi, ayant constaté le manque de coordination entre les différents projets et programmes à vocation sociale qui entrave la concrétisation de cette vision d'un mieux-être, et les contraintes de moyens mis à disposition des programmes sociaux pour effectuer le ciblage de leurs bénéficiaires, le Gouvernement sénégalais a choisi de mettre en place et de développer en 2015 un Registre national unique (RNU) des ménages pauvres et en situation de vulnérabilité. Ce RNU s'est appuyé sur les processus et les instruments mis en place pour la sélection des bénéficiaires du Programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF) lancé en 2013.

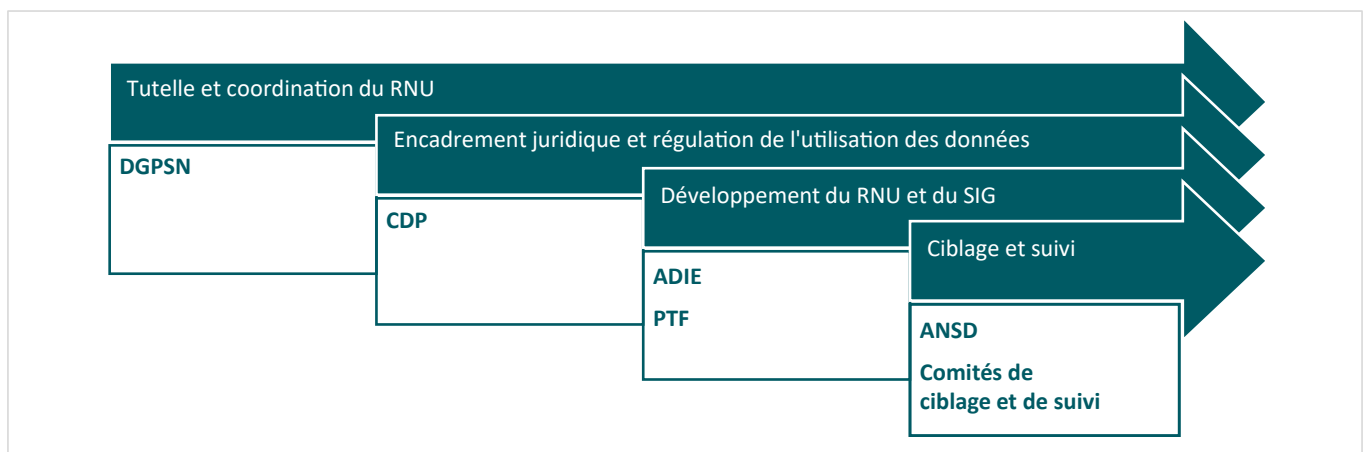
3 Quels ministères et organisations ont participé à sa mise en place ?

Le RNU a été construit sur la base d'un questionnaire unifié qui intègre les préoccupations de tous les sectoriels (santé, éducation, sécurité alimentaire et nutritionnelle, genre, etc.).

L'élaboration, la validation et l'actualisation de ce questionnaire unifié ont vu la participation de plusieurs ministères et institutions publiques et parapubliques travaillant sur les filets sociaux afin de renforcer l'appropriation et le consensus autour du RNU comme outil institutionnel de ciblage des populations en situation de pauvreté ou de vulnérabilité.

FIGURE 1:

Acteurs impliqués dans la mise en place et le développement du RNU



Source: élaboration des auteurs.

Acronymes: Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSN) ; Commission de Protection des Données Personnelles (CDP) ; Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE); Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ; Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD).

La **DGPSN** est l'organe de tutelle et de coordination responsable du RNU. La base des données est hébergée par l'Agence de l'informatique de l'État (ADIE), qui réalise aussi la mise en place et le développement du Système d'information et de gestion (SIG). Les partenaires techniques et financiers (PTF), comme la Banque Mondiale et l'UNICEF, sont aussi impliqués dans l'accompagnement de la mise en place et le développement du RNU. De plus, l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) intervient dans le ciblage géographique, la collecte des données et le scoring. Les comités de ciblage et de suivi, qui sont constitués de toutes les personnes-ressources de la communauté locale, procèdent à la pré-identification des ménages et au suivi des ménages. L'encadrement juridique et l'utilisation des données du Registre relèvent de la Commission de protection des données personnelles (CDP). Ces processus sont illustrés dans la Figure 1.

D'autres acteurs sont également impliqués dans la mise en place du RNU. Ces acteurs sont :

- **Les autorités administratives** : les gouverneurs, préfets, sous-préfets appuient les comités et le ciblage.
- **Les collectivités locales** : elles produisent les arrêtés instaurant les comités de ciblage de quartier ou de village et appuient à la répartition des quotas communaux par quartier ou village.
- **Les antennes régionales** : Points focaux de la DGPSN, ils assurent la planification, le suivi et la communication au niveau régional.
- **Les opérateurs sociaux (superviseurs / relais communautaires)** : ils facilitent la pré-identification

et s'assurent du respect des procédures établies par la Direction du RNU. Ils appuient la communication, la mobilisation sociale, la sensibilisation, etc.

- **Les experts /consultants** : ils sont sollicités ponctuellement pour des tâches spécifiques et des domaines d'expertise (planification, communication, SIG, suivi & évaluation, etc.).

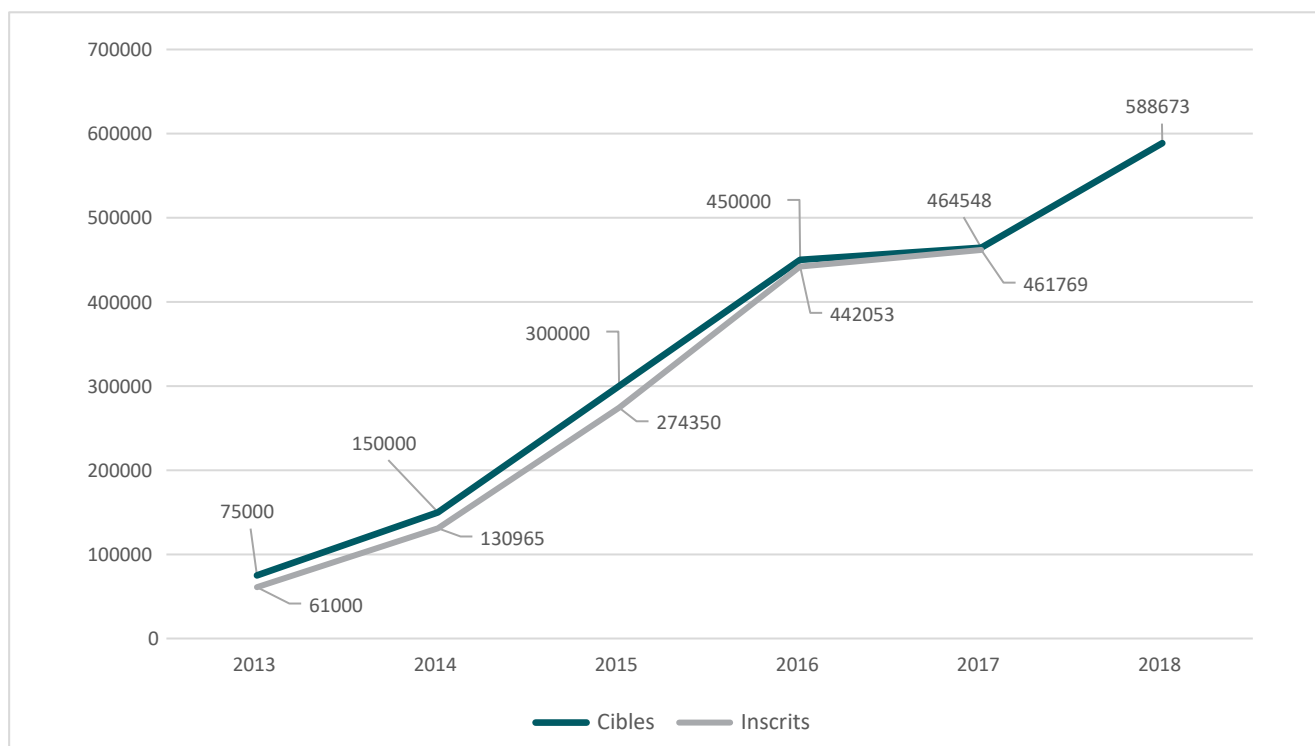
4 Combien de temps a-t-il fallu pour atteindre sa couverture actuelle ?

Avant l'introduction du RNU en 2015, le PNBSF enregistrait déjà les données de ses bénéficiaires depuis 2013, ce qui a servi de base au registre national. Depuis sa mise en place en 2015, le RNU n'a cessé de poser des jalons en vue de son développement. C'est le cas des différentes campagnes de pré-identification, d'enquêtes, d'apurement et de fusion des données, mais plus récemment de la mise en place de son SIG et de la mise à jour de ses données. Le RNU enregistre actuellement les données de 461 769 ménages (voir le graphique 1), soit environ 28% des ménages du Sénégal répartis à travers le territoire national (14 régions, 45 départements et 552 communes). L'ambition est d'enregistrer 588673 ménages dans le RNU, soit l'ensemble de ceux vivant en dessous du seuil de pauvreté à l'horizon 2018.

Les processus de sélection et d'enregistrement des ménages dans le registre unique combinent plusieurs phases : le ciblage géographique, le ciblage communautaire et la vérification de la vulnérabilité des ménages par une enquête exécutée par l'ANSD et un *scoring* pour confirmer la vulnérabilité des ménages mis en avant par les communautés.

GRAPHIQUE 1:

Évolution du nombre de ménages inscrits dans le RNU



Source: élaboration des auteurs.

5 Combien de programmes utilisent le RNU ?

De leur mise en place à nos jours, 11 programmes ou projets utilisent le RNU pour la sélection de leurs

bénéficiaires ou à des fins de suivi de leur public cible au sein de la population à faible revenu. On peut citer notamment (voir tableau 1) :

TABLEAU 1 :

Liste des utilisateurs du RNU

| Programmes ayant signé des protocoles de partage de données | Transferts monétaires | Santé | Insécurité alimentaire | PS productive |
|--|-----------------------|-------|------------------------|---------------|
| PNBSF | ✓ | | | ✓ |
| Agence de la Couverture maladie universelle (CMU) | | ✓ | | |
| Programme alimentaire mondial (PAM), Cellule de lutte contre la malnutrition (CLM) et PNBSF | ✓ | | ✓ | |
| Helen Keller International (HKI) | | | ✓ | ✓ |
| ACTED ⁴ | | | ✓ | |
| Action contre la Faim (ACF) | | | ✓ | |
| Programme de renforcement des dynamiques de développement économique et social (PRODES) | | | | ✓ |
| CORRIANS ⁵ | ✓ | | ✓ | |
| Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire (SECNSA) | ✓ | | ✓ | |
| Haute autorité de gestion du WAQF | ✓ | | | ✓ |

Source : direction du RNU.

6 Les défis rencontrés et solutions apportées en cours de route

La construction du RNU a exigé de relever plusieurs défis, dont le dernier en date est la mise en place du Système d'information et de gestion (SIG), développé en coordination technique avec l'ADIE. Ce SIG se compose d'une série de modules qui permettent une meilleure coordination des interventions, une meilleure planification des activités et un meilleur suivi par les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du RNU et une meilleure utilisation des données par les programmes.

L'autre défi rencontré est l'extension du RNU pour :

- Augmenter la taille du RNU en élargissant ses cibles ;
- Cibler, au-delà des extrêmes pauvres, tous les ménages qui vivent en dessous du seuil de pauvreté ;

- Mettre en place un dispositif efficient de mise à jour des données des ménages ;
- Satisfaire les projets/programmes/structures soucieux de cibler des bénéficiaires dans le cadre des projets réactifs aux chocs.

La mise à jour des données du RNU, en particulier, vise à garantir : son utilisation par plusieurs programmes ; sa fiabilité et l'actualisation des informations ; sa permanence et sa validité dans le temps ; une légitimité sociale et politique de ses données. Le Sénégal a opté pour deux canaux de mise à jour. Ces canaux sont :

- UNE MISE À JOUR CONTINUE via le SIG et en passant par :
 - Le dispositif de gestion des plaintes et réclamations ;



Photos prises lors des enquêtes et lors des assemblées villageoises de validation de la liste des ménages à inscrire dans le RNU.

- Le feedback des données mises à jour avec les programmes utilisateurs du RNU.
- UNE MISE À JOUR TOTALE INTÉGRALE CYCLIQUE en passant par :
 - La réunion de re-certification des ménages par le Comité local ;
 - L'assemblée villageoise/de quartier de validation ;
 - La collecte de données par administration de l'intégralité du questionnaire unifié d'enquête.
- Le bon fonctionnement du *scoring* est confirmé par les statistiques sur la consommation moyenne des ménages dans les listes du RNU, et hors-RNU. Les ménages inscrits sur les listes du RNU sont plus pauvres que les ménages hors-RNU (3 000 FCFA de moins par personne par mois). La consommation moyenne des ménages sur la liste du RNU se trouve légèrement en deçà du deuxième quintile. Ce résultat est relativement cohérent : les ménages inscrits sur les listes du RNU représentent les ménages pauvres, soit les deux premiers quintiles de la population.

Pour la mise à jour, une implication des communautés jusqu'au niveau des villages est assurée par l'administration et les collectivités territoriales au moyen d'un mécanisme de validation. Afin de minimiser les erreurs d'inclusion et d'exclusion, des séances de restitution communautaires de listes des ménages éligibles sont validées par plus de 15 000 assemblées villageoises et de quartier, ce qui assure la redevabilité et réduit les cas de fraudes.

En 2018, deux évaluations qualitative et quantitative du processus de mise à jour et d'extension du RNU ont été effectuées afin de répondre aux questions suivantes :

1. Le ciblage communautaire du RNU, tel qu'il est mis en œuvre actuellement, permet-il de réduire les erreurs d'inclusion et d'exclusion au niveau du RNU ?
2. Les processus de ciblage communautaire du RNU définis dans le manuel sont-ils appliqués ? Sont-ils adaptés pour réduire les erreurs d'inclusion et d'exclusion ?

Les résultats de ces évaluations (Ferré 2018) ont montré que selon l'appréciation des divers acteurs rencontrés, le processus de mise à jour et d'extension du RNU a permis une grande amélioration de la qualité des données du RNU. En effet, tous identifient la transparence du processus et l'implication des communautés comme les facteurs principaux de cette amélioration.

Les résultats⁶ ont également montré que:

- Les scores des ménages inscrits dans le RNU sont significativement plus faibles que ceux hors-RNU. Ce qui confirme que les ménages inclus sont plus démunis que ceux qui ne le sont pas.

Les ménages inscrits sur les listes du RNU sont en moyenne significativement plus pauvres : 87 pour cent contre 76 pour cent pour les ménages en dehors des listes, et 53 contre 36 pour cent de pauvres extrêmes.

Les erreurs d'inclusion sont relativement faibles, avec en moyenne 13 pourcents des ménages inscrits dans le RNU qui ne devraient pas y figurer.

Enfin, le SIG du RNU est en cours de déploiement avec l'appui de l'ADIE sur l'ensemble du territoire, ce qui va permettre une gestion de l'information en temps réel et éviter les cas de fraude.

Un autre défi auquel la DGPSN s'est engagée est l'institutionnalisation du RNU pour renforcer son ancrage institutionnel, améliorer son mode de gouvernance, définir les sources de financement consécutivement à ses missions assignées au RNU et promouvoir son utilisation par tous les projets et programmes de filets sociaux, mais aussi d'assurer la pérennisation du financement de ses activités en intégrant une ligne dans le budget de l'État.

-
1. Statisticienne-économiste, chef division enquêtes, Direction du Registre national unique (DGPSN) au Sénégal.
 2. Directeur du RNU.
 3. Chef de la Division Ciblage Communautaire.
 4. Voir : <<https://www.acted.org/en/countries/senegal/>>.
 5. Le CORRIANS est un collectif pour le renforcement de la réponse à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sénégal. Voir : <<https://bit.ly/2EEmy3D>>.
 6. L'évaluation quantitative a été effectuée sur un échantillon de 912 ménages de 39 villages/quartiers qui ont été tirés de façon aléatoire dans trois des quatre régions ayant piloté le processus de recertification : Kafrine, Kaolack et Tambacounda.

Référence :

Ferré, Celine. 2018. Sénégal : Résultats de l'enquête d'évaluation de la recertification des ménages du RNU. Registre National Unique.

Les opinions exprimées dans cet article appartiennent seulement aux auteurs et ne représentent donc pas nécessairement l'opinion du Programme des Nations Unies pour le développement ou du Gouvernement brésilien.

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13° andar

70076-900 Brasília, DF - Brésil

Téléphone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.org

