

# Options de conception et impacts potentiels d'un programme de transferts sociaux monétaires au Sénégal: Résultats de la simulation

## Informations sur le projet

différentes options basées sur une approche de ciblage combinant les variables catégorielles et géographiques pour atteindre les enfants vulnérables de moins de 5 ans. Le programme a pour objectifs:

- **L'interruption de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.** La plupart des inégalités existant au Sénégal sont léguées par les parents des individus qui en souffrent. En milieu rural, 75% des ménages souffrent de pauvreté chronique contre 18% en milieu urbain. Les

En milieu rural 1 enfant sur 4 de moins de 5 ans vit dans l'extrême pauvreté, alors qu'en milieu urbain elle ne touche que 3% des enfants de la même tranche d'âge.

Dans le quintile le plus pauvre, 142 enfants sur 1000 meurent avant l'âge de 5 ans.

Dans le quintile le plus pauvre, 1 enfant sur 4 souffre d'une insuffisance pondérale et accuse un retard de croissance.

Les enfants vulnérables sont exposés à divers chocs susceptibles d'impacter durablement sur leur développement.

Au Sénégal, la plupart des inégalités sont léguées par les parents. En milieu rural, 3 ménages sur 4 souffrent de pauvreté chronique.

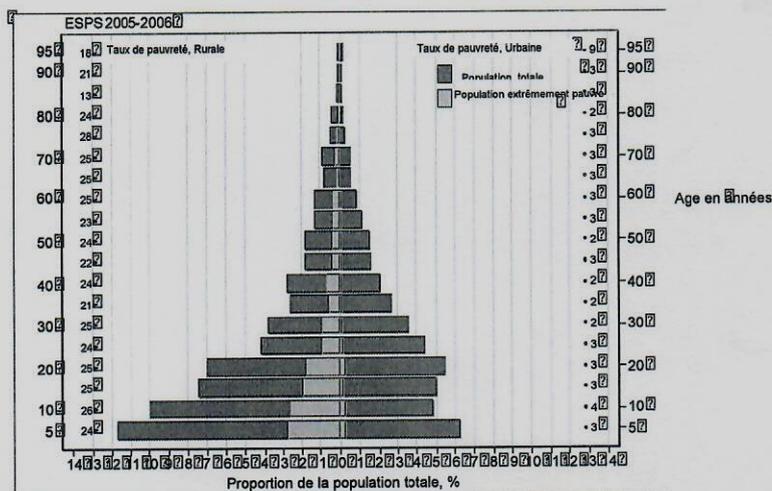
Au Sénégal, la croissance n'a pas forcément été profitable aux plus pauvres et les inégalités se sont accentuées au fil du temps.

Au Sénégal, les enfants de moins de 5 ans demeurent extrêmement vulnérables et ont un besoin urgent d'assistance. Comme souligné dans divers récents rapports, l'introduction d'un programme de transferts sociaux monétaires en tant que mécanisme d'assistance en faveur des groupes vulnérables représente une priorité majeure pour le Sénégal. Néanmoins, à ce jour, il n'existe aucun programme de protection sociale de grande envergure au Sénégal. C'est dans un tel contexte que **cette note de synthèse étudie les options de conception d'un programme de transferts sociaux monétaires pour le Sénégal** et présente les résultats des simulations relatives aux **impacts potentiels et aux coûts des transferts sociaux monétaires** sont de plus en plus considérés comme l'un des instruments politiques les plus efficaces pour porter assistance aux plus vulnérables. En effet, les preuves découlant des analyses rigoureuses conduites dans divers pays suggèrent que de tels programmes génèrent des impacts positifs sur la réduction de la pauvreté et sur l'amélioration de la santé, de la nutrition et de l'éducation.

Cette étude **cible les enfants de moins de 5 ans** pour les raisons suivantes:

**Les enfants de moins de 5 ans sont le groupe d'âge présentant l'un des meilleurs potentiels de rendement d'investissement social.** Les capacités d'un individu dépendent de façon critique des conditions de vie de la petite enfance, et 85% de la structure cérébrale d'un enfant est formée avant l'âge de 3 ans. En effet, les enfants souffrant de graves privations dans les cinq premières années de leur vie ont moins de chance d'être éduqués et de réussir à l'école, sont plus susceptibles d'être au chômage une fois adultes, et plus susceptibles de souffrir de maladies chroniques plus tard dans leur vie. Ainsi, l'investissement dans le développement de la petite enfance a un rendement considérable et durable.

**Les enfants de moins de 5 ans constituent le segment le plus vulnérable de la population.** Ce groupe d'âge est également celui qui présente le plus grand nombre d'individus vivants dans la pauvreté extrême, et la plupart d'entre eux vivent en milieu rural. En même temps, les enfants de moins de 5 ans forment une population qui souffre le plus de la malnutrition et leurs taux de mortalité sont alarmants. Ces êtres demeurent sans voix et incapables de se défendre.



## Mécanismes de ciblage

Le **ciblage** vise à économiser des ressources, car il permet d'orienter les transferts sociaux monétaires vers les plus nécessiteux. Les pays ont utilisé différentes techniques de ciblage selon le contexte. Les principales approches sont:

**Le test de revenus par approximation:** des indicateurs facilement identifiables tels que l'âge, le sexe, l'état du logement et l'accès à la terre sont utilisés comme base d'une formule mathématique qui détermine les bénéficiaires. Néanmoins, ces indicateurs doivent être en corrélation avec la pauvreté et ils comportent des risques d'erreurs d'inclusion et d'exclusion, car leur formule est correcte lorsqu'elle s'applique à la moyenne mais fautive lorsqu'elle s'applique à chaque ménage. En outre, cette approche peut s'avérer difficile à exécuter car elle requiert de fortes capacités institutionnelles et les coûts de sa mise en œuvre sont élevés par rapport à ceux des autres méthodes. Enfin, cette approche peut générer des stigmates sociaux et des tensions entre bénéficiaires et non bénéficiaires, en particulier dans le contexte sénégalais où la différence entre les niveaux de vie dans certaines régions n'est pas très évidente.

**Le ciblage communautaire:** des comités élus dans chaque communauté sélectionnent les bénéficiaires généralement en fonction de règles établies par des tiers. En raison des liens forts qui existent entre les communautés et entre les familles sénégalaises, les associations chargées de choisir les bénéficiaires et qui sont composées d'individus relativement mieux lotis peuvent délibérément exclure les plus marginalisés. L'exemple du Sénégal montre que ce type de ciblage favorise le clientélisme. Enfin, cette méthode est généralement plus difficile à reproduire à grande échelle.

**Le ciblage catégoriel et géographique:** les bénéficiaires sont sélectionnés sur la base de caractéristiques fondamentales et facilement observables des ménages ainsi qu'en fonction du lieu de résidence. Pour le cas du Sénégal, cette approche peut s'avérer efficace pour les différentes raisons suivantes:

- Les taux de pauvreté sont extrêmement élevés dans certaines zones et dans certaines catégories sociales selon la taille des ménages. Par exemple, dans les zones rurales des départements de Kédougou et de Tambacounda, les taux de pauvreté des ménages ayant au moins un enfant de moins de 5 ans sont de 96 et 91% respectivement.

**Les taux de pauvreté sont fortement concentrés dans des régions spécifiques.**

**La taille du ménage est très corrélée à la pauvreté dans les zones rurales d'un grand nombre de départements.**

**La combinaison des indicateurs « taille du ménage » et « lieu de résidence » montre des taux de pauvreté extrêmement élevés qui peuvent dans certains cas atteindre 100%.**

De même, les familles nombreuses de certaines zones rurales enregistrent des taux élevés de pauvreté (30 points de pourcentage) par rapport aux familles plus petites. En milieu rural, certains groupes formés sur la base d'une combinaison des indicateurs « taille du ménage » et « lieu de résidence » enregistrent un taux de pauvreté de 100%. Le fait que la pauvreté soit en forte corrélation avec le lieu de résidence et la taille du ménage prouve le bien-fondé de l'utilisation de ces indicateurs pour atteindre les plus pauvres.

- Cette méthode de ciblage est facile à exécuter, ne requiert pas de fortes capacités institutionnelles, est transparente et aisément comprise par les membres des communautés et présente des coûts de mise en œuvre très faibles par rapport à ceux du test de revenus par approximation, par exemple.

### Résultats des simulations des différentes options de conception du programme

Diverses simulations, basées sur une combinaison de différents critères d'éligibilité selon le lieu de résidence et la taille du ménage, ont été mises en œuvre, la présence d'au moins 1 enfant de moins de 5 ans n'ayant pas toujours constitué une exigence d'éligibilité. Les principaux résultats des 4 scénarios choisis sont présentés dans le tableau 1. Le montant du transfert mentionné dans ce tableau s'élève à 5300 FCFA par mois. Cette allocation est distribuée à chaque enfant de moins de 5 ans élevé dans une famille éligible.

### Couverture de la population

Les différents scénarios présentés se différencient en termes de taille du programme (le scénario 1 étant le plus petit et le scénario 4 le plus grand). Par exemple, le scénario 1 choisit les bénéficiaires sur la base du lieu de résidence et la taille des ménages en zones rurales, et chaque département a un "critère d'éligibilité" basé sur ces facteurs : par exemple, dans certains départements tous les ménages comptant un enfant de moins de 5 ans bénéficient de l'allocation, tandis que dans d'autres seuls les ménages dépassant une certaine taille sont jugés éligibles (pour des informations complémentaires, voir le document technique. Ce programme couvrirait 14,4 % de l'ensemble des enfants de moins de 5 ans (311.000 enfants) -touchant ainsi presque 1 sur 4 enfants pauvres (23,3 %). La couverture des enfants non pauvres ne serait que de 4 %. Si on prend en compte les bénéficiaires indirects également (individus vivant dans les ménages dans lesquels au moins un des membres perçoit un transfert), la couverture totale de la population serait de 10 %.

Lorsqu'on effectue des transferts au bénéfice de tous les ménages ruraux comptant au moins un enfant de moins de 5 ans résidant dans les 15 départements les plus pauvres (scénario 2), la couverture nationale de tous les enfants de moins de 5 ans serait de 25 % tout en touchant 40 % des enfants pauvres de moins de 5 ans sur le plan national. Dans le scénario 3, tous les ménages ruraux vivant dans les 20 départements les plus pauvres comprenant 14 membres ou plus et un enfant de moins de 5 ans sont bénéficiaires. Ceci couvrirait 37 % des enfants de moins de 5 ans tout en touchant plus de la moitié de l'ensemble des enfants pauvres du Sénégal âgés de moins de cinq ans. Enfin, le scénario 4 offre des allocations à tous les ménages vivant en zones rurales qui ont un enfant de moins de 5 ans. Cela couvrirait 65 % de tous les enfants de moins de 5 ans et 76 % de l'ensemble des enfants pauvres de moins de 5 ans.

### Répartition des allocations

Le scénario 1 offrirait environ 80 % des allocations aux deux derniers quintiles de la distribution des revenus, tandis que 11 % reviendraient aux ménages appartenant aux 40 % des ménages les plus riches de la population. Ce ciblage est nettement meilleur que celui relatif aux subventions alimentaires et énergétiques en 2007 où presque 55 % des allocations furent perçus par les ménages appartenant aux 40 % les plus riches de la population. En effet, même des moyens de ciblage très simplistes qui n'utilisent que le lieu de résidence comme conditions d'éligibilité comme les scénarios 2 et 4 seraient plus efficaces que le ciblage relatif aux subventions. Par exemple, dans le scénario 2, 67 % des allocations reviendraient à 40 % des ménages les plus pauvres tandis que 16 % des allocations iraient aux 40 % des ménages les plus riches.

Les mesures politiques visant à protéger les pauvres contre les effets de la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires survenue en 2007 se sont avérées très coûteuses (environ 3 pour cent du PIB) et inefficaces pour ce qui est d'atteindre les plus pauvres (près de 55% des allocations ont été perçus par les ménages appartenant aux 40% les plus riches de la population).

## Coûts du programme

Les coûts du programme pour les scénarios présentés varient entre 0,32 % du PIB (scénario 1) et 1,46 % du PIB (scénario 4). Le ratio coûts-avantages est très élevé, en particulier dans les scénarios 1 et 2 – dans le premier, pour chaque dollar dépensé dans le programme (sans compter les frais d'administration), 93 cents contribueraient à réduire l'écart de pauvreté. Au fur et à mesure que la taille du programme s'agrandit, le ratio coûts-avantages diminue. Toutefois, cela n'est pas surprenant vu que plus la couverture de la population est grande, plus il est difficile de cibler seulement les pauvres. Il importe de noter que tandis que les coûts des subventions alimentaires et énergétiques (environ 3 % du PIB) sont considérablement plus importants que tous les programmes proposés, la part des allocations des subventions alimentaires/énergétiques reçues par les plus riches est plus grande que la part des allocations dans chacun des scénarios proposés.

Tableau 1

### Quelques résultats de simulation pour un programme de transferts sociaux monétaires (5300 F CFA tous les mois)

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
<b>Bénéficiaires</b>				
% d'enfants de moins de 5 ans percevant des allocations	14,4	24,7	37,0	65,2
Nombre d'enfants percevant des allocations (000) <sup>1</sup>	311	534	802	1 411
% de ménages ayant des enfants de moins de 5 ans percevant des allocations	12,1	23,2	22,9	59,8
% d'individus bénéficiaires directs ou indirects 2	10,2	18,0	27,3	47,6
Couverture des enfants pauvres de moins de 5 ans (en %)	23,3	36,8	50,4	76,2
Couverture des enfants de moins de 5 ans vivant dans la pauvreté extrême (en %)	41,2	56,0	67,6	92,5
Erreur d'inclusion (% des enfants non pauvres de moins de 5 ans bénéficiaires)	4,3	11,1	22,0	52,7

<sup>1</sup> Prend en compte les changements démographiques afin de refléter la taille de la population des moins de 5 ans en 2011

<sup>2</sup> Les bénéficiaires indirects sont tout membre de la famille vivant dans un ménage qui perçoit un transfert.

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
<b>Impacts (pourcentages)</b>				
Changement dans le ratio de la population pauvre	0,60	1,28	1,96	3,50
Changement dans le ratio d'enfants pauvres <sup>1</sup>	1,14	2,32	3,34	5,84
Changement dans l'écart de pauvreté chez l'enfant	1,10	1,70	2,29	3,43
Changement dans l'écart de pauvreté au carré chez l'enfant	0,88	1,25	1,58	2,24
Changement dans le coefficient de gini	0,83	1,21	1,51	2,02
<b>Sensibilité des Scénarios</b>				
Changement dans le ratio de pauvreté (dans la population) avec une augmentation de 10% du montant	0,63	1,36	2,06	3,70
Changement dans le ratio de pauvreté chez l'enfant <sup>1</sup> avec une augmentation de 10% du montant	1,19	2,47	3,51	6,80
Changement dans le ratio de pauvreté (dans la population) avec une [ ] de 10% du montant	0,55	1,17	1,83	3,25
Changement dans le ratio de pauvreté chez l'enfant <sup>1</sup> avec une diminution de 10% du montant	1,05	2,12	3,10	5,47

<sup>1</sup> Les transferts sont ajoutés aux dépenses totales des ménages et sont supposés être répartis de manière égale entre les membres du ménage

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
<b>Coûts du Programme</b>				
Coût-Avantage <sup>2</sup>	0,93	0,91	0,86	0,78
Coût total première année du programme (monnaie locale,000) <sup>3</sup>	21 625 996	37 126 883	55 697 850	98 046 877
Coût total en dollar US (000) <sup>4</sup>	45 593	78 273	117 425	206 707
Coût total en termes de % du PIB	0,32	0,55	0,83	1,46
Coût total en termes de % des dépenses publiques	1,26	2,17	3,25	5,73
Coût total en termes de % des recettes publiques	1,55	2,66	3,99	7,02

<sup>2</sup> Le coût-avantage est la réduction de l'écart de pauvreté en \$ pour chaque unité (1 \$) dépensée dans le programme (sans compter les frais d'administration)

<sup>3</sup> Il inclut les frais d'administration des programmes (estimés à 10 % des coûts)

<sup>4</sup> Taux de change utilisé : 474.327 (en date du 1er mars 2011)

## Impact sur la pauvreté

Concernant l'impact sur le ratio de pauvreté des enfants de moins de 5 ans, il varie entre 1,1 % (dans le scénario 1) et 5,8 % (dans le scénario 4). Ces impacts ne sont pas très significatifs parce que les ménages qui sont ciblés sont extrêmement pauvres et éloignés du seuil de pauvreté. L'objectif principal d'un tel programme demeure la réduction de l'écart de pauvreté.

Néanmoins, même si la plupart des ménages bénéficiaires ne sortent pas de la pauvreté, ces transferts peuvent toujours apporter un grand changement dans leurs vies en leur donnant accès à la nourriture, à la santé et aux services sociaux.

*Quant au **financement d'un programme de transferts sociaux monétaires**, cela n'entraînerait pas nécessairement une augmentation des dépenses publiques, mais plutôt une meilleure redistribution des ressources publiques issues des autres programmes moins efficaces.*

Il y a des compromis entre les programmes, et le choix d'un sur les autres dépend en partie des objectifs, de la disponibilité du budget et de l'acceptabilité politique. Par exemple, le scénario 1 est nettement plus efficace que les autres scénarios d'un point de vue du ciblage, mais vu qu'il y a une règle différente pour chaque département, il peut être plus difficile à mettre en œuvre. Aussi, augmenter la couverture de la population pourrait souvent entraîner plus d'erreurs d'inclusion. En même temps, une plus grande couverture signifie que le coût administratif par bénéficiaire est réduit vu que les coûts fixes sont étalés sur plus d'individus. Une plus grande couverture pourrait aussi impliquer une réduction des montants du transfert.

Néanmoins, il est essentiel que des projets pilotes à petite échelle soient d'abord mis en œuvre pour mieux connaître l'efficacité des programmes à atteindre les pauvres et leurs impacts, et aussi connaître quels montants de transferts sont appropriés pour apporter un changement significatif dans les conditions des enfants pauvres. Toutefois, cette étude fournit des preuves solides quant aux impacts potentiels et l'efficacité du programme de transferts sociaux monétaires basé sur une approche de ciblage géographique/catégoriel pour le cas du Sénégal.