



# Coûts et impacts d'un programme de transferts sociaux monétaires au Sénégal: Résultats des simulations

## INFORMATIONS SUR LE PROJET

Cette note de synthèse est issue de l'étude intitulée "Coûts et impacts d'un programme de transferts sociaux monétaires au Sénégal" qui analyse l'efficacité, les impacts possibles et les coûts d'un programme de transferts sociaux monétaires ciblant les enfants de moins de 5 ans et utilisant une approche de ciblage combinant les approches catégorielle et géographique.

Les 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 leçons découlant des évaluations rigoureuses conduites dans de nombreux pays suggèrent que de tels programmes génèrent des impacts positifs sur la réduction de la pauvreté, sur l'amélioration de la santé, de la nutrition et de l'éducation.

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'appui aux groupes vulnérables devrait représenter 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 au Sénégal et présente les résultats des simulations en termes d'impacts et de coûts pour différentes options basées sur un ciblage combinant les approches catégorielle et géographique pour atteindre les familles avec des enfants vulnérables de moins de 5 ans.

## Quels objectifs pour un tel programme?

### • L'interruption de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

La plupart des inégalités existantes au Sénégal sont léguées par les parents aux enfants qui en souffrent. En milieu rural, 75% des ménages souffrent de pauvreté chronique contre 18% en milieu urbain. Les transferts sociaux monétaires peuvent s'avérer un outil efficace de réparation de ces inégalités héritées et de promotion de l'égalité des chances.

**En milieu rural 1 enfant sur 4 de moins de 5 ans subit l'extrême pauvreté, alors qu'en milieu urbain elle n'en touche que 3%.**

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

**1 enfant sur 4 du quintile le plus pauvre 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 profité aux plus pauvres et les inégalités se sont accentuées au fil du temps.**



### • L'atténuation de la vulnérabilité aux chocs.

Les enfants vulnérables du Sénégal sont exposés à divers chocs susceptibles d'impacter durablement sur leur développement. Ces chocs incluent entre autres les crises énergétique, alimentaire et financière, les chocs climatiques et les chocs sanitaires subis par un membre de la famille. Les transferts sociaux monétaires peuvent contribuer à atténuer les effets pervers de ces événements et prévenir leurs impacts négatifs et durables sur le développement des enfants.

### • L'amélioration de la santé et des indicateurs de l'état nutritionnel.

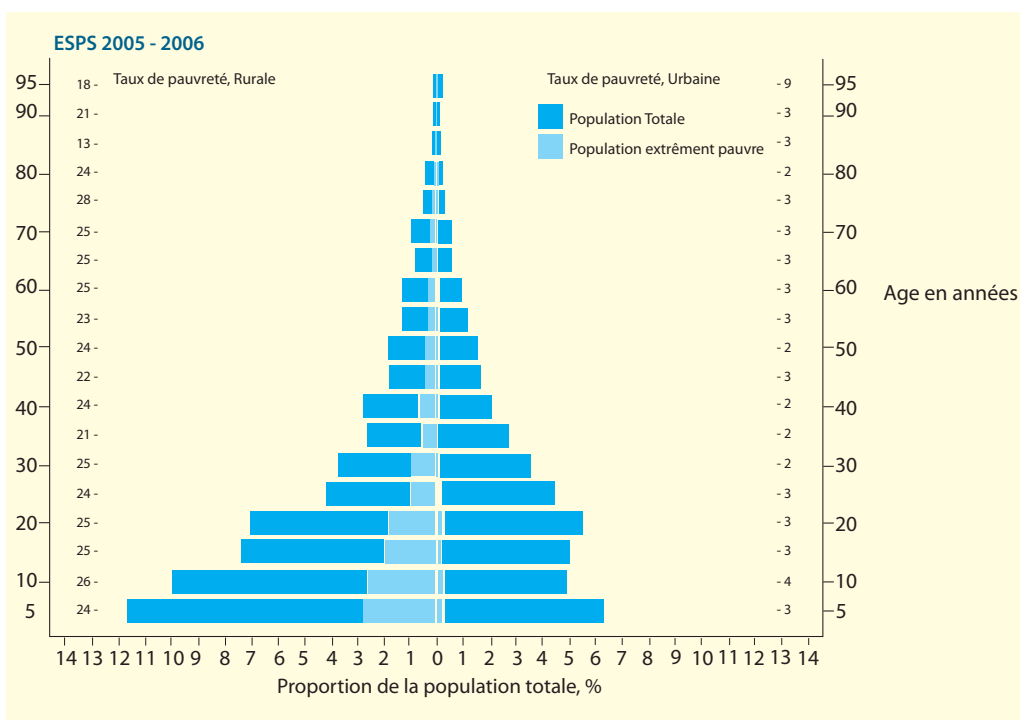
Différents indicateurs de santé et de nutrition de l'enfant doivent faire l'objet de mesures urgentes. Parmi le quintile le plus pauvre, 1 enfant sur 4 souffre d'insuffisance pondérale et accuse un retard de croissance, enfin 142 enfants sur 1000 meurent avant l'âge de 5 ans. En reliant les transferts sociaux monétaires aux conditionnalités qui promeuvent un bon comportement et stimulent un investissement accru dans la santé et la nutrition de leurs enfants, des gains à long terme peuvent être réalisés grâce à une amélioration du développement du capital humain.

### • La réduction des inégalités.

La croissance au Sénégal n'a pas été profitable aux plus pauvres, et les inégalités se sont accentuées au fil du temps. De plus, des disparités considérables subsistent entre zones urbaines et rurales pour divers indicateurs incluant l'éducation, les taux de mortalité, la nutrition et la santé. Ainsi, 25% des enfants ruraux de moins de 5 ans vivent dans l'extrême pauvreté comparé à seulement 3% dans les zones urbaines. Des transferts ciblés pourraient permettre aux plus démunies de bénéficier également de la croissance.

### • Une meilleure prise en charge des couches les plus vulnérables de la société.

Les fonds publics n'ont pas toujours effectivement profité aux plus pauvres. En fait, des programmes publics tels les subventions aux prix alimentaires et énergétiques se sont avérés inefficaces pour atteindre les couches les plus vulnérables tout en étant coûteux et donnant lieu à d'énormes distorsions économiques. L'introduction d'un programme de transferts sociaux monétaires pourrait



s'avérer un outil plus efficace qui permettrait d'atteindre les couches les plus vulnérables et de les protéger contre des chocs tels que les crises alimentaires et énergétiques.

### Pourquoi s'intéresser en particulier aux enfants de moins de 5 ans?

#### • Les enfants de moins de 5 ans présentent l'un des meilleurs potentiels de rendement d'investissement social.

En effet, les capacités cognitives dépendent de façon critique des conditions de vie pendant la petite enfance, ainsi 85% de la structure cérébrale est formée avant l'âge de 3 ans. Les enfants souffrant de privations au cours des cinq premières années de leur vie ont moins de chance d'être bien 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. Ainsi, l'investissement dans 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 celui qui présente le plus grand nombre d'individus vivant 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 la population qui souffre le plus de la malnutrition et leurs taux de mortalité sont alarmants. Ils demeurent sans voix et sont incapables de se défendre.

### Mécanismes de ciblage

**Le ciblage** vise à économiser des ressources, car il permet

d'orienter les transferts vers les plus nécessiteux. Selon le contexte, différentes techniques de ciblage ont déjà été mises en œuvre. Les principales approches sont:

**Le test de revenus par approximation:** des indicateurs facilement identifiables tels que l'âge, le sexe, l'état du logement ou l'accès à la terre sont utilisés comme base d'une formule qui identifie les bénéficiaires. Néanmoins, ces indicateurs doivent être en corrélation avec la pauvreté et cette méthode comporte des risques d'erreurs d'inclusion et d'exclusion, car la formule est correcte lorsqu'elle s'applique à la moyenne mais « fausse » lorsqu'elle s'applique à chaque ménage. En outre, cette approche peut s'avérer difficile à mettre en œuvre car elle requiert de fortes capacités institutionnelles et ses coûts d'opérationnalisation peuvent s'avérer élevés. 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 les familles, les groupes chargés de choisir les bénéficiaires et qui sont composés d'individus relativement mieux lotis peuvent délibérément exclure les plus marginalisés. Des évidences montrent qu'au Sénégal 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 des caractéristiques de base des ménages et facilement observables ainsi qu'en fonction du lieu de résidence. Pour le cas du Sénégal, cette approche peut s'avérer efficace pour différentes raisons :

- 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

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. De même, les familles nombreuses de certaines zones rurales enregistrent des taux plus élevés de pauvreté (30 points de plus) que les ménages plus petits. En milieu rural, certains groupes formés sur la base d'une combinaison des variables « taille du ménage » et « lieu de résidence » enregistrent un taux de pauvreté de 100%. Le fait que la pauvreté soit fortement corrélée avec le lieu de résidence et la taille du ménage prouve le bien-fondé de l'utilisation de ces variables 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 réalisées. La présence d'au moins 1 enfant de moins de 5 ans ayant toujours constitué une exigence d'éligibilité. Les principaux résultats des 4 scénarios retenus sont présentés dans le tableau ci-dessous. Le montant du transfert s'élève à 5300 FCFA par mois. Cette allocation est transférée pour chaque enfant de moins de 5 ans élevé dans un ménage 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 retient les bénéficiaires sur la base du lieu de résidence et de 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 départements seuls les ménages dépassant une certaine taille sont jugés éligibles (pour des informations complémentaires, voir l'étude complète). Ce programme couvrirait 14,4 % de l'ensemble des enfants de moins de 5 ans (311.000 enfants) -touchant ainsi presque un quart des enfants pauvres (23.3 %). L'erreur d'inclusion, enfants non pauvres bénéficiaires, 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 %.

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

**La taille du ménage est très corrélée à la pauvreté dans les zones.**

**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%.**

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. 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. Ce scénario couvre 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. Ce dernier couvre 65 % de tous les enfants de moins de 5 ans et 76 % de l'ensemble des enfants pauvres de moins de 5 ans.

**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% 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).**

### Répartition des allocations

Dans le scénario 1 environ 80 % des transferts iraient aux ménages des deux derniers quintiles de bien être de la population, tandis que 11 % reviendraient aux ménages appartenant aux 40 % des ménages les plus riches de la population. En terme de redistribution, ce ciblage est nettement meilleur que celle des subventions aux prix alimentaires et énergétiques de 2007/08 où presque 55 % des subventions furent perçues par les ménages appartenant aux 40 % les plus riches. 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 les subventions. Par exemple, dans le scénario 2, 67 % des transferts reviendraient à 40 % des ménages les plus pauvres tandis

que 16 % des allocations iraient aux 40 % des ménages les plus riches.

### Coûts du programme

Le coût du programme pour les scénarios présentés varie entre 0,32% du PIB (scénario 1) et 1,46 % du PIB (scénario 4). Le ratio coût-bénéfice est très élevé, en particulier dans les scénarios 1 et 2 – dans le premier, pour chaque dollar dépensé (hors 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-bénéfice diminue. Toutefois, ce résultat n'est pas surprenant puisque que plus la couverture est grande, plus il est difficile de cibler seulement les plus pauvres. Il convient de souligner que le coût des subventions (environ 3 % du PIB) est considérablement plus important que tous les programmes proposés, et que la part des subventions alors captées par les plus riches est plus importante que dans chacun des scénarios proposés.

### 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 de base.

Le financement d'un programme de transferts sociaux monétaires n'entraînerait pas nécessairement une augmentation des dépenses publiques, l'espace fiscal nécessaire pourrait venir d'une réallocation des ressources issues d'autres programmes moins efficaces.

## Principaux résultats des simulations pour un programme de transferts sociaux monétaires (5300F CFA par mois)

BÉNÉFICIAIRES	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
% 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
% des 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 <sup>2</sup>	10.2	18.0	27.3	47.6
Couverture des enfants pauvres de moins de 5 ans (en%)	23.2	36.8	50.4	76.2
Erreur d'inclusion (% des enfants non pauvres de moins de 5 ans bénéficiaires)	4.3	11.1	22.0	52.7

IMPACTS (pourcentage)	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Impact sur le taux de pauvreté (dans la population)	0.60	1.28	1.96	3.50
Impact sur le taux de pauvreté des enfants <sup>3</sup>	1.14	2.32	3.34	5.84
Impact sur l'écart de pauvreté des enfants	1.10	1.70	2.29	3.43
Impact sur le coefficient de GINI	0.83	1.21	1.51	2.02

COÛTS DU PROGRAMME	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Coût-Bénéfice <sup>4</sup>	0.93	0.91	0.86	0.78
Coût total première année du programme (F CFA,000) <sup>5</sup>	21,625,996	37,126,883	55,697,850	98,046,877
Coût total en USD (000) <sup>6</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 % des dépenses publiques	1.26	2.17	3.25	5.73
Coût total en % des recettes publiques	1.55	2.66	3.99	7.02

**1 -** Prend en compte les changements démographiques afin de refléter la taille de la population des moins de 5 ans en 2011

**2 -** Les bénéficiaires indirects sont tous membre de la famille vivant un ménage qui perçoit un transfert

**3 -** Les transferts sont ajoutés aux dépenses totales des ménages et sont supposés être répartis de manière égale entre les membres du ménage

**4 -** le coût-bénéfice est la réduction de l'écart de la pauvreté en \$ pour chaque unité (1\$) dépensée dans le programme (sans compter les frais d'administration)

**5 -** Inclut les frais d'administration des programmes (estimés à 10% des coûts)

**6 -** Taux de change utilisé : 474,327 (en date du 1er mars 2011)

**Scénario 1 :** La sélection des bénéficiaires est basée sur le lieu de résidence et le nombre de membres du ménage. Tandis que dans certains départements, tous les ménages comptant des enfants de moins de 5 ans auront le droit de bénéficier de l'allocation, dans d'autres départements, seuls les ménages dont le nombre de membres dépasse un certain seuil auront le droit de bénéficier de l'allocation.

**Scénario 2 :** Tous les ménages comptant un enfant de moins de 5 ans vivant dans les 15 départements les plus pauvres sont considérés comme éligibles.

**Scénario 3 :** Tous les ménages ayant un enfant de moins de cinq ans et comptant 14 membres ou plus et qui habitent dans les 20 départements les plus pauvres sont éligibles.

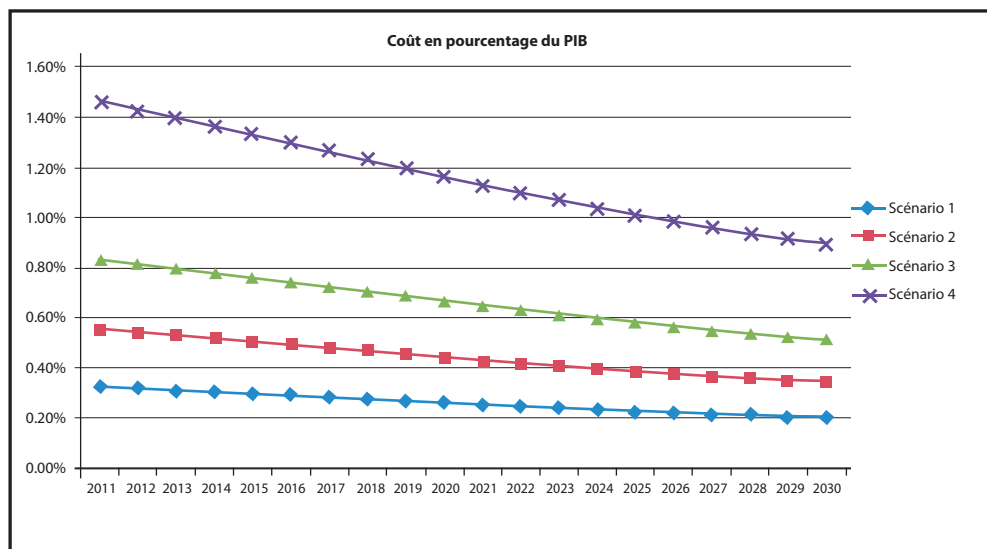
**Scénario 4 :** Tous ménages avec un enfant de moins de cinq ans résidant dans les zones rurales sont considérés comme éligibles.



Il y a des compromis à faire entre les programmes proposés, et le choix de l'un dépend en partie des objectifs, de la disponibilité budgétaire 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 puisqu'il y a une règle différente pour chaque département, il peut être plus difficile à mettre en œuvre. Aussi, augmenter la couverture pourrait entraîner plus d'erreurs d'inclusion. En même temps, une plus grande couverture signifie que le coût administratif par bénéficiaire est réduit puisque les coûts fixes sont étalés sur plus d'individus. Une plus grande couverture pourrait aussi impliquer une réduction du montant transféré.

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

pour mesurer leurs impacts, et aussi connaître quels montants de transferts sont appropriés pour apporter un changement significatif dans les conditions de vie des enfants pauvres. Toutefois, cette étude fournit des preuves solides quant aux impacts potentiels et à l'efficacité d'un programme de transferts sociaux monétaires basé sur une approche de ciblage géographique et catégoriel dans le cas du Sénégal.



**Vu le Contexte sénégalais, l'option la plus adéquate des scénarios simulés serait de cibler toutes les familles vivant dans les 15 départements les plus pauvres, ayant un enfant de moins de 5 ans (scénario 2). Un tel ciblage couvrirait 37% de l'ensemble des enfants pauvres de moins de 5 ans, et 56% de l'ensemble des enfants en situation de pauvreté extrême. Le taux d'erreur d'inclusion ne serait que de 11%.**

**En dépit du fait que le scénario 1 indique une répartition légèrement meilleure vis-à-vis des pauvres, vu que le scénario 2 utilise le lieu géographique et le fait d'avoir un enfant de moins de 5 ans comme seule condition (au lieu d'utiliser également la taille des ménages), il est beaucoup plus simple, transparent et facile à comprendre par tous, il nécessite moins de moyens administratifs, et pourrait se traduire par des frais d'administration beaucoup plus faibles.**

unissons-nous  
pour les enfants



unicef 

**UNICEF Bureau du Sénégal**  
PO Box 429, rue Carnot x Salva, Dakar, Sénégal  
[www.unicef.org/wcaro/countries-senegal.html](http://www.unicef.org/wcaro/countries-senegal.html)

**Ministère de la Famille et  
des Organisations Féminines  
CSOPLCP**

les résultats, interprétations et conclusions exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les points de vue de l'UNICEF. © UNICEF, 2011

**Mise en page & graphisme :** Imprimerie GRAPHI PLUS • **Photographie :** © UNICEF / 2011 / G.Pirozzi / J. Poldowski  
**Traduction :** Transterp