

Evaluation des impacts des crises et des réponses politiques mises en œuvre au Sénégal :

Situation des enfants et simulations de politiques de
protection sociale

28/11/2011

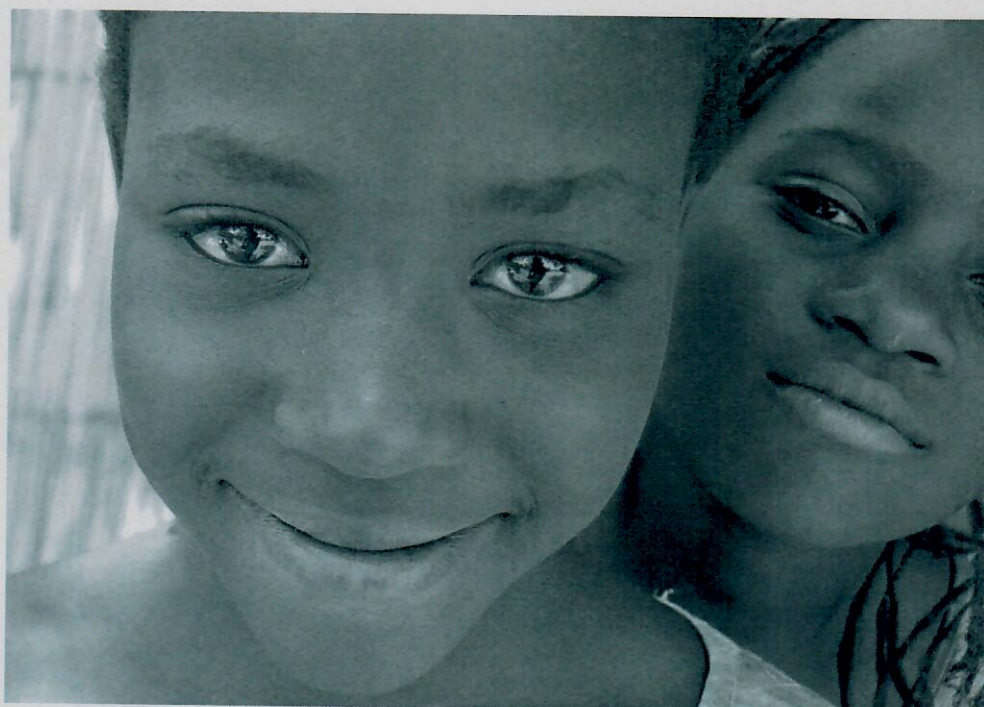
Rapport final – Version provisoire

Gaye Daffé (CRES)

Fatou Cissé (CRES)

Mbaye Diène (CRES)

Avec la collaboration technique de : Yaya Ky (CRES)



CRES
Consortium pour la
Recherche Economique
et Sociale

unicef 

Avertissement : Les opinions présentées dans ce document sont celles des auteurs et ne
représentent pas nécessairement les vues de l'UNICEF

Photographies : Ricardo Falcao / UNESCO Sénégal

TABLE DES MATIERES

Introduction générale : contexte et cadre de politique économique et sociale

Chapitre I Revue et analyse des politiques économiques et sociales en faveur des enfants

1.1. Caractérisation de la crise mondiale

1.1.1. La crise énergétique

1.1.2. La crise alimentaire

1.1.3. La crise financière

1.2. Impact de la crise sur l'économie sénégalaise

1.2.1. Les canaux de transmission de la crise : l'évolution des flux commerciaux et financiers

1.2.2. Le mécanisme de transmission de la hausse des prix internationaux du riz

1.2.3. Impacts sur les variables macroéconomiques

1.2.4. Impact sur les ménages

1.3. Politiques économiques en réponse à la crise

1.3.1. Mesures conjoncturelles de stabilisation des prix et de soutien à la consommation

1.3.2. Mesures structurelles de stimulation des productions domestiques **Erreur ! Signet non défini.**

1.4. Les politiques sociales en réponse à la crise

1.4.1. La stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)

1.4.2. Les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté

1.4.3. Progrès réalisés en matière d'OMD et de protection sociale

Conclusion

Chapitre 2 Analyse de la situation des enfants

2.1. Pauvreté et vulnérabilités des enfants au Sénégal

2.1.1. Pauvreté monétaire des enfants au Sénégal

2.1.2. Pauvreté multidimensionnelle : les privations subies par les enfants

2.1.3. Vulnérabilités et risques liés à la nutrition

2.1.4. Vulnérabilités et risques liés à la santé

2.1.5. L'accès à l'éducation

2.1.4. Le travail des enfants

2.2. Evolution des inégalités et des injustices sociales affectant les enfants

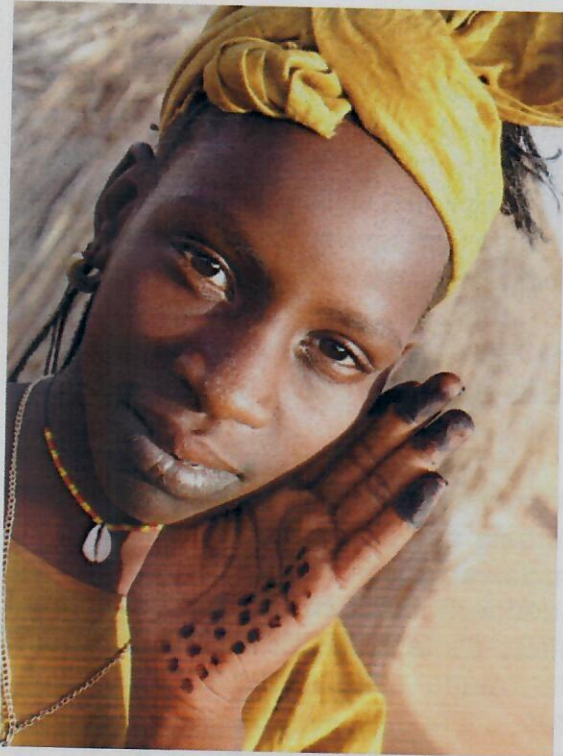
2.2.1. Les inégalités selon les quintiles

2.2.2. Inégalités selon les zones géographiques

2.2.3. Les inégalités entre les régions

2.2.4. Les inégalités selon le genre

Introduction générale : contexte et cadre de politique économique et sociale



Le contexte de l'économie sénégalaise a été marqué au cours des dernières années par des signes de ralentissement de la croissance, le renchérissement du coût de la vie, la persistance de la pauvreté et une accentuation des inégalités. Depuis 2002, la croissance du PIB décrit en effet une évolution en dents de scie qui tend à l'écarter du profil tendanciel observé depuis la dévaluation du franc CFA en 1994. Après la chute brutale du taux de croissance du PIB, notée en 2002 (0,7%), un nouveau ralentissement est intervenu successivement en 2006 (2,5%), 2008 (3,2%) et 2009 (2,2%). Etant donné un croît démographique de 2,4% par an, le résultat d'une telle performance est une baisse du PIB par tête. Au total, la croissance est donc non seulement restée en-deçà du taux de 7% jugé nécessaire pour réduire de moitié la pauvreté à l'horizon 2015, mais les dividendes de la croissance sont

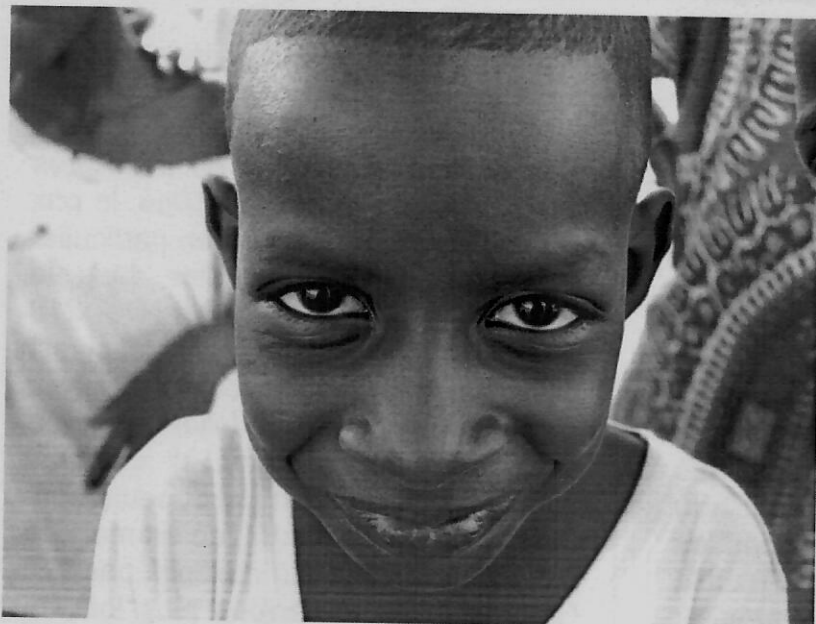
inégalement répartis entre les secteurs et à travers le pays. Les zones rurales en particulier, où réside la majorité des populations pauvres et des groupes vulnérables, en sont presque complètement exclues. Cette exclusion s'explique à la fois par le faible capital humain existant dans ces zones, les aléas climatiques et par les problèmes structurels que rencontre le secteur agricole, sans compter le niveau de moins en moins rémunérateur des prix des produits agricoles.

La situation aurait été moins préoccupante si la décélération de la croissance ne s'accompagnait pas d'un renchérissement sans précédent des prix des produits alimentaires, de l'énergie et des services essentiels comme le transport. Bien que ces hausses soient en grande partie imputables à la flambée des prix internationaux des produits alimentaires et du pétrole, leurs effets sur les populations sénégalaises n'ont pas moins été amplifiés par la réduction ou la suppression de subventions sur des produits alimentaires (riz, huile) et de consommation courante (gaz butane) et par des ajustements tarifaires portant sur certains services (électricité, télécommunications). Combiné à la lenteur de la croissance, le renchérissement des prix se traduit par une détérioration du pouvoir d'achat des ménages, même de ceux bénéficiant des revenus salariaux (MEF, UNICEF, 2009).

Dernier élément du contexte : la persistance de la pauvreté et le creusement des inégalités. Comparés à ceux de l'ESAM II (2001-02), les résultats de l'ESPS (2005-06) indiquent certes une diminution de la proportion d'individus et de ménages

Chapitre I

Revue et analyse des politiques économiques et sociales en faveur des enfants



Précédée de l'explosion du prix du baril de pétrole, la flambée des prix internationaux des céréales de 2007-2008 et les mouvements sociaux qui s'en ont suivi ont remis au devant de la scène la question de la dépendance alimentaire d'un pays structurellement déficitaire, au plan énergétique et alimentaire, comme le Sénégal.

Cette hausse des prix des produits alimentaires a évidemment comme premières victimes ceux qui consacrent la plus grande part de leur budget aux dépenses alimentaires, à savoir les ménages pauvres et leurs enfants. Au plan économique et social, les implications d'un tel choc sont les suivantes : la baisse de la croissance du PIB et du revenu par tête obligeant les ménages soit à réduire leur niveau de consommation alimentaire soit à délester leur budget de certaines dépenses ; la détérioration de l'état de santé des enfants en particulier ; une augmentation des abandons scolaires au profit du travail des enfants, etc.

Dans ce chapitre, nous examinons les politiques économiques et sociales mises en œuvre au Sénégal en réponse aux effets des crises internationales, de la hausse des prix des produits alimentaires de 2007-2008 en particulier. Pour l'essentiel, l'analyse porte sur les questions suivantes :

1) Comment la crise énergétique et alimentaire s'est-elle répercutée sur l'économie sénégalaise ?

2) Quel a été l'impact du ralentissement économique et de la hausse des prix des produits alimentaires et énergétiques sur la situation des enfants ?

3) Dans quelle mesure les politiques économiques et sociales mises en œuvre ont-elles répondu aux effets de la crise sur la situation des enfants des ménages pauvres ?

1.1. Caractérisation de la crise mondiale

1.1.1. La crise énergétique

De par son ampleur et sa durée, la hausse du prix du baril de pétrole qui a commencé en 2002 est à la fois inédite et annonciatrice des crises alimentaire et financière qui vont suivre et qu'elle va alimenter de manière mécanique. C'est cette juxtaposition tout à fait exceptionnelle qui rend la situation particulièrement complexe et les effets inextricables. D'origine à la fois géopolitique (guerre en Irak), géologique (épuisement des

1.1.3. La crise financière

Née dans la deuxième moitié de l'année 2007, la crise financière est survenue suite à l'éclatement de la bulle immobilière aux Etats Unis. Elle a été précédée par de nombreuses autres secousses financières de moindre envergure comme celles qui ont éclaté en Amérique Latine et en Asie. La crise financière mondiale qui a éclaté en 2008 a la particularité d'avoir plongé l'économie mondiale dans la pire des récessions depuis celle des années 1930. Les mesures correctrices prises par les pays développés pour faire face à la récession ne pouvaient pas ne pas avoir des répercussions sur le reste du monde. En ce sens, la crise financière a amplifié les effets de la crise alimentaire.

Au gonflement de la facture des importations des pays en développement provoqué par la crise alimentaire, la crise financière a ajouté la baisse des exportations du fait du ralentissement de la croissance dans les pays développés et de la contraction de la demande mondiale. L'effet est une détérioration encore plus marquée de la balance commerciale. Les chocs qu'ont connus les prix des produits alimentaires et énergétiques en 2007-2008 et qui ont précédé la crise financière mondiale, ont davantage affaibli la position extérieure des pays importateurs nets, attisé l'inflation et lourdement pesé sur les perspectives de croissance. L'effondrement du commerce mondial qui a suivi la crise financière a considérablement rétréci les débouchés pour les exportations des pays en développement. Outre la contraction des flux de capitaux privés, En affectant le marché du travail des pays d'accueil des travailleurs émigrés, la crise financière

mondiale remet ainsi en cause le rôle de revenu d'appoint que jouent les envois d'argent des migrants pour la plupart des ménages.

1.2. Impact de la crisesur l'économie sénégalaise

En raison de son rôle historique et de la place qu'il a occupée dans le dispositif colonial de la France et de sa situation géographique, le Sénégal entretient de fortes et lointaines relations économiques avec l'extérieur. Mais, du fait de la structure, de la base productive et de la petite taille de l'économie, ces relations constituent plus des liens de dépendance que d'interdépendance avec le marché mondial. Cette situation rend l'économie sénégalaise d'autant plus sensible aux chocs et aux tensions en provenance de ce dernier. Il en a été ainsi lors des chocs pétroliers des années 70, 80 et 90. Il en va ainsi de la crise alimentaire et énergétique qu'est venu alimenter la crise financière.

Dans un contexte de pauvreté comme celui du Sénégal, l'impact d'une crise énergétique et alimentaire a ceci de dramatique que les effets sont directement transmis par les prix. Avant d'affecter les variables macroéconomiques, les effets sont donc directement répercutés non seulement sur la facture des importations mais aussi sur le budget de consommation des ménages. L'évaluation des impacts suppose qu'on analyse à la fois les canaux de transmission de la crise et les mécanismes de propagation de la hausse des prix internationaux aux marchés domestiques.

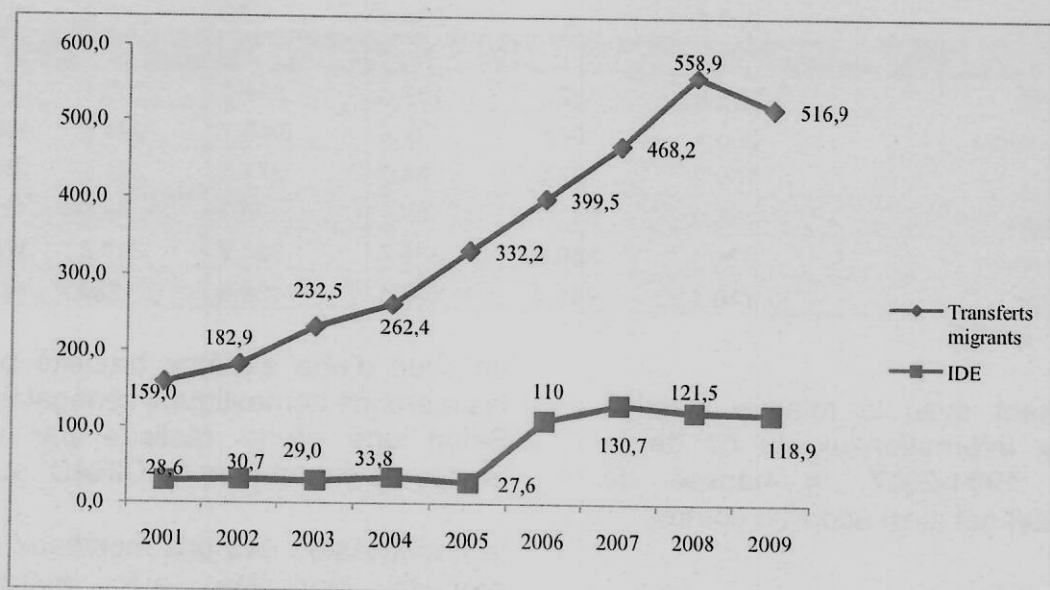
Les flux financiers

Bien qu'ils soient plus difficiles à caractériser et à évaluer, les flux financiers (composés de l'aide publique au développement, des investissements directs étrangers, des envois d'argent des émigrés) constituent, après les flux d'échanges commerciaux, l'un des principaux canaux de transmission des effets de la crise mondiale. Le graphique 1.2.2 montre que si la crise de 2007-2008 a indéniablement provoqué un ralentissement ou un recul des IDE, elle semble en revanche avoir d'abord stimulé les envois d'argent des migrants. Ainsi, bien que leur progression ne se soit jamais démentie depuis 2001, il apparaît que les transferts d'argent ont été attisés par la crise alimentaire de 2007-2008. Soulignant le rôle contra-cyclique des transferts, cette accélération de la progression pourrait être une réponse des migrants aux sollicitations de leurs ménages d'origine, consécutivement à la flambée des prix des denrées alimentaires. L'autre hypothèse est que cette hausse des transferts, avant

d'être suivie d'une baisse, soit le signe d'un retour définitif avec les actifs accumulés à l'étranger d'un grand nombre de migrants sénégalais sur le territoire. Cette progression a cependant été immédiatement suivie d'une baisse, sous l'effet, sans doute, de la récession économique et de la montée du chômage dans les pays d'accueil des émigrés. Cela fait croire que la crise financière est venue contrecarrer le rôle de contrepoids à la baisse du pouvoir d'achat des ménages pauvres que constituent les transferts d'argent des travailleurs émigrés.

Quant au ralentissement des flux d'IDE, il est vraisemblable qu'il est l'effet combiné de la crise énergétique et alimentaire et de la crise financière, l'une jouant un rôle dés-incitatif en rapport avec la détérioration de l'environnement des affaires et l'autre agissant directement à la source (les pays d'origine des IDE) en rapport avec le ralentissement de l'activité économique, le tarissement des capitaux et les difficultés du système bancaire et des marchés financiers.

Graphique 1.2.2 : Evolution des envois d'argent des émigrés et des IDE (en milliards de francs CFA)



Source : BCEAO

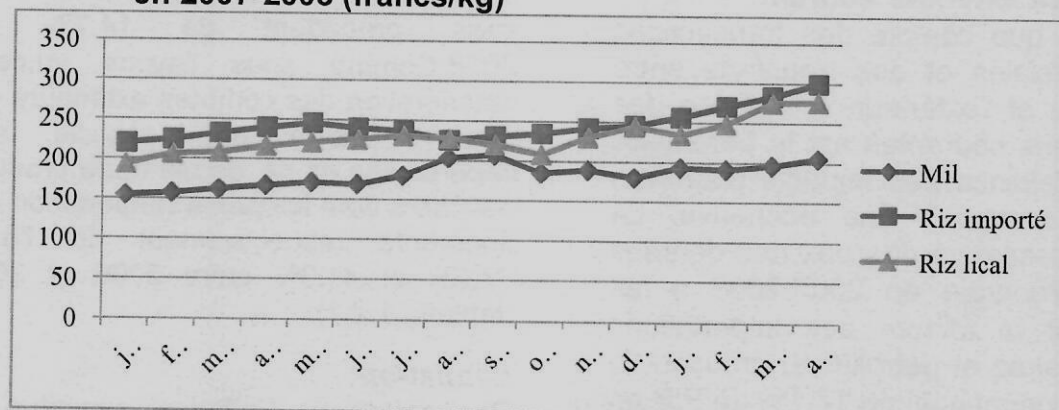
nationaux d'un certain nombre de pays africains dont le Sénégal, pour ce dernier pays, la flambée des prix internationaux de 2007/2008 s'est répercutée sur les prix du riz importé avec un décalage de quatre à cinq mois, ce délai correspondant à la mise sur le marché des produits importés. D'une moyenne de 213 francs le kg sur toute la période 2000-2007, le prix du riz importé est ainsi passé à 345 francs durant l'année 2008, avec un pic de 433 francs en septembre 2008. Même si cette hausse du prix du riz importé est inférieure à celle observée sur le marché international, pour le budget de consommation des ménages le choc est extrêmement violent. Le mécanisme de transmission a été analysé en prenant comme référence les prix du riz et du blé sur les marchés internationaux, d'une part, et les prix du riz importé et d'autres céréales de base (le mil dans le cas du Sénégal) sur les marchés domestiques d'autre part. Pour le Sénégal, les résultats de l'analyse concluent à une forte transmission des fluctuations des prix internationaux du riz aux marchés du riz importé et du riz local et à une déconnexion entre le riz importé et le mil. Face à la hausse du prix du riz importé, la substitution entre le riz et le mil ne se met donc pas en place, ceci

en raison des habitudes de consommation alimentaire propres au Sénégal. Il semble au contraire que la hausse du prix du riz importé se traduit plutôt par une diminution de la part du budget des ménages consacrée à l'achat de produits locaux ou, comme d'autres études l'ont souligné², par une diminution des quantités de riz préparées par repas dans les familles modestes.

Par ailleurs, la relative stabilité du prix du riz importé contraste avec l'instabilité marquée des prix à la consommation aussi bien du mil que du riz local (Daviron et alii, 2008)». Ces résultats sont cohérents avec ceux obtenus dans l'étude réalisée par Diarra (2008) sur le Sénégal et le Mali.

Ces différentes relations sont illustrées par les graphiques 1.2.3a et 1.2.3b: alors que le prix du riz local est littéralement tiré par celui du riz importé – avec un léger décalage –, le prix du mil n'est lié ni à l'un ni à l'autre. Remarquons l'épisode de juillet et août 2007 quand le riz local s'est vendu au même prix que le riz importé. Ces graphiques confirment donc bien l'idée que le prix directeur du marché est le prix du riz brisé importé (donc, indirectement, le prix international majoré des taxes) sur lequel le prix du riz local tend à s'aligner.

Graphique 1.2.3a : Evolution des prix mensuels moyens des produits céréaliers en 2007-2008 (francs/kg)



Source : Diarra, 2008

la plus sensible à la crise alimentaire et énergétique de 2007-2008. Mais son niveau dépend à la fois de la dynamique globale des prix des produits importés, de leur interaction avec les produits locaux, mais aussi des réponses politiques aux effets de la crise.

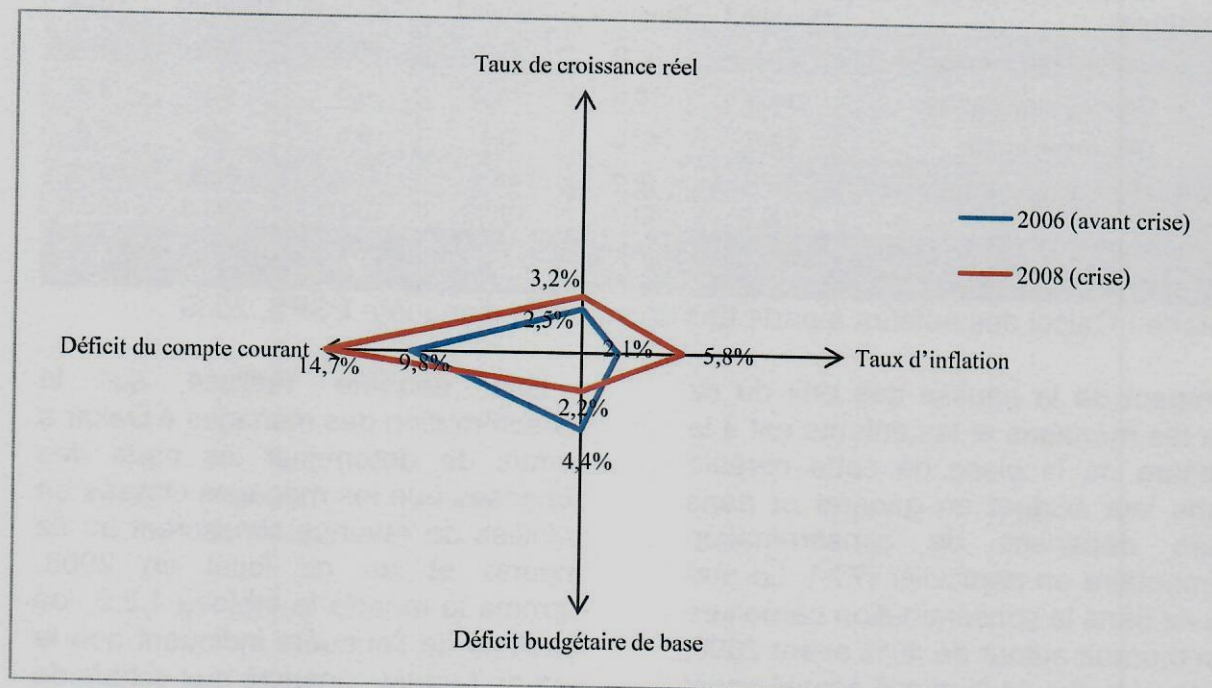
Après être monté à 2,1% en 2006, le taux d'inflation a atteint son niveau le plus élevé depuis la dévaluation du franc CFA : 6% pour chacune des années 2007 et 2008. Combinées à la chute des cours du pétrole et des prix des produits alimentaires, la suspension de la TVA et des droits de douane sur certains produits alimentaires (riz, blé, lait en poudre) au milieu de 2007 et la réintroduction des subventions sur les produits pétroliers à la fin de 2007 ont toutefois permis une baisse du niveau général des prix d'environ 1% en 2009. Bien que l'inflation soit revenue à son niveau historique de 2% en 2010, la volatilité

persistante des prix internationaux constitue une sérieuse menace pour la stabilité des prix intérieurs.

Le déficit budgétaire

Si les mesures prises par le gouvernement pour atténuer la hausse des prix ont pu ralentir l'inflation et soutenir le niveau de consommation des ménages, les coûts budgétaires associés ont en revanche été importants – de l'ordre de 1,5% du PIB (FMI, 2008). Les retards de paiement de la dette intérieure qu'elles ont occasionnés suggèrent que le déficit budgétaire est plus élevé que celui qui est affiché. Ramené à un peu plus de 2% en 2007 et 2008, le déficit budgétaire s'est à nouveau creusé à 4,0% en 2009, en raison de la diminution des recettes (passées de 21,1% du PIB à 18,7%) et du ralentissement des dépenses (26,6% à 27,1% du PIB) (FMI, 2010).

Graphique 1.2.4 : Agrégats macroéconomiques avant et pendant la crise



Source : DPEE

1.2.4. Impact sur les ménages

Le tableau 1.2.1 présente, pour l'année 2005, la structure des dépenses alimentaires et non alimentaires des ménages classés par quintile. Il montre qu'en moyenne le budget des ménages se partage à parts presque égales entre les dépenses alimentaires (49,5%) et les dépenses non alimentaires (50,5%). Mais la part de l'alimentation est d'autant plus élevée

que les ménages sont pauvres : les ménages les plus pauvres consacrent une part (62%) plus importante de leur budget aux dépenses de consommation alimentaires que les ménages les plus riches (39%). Les dépenses céréalieres à elles seules représentent 16,5% du budget des 20% des ménages les plus pauvres, soit plus que trois fois celui des ménages les plus riches (5,0%)

travers des subventions, des taxes, des restrictions non tarifaires, etc.

A ces mécanismes de régulation à court terme s'ajoutent des mesures à court et moyen terme destinées à relancer les productions vivrières domestiques.

Au Sénégal, la flambée des prix a conduit à expérimenter plus ou moins tous ces types de mesures et de mécanismes. Mais nous limiterons l'analyse aux politiques mises en œuvre par l'Etat en réponse à la crise alimentaire et à la hausse des prix en mettant l'accent sur les mesures susceptibles d'affecter la situation des enfants.

1.3.1. Mesures conjoncturelles de stabilisation des prix et de soutien à la consommation

Face à la hausse des prix de l'énergie et du riz et à ses effets sur le pouvoir d'achat des ménages, la réaction de l'Etat a été rapide et multiforme. Mises en place dès le milieu de l'année 2007, les premières mesures d'urgence visaient à stabiliser les prix et à rendre les produits alimentaires et énergétiques accessibles pour les populations. Ces mesures étaient de deux types : celles visant à limiter la transmission de la hausse des prix internationaux et celles, plus directes, destinées à soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs.

Les mesures de stabilisation des prix : les exonérations de droits de douane et des taxes sur les importations de produits alimentaires

Comme pays membre de l'UEMOA, le Sénégal applique depuis 2001 les droits et taxes d'entrée définis par le tarif extérieur commun (TEC) en application desquels les importations de riz sont normalement soumises à un droit de douane de 10% auquel

s'ajoutent des taxes communautaires de 2,5% et le taux uniforme de TVA de 18%. Mais au Sénégal, les produits agricoles sont exonérés de la TVA.

Face à la flambée des prix du riz, le gouvernement a, en septembre 2007, décidé de suspendre le droit de douane de 10% sur les importations de riz, tout en maintenant les taxes communautaires. Cette exonération a duré jusqu'en septembre 2008, juste après que le prix du riz ait amorcé un repli sur le marché international. Il apparaît que l'exonération n'a de toute façon eu qu'un effet temporaire sur les prix du riz au consommateur, le circuit de distribution ne l'ayant pas systématiquement répercutée sur les prix intérieurs. Elle semble au contraire avoir stimulé les importations de riz qui ont atteint le niveau exceptionnel de plus d'un million de tonnes en 2007 (David-Benz, 2010).

D'autres mesures ont visé à décourager la spéculation à travers le plafonnement des marges des différents intermédiaires commerciaux, de l'importateur au détaillant en passant par le grossiste-distributeur (David-Benz, 2010). Ces mesures ont également eu des effets incertains sur la stabilité des prix, car leur mise en œuvre exigeait un suivi régulier des stocks et une bonne maîtrise des prix, ce qui les rendait d'autant plus coûteuses.

Les mêmes mesures de suspension des droits de douane et de la TVA ont été appliquées aux importations de farine de blé et de lait en poudre (FMI, 2008b). Elles se sont soldées par un manque à gagner global qui a été estimé à 29 milliards de francs CFA en 2007, soit l'équivalent de 0,5% du PIB. Ces pertes de recettes se répartissent comme suit : 12 milliards de recettes douanières sur le riz, le blé et le lait en poudre ; 5 milliards de francs et 12 milliards de TVA sur la farine de blé et

Tableau 1.3.2 : Bilan des mesures de stabilisation et de soutien à la filière riz (importé et local) en 2008

Recettes/dépenses	En millions de francs
Recettes douanières sur le riz	8057
Taxes intérieures sur les filières riz (commerce et transport)	2400
Subvention à la consommation	-11537
Subvention aux intrants pour la production locale	-4034
Total	-5114

Source : Baris et Gergely (2009).

1.3.2. Mesures structurelles de stimulation des productions domestiques

Les programmes de relance des productions locales consistent en des initiatives, plus structurelles, visant à appuyer les producteurs nationaux. Bien qu'il soit dicté par d'autres considérations que celles liées à la crise alimentaire, le premier programme de ce type est le Plan de retour vers l'agriculture (REVA). Ayant effectivement démarré ses activités en 2007, le Plan REVA a consisté en l'aménagement de sept fermes agricoles modernes d'une superficie totale de deux cents (200) hectares (ha). Totalisant 600 producteurs agricoles, ces fermes ont produit 5000 tonnes de fruits et légumes en 2010 (République du Sénégal, 2010)

En 2008, l'Etat du Sénégal a, à la faveur de la hausse généralisée des prix internationaux et de ses conséquences sur le marché sénégalais, initié la GOANA (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance) qui est un vaste plan de relance de la production pour faire face à la crise alimentaire. Prévoyant l'autosuffisance du Sénégal en riz, la GOANA vise, à travers le Programme national d'autosuffisance en riz (PNAR), l'objectif de 1,5 million de tonnes de riz paddy en 2012. Avec un prix de 400 francs par kg de riz importé à Dakar et des importations, la conjoncture était très favorable à la relance de la production rizicole locale,

celle de la Vallée du fleuve Sénégal en particulier.

Sous l'effet conjugué du niveau incitatif du prix du riz, des interventions de la GOANA et d'une bonne pluviométrie, la production atteint le niveau record de 500 000 tonnes pour l'ensemble du pays et de 350.000 tonnes dans la seule Vallée du fleuve Sénégal, selon le rapport d'exécution de la GOANA (Baris et Gergely, 2009).

1.4. Les politiques sociales en réponse à la crise

Si les politiques économiques qui encouragent l'investissement, les exportations, la consommation et la croissance sont un pilier central de l'amélioration du bien-être des ménages et de leurs enfants, les politiques sociales et les mesures de protection sociale ont un rôle à jouer dans la réduction des inégalités et de la vulnérabilité des populations aux chocs leurs revenus et leur consommation. Elles contribuent à l'allègement de la pauvreté en encourageant les investissements à long terme dans le capital humain et en indemnisant les groupes de population qui sont affectés par les réformes de politiques économiques. Cette section examine et évalue les efforts accomplis par le Sénégal en matière de réduction de la pauvreté à travers le DSRP et les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté et de réalisation OMD.

17400 ménages du département de Pikine et de la commune de Ziguinchor pour atténuer les chocs économique, alimentaire et financier de 2008 (République du Sénégal, 2010).

Deux axes sur les quatre que compte le DSRP-II concernent directement les enfants. Il s'agit des piliers « accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base » et « protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes ». En intégrant les OMD, ces axes prennent en compte la nécessité de protéger les enfants contre la précarité et les risques. L'évaluation du DSRP-II indique qu'en matière de protection sociale et de suivi des groupes vulnérables, d'importants progrès ont été enregistrés dans plusieurs domaines d'intervention durant la période 2006-2009. S'agissant de la lutte contre la vulnérabilité des enfants par exemple, on note qu'entre 2007 et 2008, près de 22400 enfants ont été retirés des pires formes de travail des enfants (République du Sénégal, 2010).

Avec une part moyenne de 32% du budget national, les services sociaux sont de loin le secteur qui absorbe le plus de ressources publiques dans la période 2006-2009. Mais le sous-secteur de l'éducation obtient à lui seul plus de 20%. Il est suivi de la santé dont la part ne dépasse cependant pas 6% sur toute la période. Les autres

services sociaux ont une part qui n'excède pas 1% (MacAuslan et Fall, 2010)

1.4.2. Les progrès accomplis en matière de réduction de la pauvreté

Une équipe de chercheurs de la Banque mondiale et de l'ANSD du Sénégal⁵ a analysé l'évolution de la pauvreté et des conditions de vie des ménages au Sénégal sur la base des données de l'enquête ESPS, 2005 et de projections pour l'année 2009. Les résultats suggèrent une stagnation des indicateurs de pauvreté, ce qui n'est pas surprenant puisqu'au niveau national, le taux de croissance du PIB par tête est quasi nul sur la période considérée. L'incidence de la pauvreté serait passée de 50,8% en 2005 à 50,7% en 2009. La pauvreté aurait reculé légèrement à Dakar (32,5% en 2005 contre 30,7% en 2009), serait stable dans les autres centres urbains (38%) et en légère augmentation en milieu rural (de 61,9% en 2005 à 63,2% en 2009). Alors que l'incidence globale de la pauvreté est restée stable sur la période, la profondeur et la sévérité de la pauvreté ont plutôt augmenté, suggérant ainsi que les plus pauvres ont été le plus affectés par la situation, ceci en raison particulièrement des faibles performances du secteur agricole.

Tableau 1.4.3: Valeurs courantes et valeurs cibles des OMD au Sénégal 1990-2010

	1990	2005	2009 ou 2010	Cible pour 2015	Valeur simulée pour 2015	Distance restante	Probabilité d'achèvement
OMD1 – Incidence de la pauvreté (%)	68.0	50.8	n.a.	34.0	48	83.33	Faible
OMD 2 –Taux d'achèvement primaire (%)	24.0	53.4	59.6	90.0	70	54.64	Faible
OMD 4 –Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour 1000)	131.4	121.0	85.0	43.8	40	1.03	Elevé
OMD 5 - Taux de mortalité maternelle (pour 100000)	510.0	401.0	370.0	127.0	360	85.03	Faible
OMD 7a – Accès à l'eau (%)	56.0	76.6	84.8	90.1	92	14.07	Elevé
OMD 7b – Accès à l'assainissement (%)	25.8	41.0	43.5	70.1	45	85.91	Faible

Diagne, F. J. Cabral, A-S Robilliard et F. Cissé (2011).

Tout comme dans le secteur de l'éducation, la mise en application de plusieurs programmes dans le secteur de la santé publique a permis de réaliser d'importants progrès. L'extension du Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN) de 115 en 2006 à 257 collectivités locales en 2009 a contribué à la réalisation des performances du statut nutritionnel des enfants (DPES, 2010). Le nombre d'enfants âgés de 0-5 ans ayant bénéficié d'une surveillance de leur état nutritionnel au niveau communautaire est passé de 112.000 en 2005 à 629.000 en 2009 pour une cible de 600.000 enfants. Selon la revue du DSRP-II réalisée en 2008, le taux de prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de 0 à 36 mois a été évalué à 15,0% en 2007 pour un objectif de 14,0%. La proportion des enfants de 0 à 11 qui sont vaccinés a doublé entre 2000 et 2008. De 40% en 2000, ce ratio est estimé à 80% en 2008.

Tous ces efforts se sont traduits par une diminution importante du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans qui a chuté de 131 en 1992 (EDS-2) à 121 pour 1.000 naissances en 2005 (EDS-4) et à 72 pour 1000 en 2010 (EDSV-MICS-5) Ainsi, dans son rapport sur le suivi des OMD de 2010, l'UCPSE (2010) estime que si ces tendances se maintiennent, l'OMD4 pourrait être réalisé d'ici 2015.

Résultats de la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale

Les revues annuelles du DSRP présentent trois indicateurs pour le secteur de la protection sociale (Tableau 1.4.4). Il n'y a que celui sur le nombre d'enfants soustraits des pires formes de travail qui porte sur le bien-être des enfants. Ce nombre est passé de 1462 en 2007 à 1731 en 2008. A cerythme, il est réaliste de penser que l'objectif d'un retrait de 1907 enfants en 2010 est réalisable.

niveau de consommation des ménages, les coûts budgétaires associés ont en revanche été importants. Par ailleurs, des questions se posent quant à l'impact réel de ces mesures sur les groupes vulnérables en général et sur les enfants en

particulier. Dans le chapitre suivant, l'accent est mis sur les conséquences de la crise sur le bien-être des enfants et sur les mécanismes de protection sociale par lesquels l'Etat peut atténuer ces effets sur les enfants.

alimentaires et énergétiques, par exemple, ou à la suppression d'un certain nombre d'exonérations fiscales. Mais dans un contexte où la pauvreté est aussi marquée, les politiques sociales à mettre en place ne peuvent se réduire uniquement à des programmes de sécurité sociale et d'aide sociale. Il convient aussi d'éviter au maximum de groupes de la population l'exclusion sociale en levant certaines barrières financières et en leur permettant de disposer de ressources qui leur facilitent l'accès aux services sociaux de base et la satisfaction de leurs besoins élémentaires. Compte tenu des retards enregistrés dans la mise en œuvre de la SNPS⁷, le recours à un programme national de transferts sociaux monétaires peut être un moyen efficace pour accélérer l'extension et le renouveau de la couverture de la protection sociale. Les nombreux programmes de transferts sociaux monétaires opérant dans les diverses régions du monde, en Amérique latine et en Afrique en particulier, ont montré que si ces derniers sont davantage ciblés sur les enfants, ils peuvent contribuer plus rapidement à faire reculer durablement la pauvreté.

Mais avant d'envisager la forme sous laquelle de tels programmes pourraient se mettre en place, il est utile d'analyser la situation de pauvreté et d'inégalité des enfants au Sénégal et d'évaluer la pertinence et l'efficacité des systèmes de protection sociale existants.

2.1. Pauvreté et vulnérabilités des enfants au Sénégal

Pour lutter contre la pauvreté des enfants de manière efficace, il s'avère essentiel de comprendre comment les enfants vivent la pauvreté. Selon

l'UNICEF (2005) « Les enfants pauvres sont privés des ressources dont ils ont besoin sur les plans matériel, spirituel et affectif pour survivre, se développer et s'épanouir, ce qui les empêche de jouir de leurs droits, de donner la pleine mesure de leurs capacités ou de participer à la vie de la société en tant que membres à part entière et à parts égales. » Ainsi les dimensions de la pauvreté des enfants sont d'ordres monétaire et multidimensionnel. Alors que l'approche monétaire de la pauvreté des enfants considère l'insuffisance du revenu ou des dépenses des ménages où vivent les enfants, l'approche non monétaire examine la pauvreté sous forme de privation dans des domaines comme l'éducation, la santé, l'eau potable, l'assainissement, le logement, etc. La privation traduit donc une situation de manque qui peut être plus ou moins sévère, plus ou moins modérée.

2.1.1. Pauvreté monétaire des enfants

Un enfant est pauvre en termes monétaires s'il vit dans un ménage dont la consommation par équivalent adulte est au-dessous du seuil officiel de pauvreté monétaire annuel de 261.181 francsCFA. Le tableau 1 présente les différentes mesures⁸ de la pauvreté au Sénégal calculées à partir des données de l'ESPS 2005-2006. Les résultats indiquent que 50,8% de la population sénégalaise vivait en dessous du seuil de pauvreté en 2005. Les zones rurales qui abritent presque 6 sénégalais sur 10 comptent relativement plus de pauvres (62%), comparativement aux zones urbaines (35%).

⁷ Source : Revues Annuelles du DSRP2

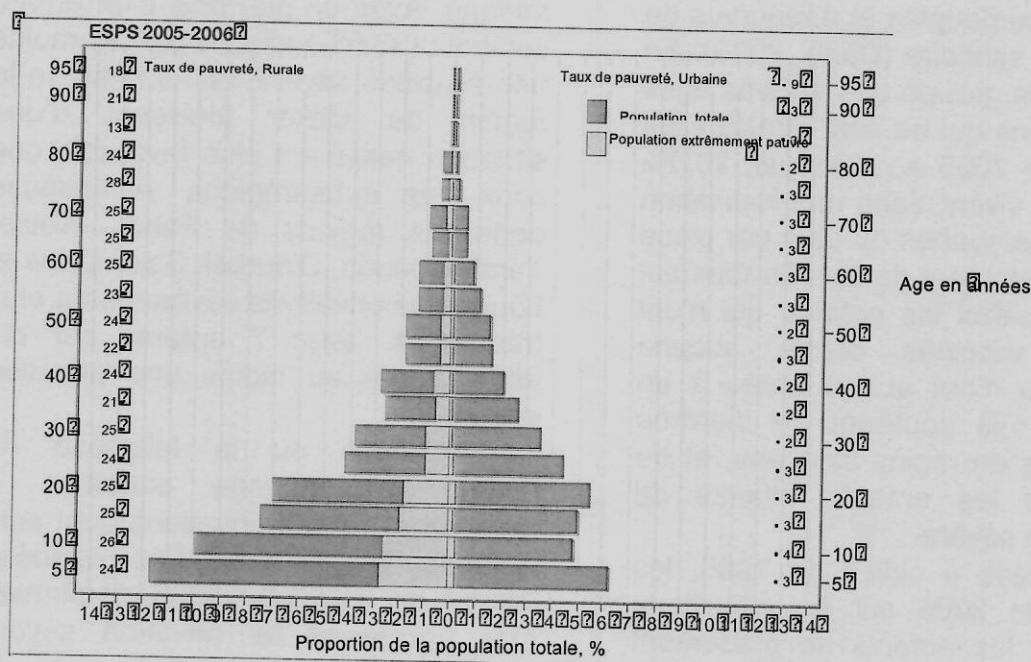
⁸ Les mesures de pauvreté de Foster Greer et Thorbecke (FGT, 1984) sont utilisées. Elles renseignent sur l'incidence (P0), la profondeur (P1) et la sévérité (P2) de la pauvreté. Ces mesures ont l'avantage d'être décomposables et additives et permettent

(62%), alors qu'en milieu urbain, 36% des enfants de moins de 5 ans sont pauvres.

Le graphique 2.1.1 présente la distribution de la population urbaine et de la population rurale selon les groupes d'âge, ainsi que les proportions d'individus vivant dans la

pauvreté extrême. Il montre clairement que la pauvreté extrême est un problème rural. Il est également démontré que les enfants de moins de 5 ans vivant en milieu rural constituent la majorité des individus extrêmement pauvres; ils sont suivis des enfants ruraux âgés de 6 à 10 ans.

Graphique 2.1.1: Proportion de la population totale vivant dans la pauvreté extrême selon le groupe d'âge et le lieu de résidence



Source: Schnitzer (2010)

2.1.2. Pauvreté multidimensionnelle : les privations subies par les enfants

La pauvreté au plan monétaire se double de privations plus ou moins sévères chez les enfants.

Dans le domaine du logement par exemple, la privation est mesurée en tenant compte du nombre de personnes par chambre à coucher, de la nature du plancher ou du matériau utilisé pour le toit. S'agissant de la privation en eau potable, elle se mesure par rapport à la distance à parcourir ou à la durée du parcours pour accéder à une source d'eau potable. Dans le domaine de la santé,

la privation s'apprécie par la présence de la malnutrition sous ses différentes formes, le nombre de vaccins pris par l'enfant ainsi que l'accès au traitement en cas de diarrhée. En matière d'éducation, il y a privation lorsqu'un enfant d'âge scolarisable ne fréquente pas l'école actuellement ou lorsqu'il n'a pas achevé son cycle primaire.

Dans son rapport national sur la pauvreté et les disparités chez les enfants au Sénégal, l'UNICEF-MEF (2010) révèle en effet que trois enfants sur quatre souffrent de privations sévères. Le logement (43%), l'éducation (39%), l'assainissement (24%) et la santé (21%) sont les plus

d'instruction souffrent au moins d'une privation grave. Ce taux tombe à 49,3% parmi les enfants des ménages dirigés par quelqu'un ayant fréquenté l'école primaire. Il atteint ensuite leur minimum 27,4% parmi les enfants des ménages dont le chef a au moins le niveau secondaire.

2.1.3. Vulnérabilités et risques liés à la nutrition

Bien que la situation nutritionnelle globale des enfants du Sénégal connaisse une amélioration constante, elle reste précaire et très variable d'une région à l'autre et d'un milieu social à l'autre. On peut caractériser le

statut nutritionnel des enfants à travers deux principaux indicateurs : l'insuffisance pondérale et l'état d'anémie. Comme le montre le tableau 2.1, le taux national de prévalence de l'insuffisance pondérale se situe à 17%, variant de 10% en milieu urbain à 22% en milieu rural. Les régions de Kolda (32%), de Matam (28%), de Saint-Louis (27%) et de Tambacounda (25%) où plus d'un enfant sur quatre souffre d'insuffisance pondérale.

Quant à l'anémie, elle touche un nombre encore plus important d'enfants : son taux de prévalence s'élève à 55% (soit plus d'un enfant sur deux) au niveau national, à 57% en milieu rural et à 52% en milieu urbain.

Tableau 2.1.2 : Prévalence de l'anémie et de l'insuffisance pondérale selon la région (en %)

Régions	Anémie		Insuffisance. Pondérale	
	Modérée	sévère	Modérée	sévère
Dakar	48,7	5,5	6,0	1,5
Diourbel	61,0	5,2	19,9	2,4
Fatick	60,3	10,	15,8	0,4
Kaolack	58,8	13,0	11,2	1,7
Kolda	51,2	6,9	32,2	7,3
Louga	58,5	8,7	20,6	5,8
Matam	55,2	9,1	28,4	5,8
Saint Louis	50,5	5,7	27,3	3,1
Tambacounda	58,3	10,9	24,5	5,7
Thiès	56,8	4,6	13,3	1,3
Ziguinchor	41,3	3,9	10,5	1,5
National	55	7	17,3	3
Zone urbaine	51,7	5,1	9,7	1,6
Zone rurale	56,8	8,7	21,5	3,7

Source : Plan National Stratégique pour la Survie de l'Enfant 2007-2015 (2007).

L'état nutritionnel des enfants est lié à leur niveau de pauvreté du fait des privations que celle-ci entraîne. Selon l'Enquête sur le Paludisme au Sénégal (ENPS-II, 2008/09), le taux de prévalence de l'insuffisance pondérale varie de 26% dans les ménages les plus pauvres à 6% dans les ménages du quintile le plus riche. Dans les

régions les plus touchées de Kaolack, Tambacounda et Fatick, la prévalence de l'anémie sévère est deux fois plus élevée que dans les régions de Ziguinchor, Thiès, Dakar et Diourbel. Elle est six fois plus élevée pour les enfants des ménages les plus pauvres (12%) comparés à ceux des ménages les plus riches (2%).

Tableau 2.1.3 : Distribution de la mortalité infantile, de la mortalité juvénile et de la mortalité infanto-juvénile (pour mille) selon la région, la zone de résidence et le quintile de bien-être

Mortalité Régions	Néonatale	infantile	Juvénile	infanto-juvénile
Dakar	28	43	17	59
Diourbel	31	51	34	83
Fatick	48	79	55	130
Kaolack	39	65	64	124
Kolda	51	85	82	160
Louga	52	75	37	109
Matam	63	90	43	129
Saint-Louis	39	67	31	95
Tambacounda	42	81	82	156
Thiès	29	45	20	63
Ziguinchor	28	51	26	76
Zone de résidence				
Urbain	31	48	21	67
Rural	41	69	52	117
Niveau de vie				
Quintile le plus pauvre	46	77	71	142
Quintile le plus riche	28	43	13	52
Sénégal	33	54	33	85

Source : Enquête Nationale sur le Paludisme (ENPS-II, 2008/09)

2.1.5. L'accès à l'éducation

Pour les enfants, l'éducation est un droit fondamental¹⁰. En les dotant des compétences nécessaires à une vie saine et utile, elle joue un rôle capital dans la capacité des enfants à développer leurs potentialités. L'éducation est aussi un investissement (capital humain) qui renforce la capacité des individus à trouver un emploi et à gagner un revenu. En ce sens, elle favorise le développement économique et social du pays, la réduction de la pauvreté et permet de briser le cercle vicieux de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté chronique (LARTES, CPRC, UNICEF, 2010).

Le Sénégal a, depuis la mise en œuvre du PDEF, accompli des progrès considérables dans la scolarisation des

enfants. Il a également enregistré des résultats satisfaisants dans l'établissement de la parité filles-garçons dans le primaire et le moyen. Ces efforts se sont notamment traduits par une augmentation du taux brut de scolarisation (TBS) dans tous les niveaux d'enseignement.

Le graphique 2.1.2 présente l'évolution des taux brut de scolarisation par niveau d'enseignement de 2000 à 2010. Au niveau du cycle élémentaire, le TBS est passé de 67,2 % en 2000 à 83% en 2005 et à 94,4% en 2010, soit une augmentation de 27 points de pourcentage en 10 ans. En passant de 62,3% en 2000 à 98,7% en 2010, le TBS des filles a dépassé celui des garçons (passé de 71,9% à 90,3%).

L'augmentation de la scolarisation dans le moyen et le secondaire est

34

Evaluation des impacts des crises sur la situation des enfants au Sénégal

¹⁰ L'article 3 bis de la Loi 2004-37 du 15 Décembre 2004 stipule « La scolarité est obligatoire pour tous les enfants des deux sexes âgés de 6 ans à 16 ans. L'Etat a l'obligation de maintenir, au sein du système scolaire, les enfants âgés de 6 à 16 ans. La scolarité obligatoire est assurée gratuitement au sein des établissements publics d'enseignement. Il est fait obligation aux parents, dont les enfants atteignent l'âge de 6 ans, de les inscrire dans une école publique ou privée. Les parents sont tenus de s'assurer de l'assiduité de leurs enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Tout enfant âgé de moins de 16 ans et n'ayant pu être

Tableau 2.1.4 : Taux d'achèvement du cycle primaire selon le genre et selon la région, 2007

Région	Garçons	Filles	Total
Dakar	88,88%	86,15%	87,49%
Diourbel	33,19%	29,15%	31,26%
Fatick	58,35%	68,33%	62,89%
Kaolack	41,46%	40,59%	41,04%
Kolda	69,79%	44,01%	57,03%
Louga	34,51%	36,45%	35,39%
Matam	28,78%	30,87%	29,79%
Saint-Louis	54,19%	59,20%	56,69%
Tambacounda	54,73%	40,46%	47,91%
Thiès	53,74%	63,84%	58,34%
Ziguinchor	92,31%	78,73%	85,52%
SENEGAL	56,50%	54,87%	55,71%

Source : Rapport national sur la situation de l'éducation, 2007.

2.1.4. Le travail des enfants

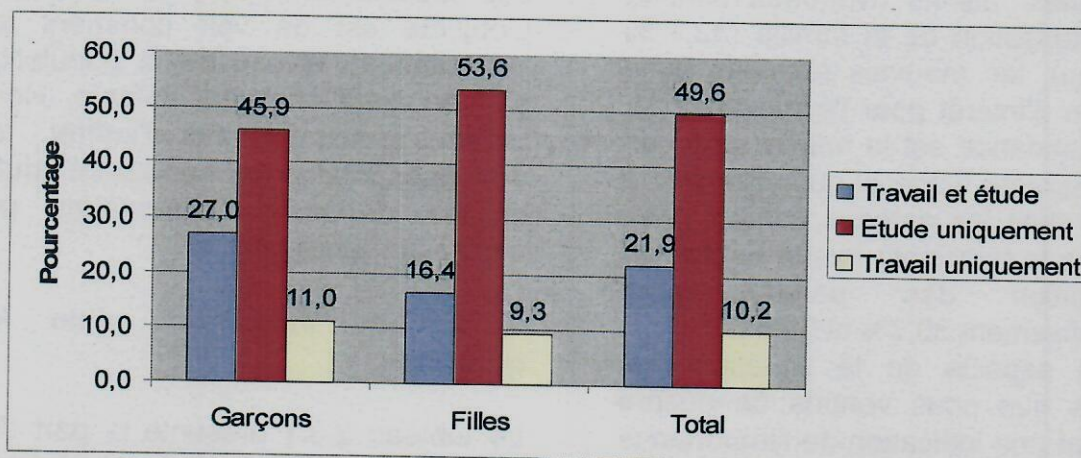
L'éducation est un droit pour tous les enfants et rares sont les parents, même pauvres, qui ne la souhaitent pas pour leur progéniture. Toutefois, de nombreux facteurs peuvent s'opposer à l'exercice de ce droit et inciter les parents à préférer d'autres activités pour leurs enfants, activités dans lesquelles le travail est au premier rang. C'est notamment le cas lors de chocs économiques, on parle alors de stratégies d'adaptation des ménages, ou lorsque les écoles ne sont pas disponibles ou sont de qualité médiocre; lorsque les coûts directs et indirects de l'éducation sont excessivement élevés; et lorsque des facteurs socio-culturels découragent l'éducation. Les études qui ont analysé l'effet des programmes de distribution de bourses scolaires sur la fréquentation scolaire se sont particulièrement intéressées à cet aspect.

L'Enquête Nationale sur le Travail des Enfants au Sénégal (ENTES) réalisée en 2005-2006 par l'Agence

Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) avec l'appui du programme IPEC/SIMPOC du BIT (ANSD/BIT-IPEC, 2007) a permis de collecter des informations sur l'ampleur, la nature, les causes et les conséquences du travail des enfants au Sénégal.

L'ENTES a estimé que la proportion d'enfants âgés de 5 à 17 ans qui travaillent à un tiers de la population totale du Sénégal. Les résultats de l'enquête montrent par ailleurs que l'entrée des enfants en activité est précoce puisque 21,4 % des enfants âgés de 5 à 9 ans sont économiquement actifs. En considérant le genre, il ressort des données que la proportion d'enfants qui travaillent est plus élevée chez les garçons que les filles. Par exemple dans le groupe des enfants de 5-17 ans, la proportion de ceux qui ont travaillé au cours des 12 derniers mois est de 43,1% chez les garçons et 30,2% chez les filles. Le pourcentage d'enfants travailleurs est 4 fois plus élevé en milieu rural (50,2%) qu'en zones urbaines (12,9%).

Graphique 2.1.5 : Pourcentage des enfants de 5-14 ans selon le statut d'activité et le sexe

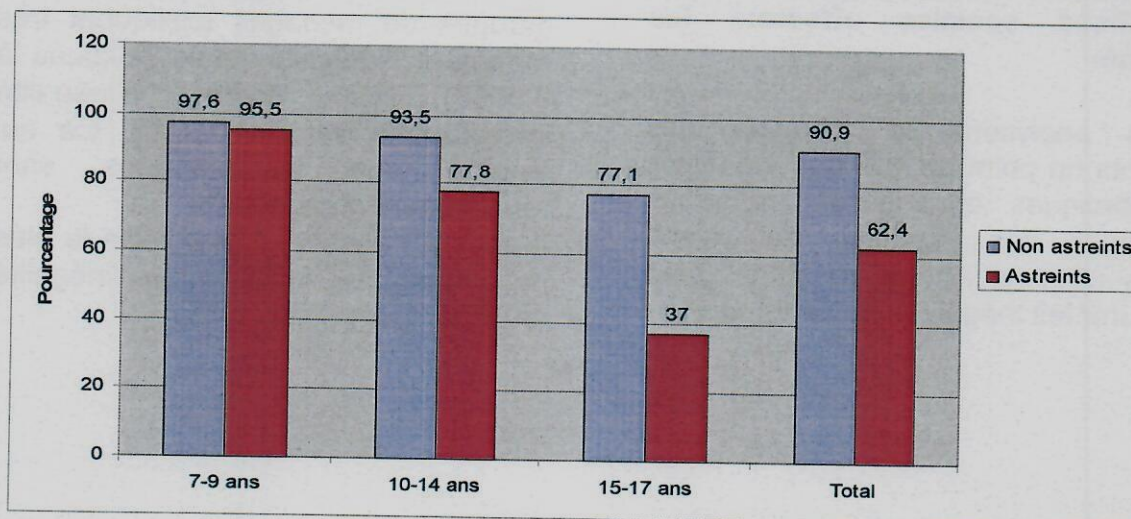


Source : ENTES, 2005-2006.

Le graphique 2.1.6 indique que, pour un même groupe d'âge, le taux de scolarisation est systématiquement plus bas pour les enfants astreints à une activité dommageable que pour les enfants non astreints. En considérant l'ensemble des groupes d'âge, ces derniers ont, en effet, un taux de scolarisation de 90,9% contre

62,4% pour les enfants astreints à une activité dommageable, soit un différentiel de scolarisation de près d'un tiers. On note en outre que le taux de scolarisation baisse avec l'âge chez les enfants astreints ou non à une activité dommageable, mais il diminue plus vite chez les premiers que chez les seconds.

Graphique 2.1.6 : Pourcentage d'enfants astreints et non astreints à une activité dommageable actuellement scolarisés selon la tranche d'âge



Source : ENTES, 2005-2006.

L'ENTES s'est également intéressée aux principales raisons pour lesquelles

les enfants hors des classes ne fréquentent pas ou ne fréquentent plus

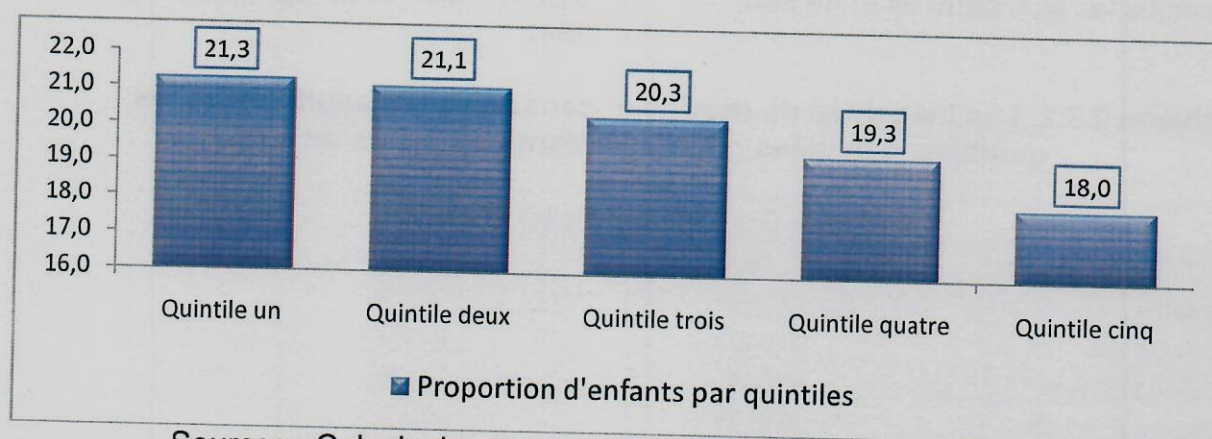
Tableau 2.3.1: Les inégalités de dépenses par équivalent adulte selon les quintiles

	Indice de Gini	Parts dans les dépenses totales
Quintile plus pauvre	0,1589	7,4%
Quintile deux	0,0584	11,4%
Quintile trois	0,0471	13,9%
Quintile quatre	0,0563	18,9%
Quintile plus riche	0,2305	48,4%
Inégalité intra- groupes	0,0326	
Inégalité intergroupes	0,3412	
Population	0,3738	100,0%

Sources : Calculs des auteurs à partir de l'ESPS (2005-2006).

Le graphique suivant montre la proportion des enfants de moins de cinq ans, dans chaque quintile et leur répartition entre les quintiles.

Graphique 2.3.1. La répartition des enfants de moins de cinq ans entre les quintiles

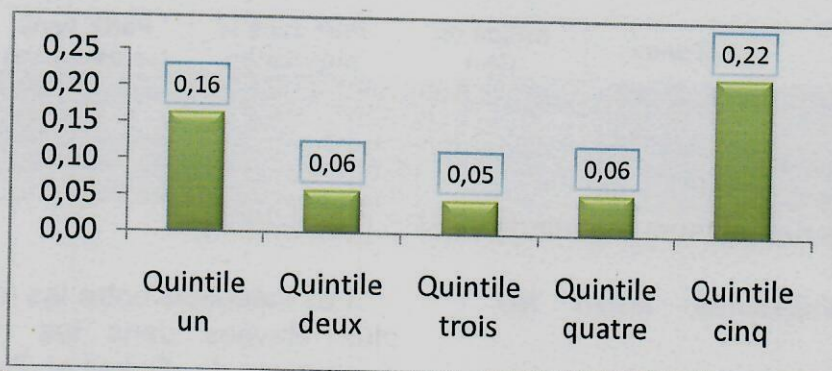


Sources : Calculs des auteurs à partir de l'ESPS (2005-2006).

Répartis entre les quintiles, les enfants pauvres sont très nombreux car ils représentent plus de 62,7% (dont 21,3% sont dans le quintile le plus pauvre de la population) de la population totale d'enfants. Il en résulte que le taux de pauvreté parmi les enfants de moins de cinq ans est plus

élevé que le taux de pauvreté globale de la population, qui est de 50,8%. La pauvreté est plus forte chez les enfants de moins de cinq ans que dans la population totale. Les enfants de moins de cinq ans dont les parents sont les plus riches représentent seulement 18% de la population totale.

Graphique 2.3.3 : Les indices d'inégalités calculés pour les enfants de moins de cinq ans selon les quintiles,



Sources : Calculs des auteurs à partir de l'ESPS (2005-2006)

Les inégalités sont très faibles pour les classes intermédiaires (quintiles deux, trois et quatre), dont les dépenses moyennes sont comprises entre 172238 FCFA et 318350 FCFA.

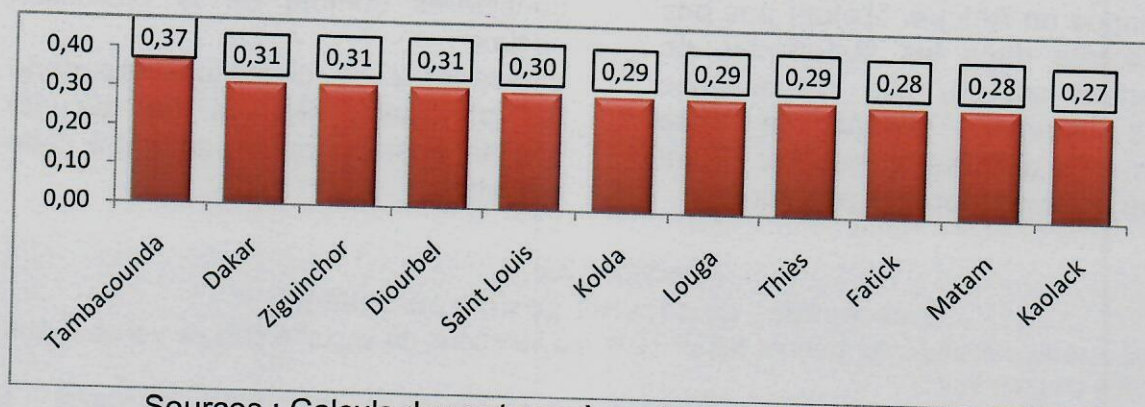
2.2.2 Inégalités selon les zones géographiques

Les inégalités de dépenses par équivalent adulte selon les milieux de résidence des ménages sont évaluées, et le constat est que les zones urbaines qui comportent plus d'enfants (54.2%), ont un niveau d'inégalité plus élevé (0,3315), ce qui peut être expliqué par la forte diversité des sources de revenus, par rapport aux zones rurales (0,3024). Ainsi, bien qu'étant relativement plus peuplées, les zones rurales connaissent moins d'inégalités que les zones urbaines. Cela peut s'expliquer parce que la pauvreté y est plus répandue et qu'une

grande partie de la population vit plus loin du seuil de pauvreté. Il y a donc une plus grande uniformité vers le bas dans la répartition des niveaux de vie. Ceci est reflété par les fortes valeurs de l'écart de pauvreté et de sa valeur au carré. Ces deux indices sont respectivement de 21,5 et 10,2 en zone rurale. Ils sont plus élevés, aussi bien qu'en zones urbaines (respectivement 9,3 et 3,6), qu'à l'échelle nationale (respectivement 16,4 et 7,5).

La part des zones rurales, dans les dépenses est nettement plus faible (40%) que celle des zones urbaines (60%). En décomposant l'indice de Gini, entre les deux zones il est aussi apparu que les différences de dépenses moyennes sont très fortes, ce que montre la valeur relativement élevée de l'inégalité intergroupes (0,1845).

Graphique 2.3.4 : Les inégalités calculées pour les enfants de moins de cinq ans selon les régions,



Sources : Calculs des auteurs à partir de l'ESPS (2005-2006)

2.2.4. Les inégalités selon le genre

Selon le genre, les niveaux d'inégalité sont similaires entre les ménages, quel que soit le genre du chef de ménage. Ils sont très élevés, étant de 0,3702 pour les hommes et 0,3771 pour les femmes. Mais, ce sont les ménages dont le chef est une femme qui contribuent le plus à l'inégalité. Notons que l'inégalité chez les femmes dépasse légèrement le niveau national. Concernant les enfants, les indices d'inégalité, assez élevés aussi, valent 0,3637 pour les garçons et 0,3634 pour les filles. Ce qui signifie que la différence de genre n'intervient pas non plus dans les inégalités, mais les inégalités entre les garçons pris séparément et entre les filles prises séparément, sont très fortes. L'indice intragroupe est de 0,1817.

2.3. Les systèmes de protection sociale centrés sur les enfants

Par définition, la protection sociale a pour principaux objectifs: (i) d'aider les individus, les ménages à mieux faire face aux risques (prévention); (ii) d'apporter un soutien à ceux qui sont particulièrement vulnérables (protection); (iii) de briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (promotion). Chacun de ces

objectifs montre à quel point les enfants, du fait justement de leur plus grande exposition aux risques de toutes sortes (qu'il s'agisse de pénuries alimentaires ou de la disparition des parents), sont intéressés par les programmes de protection sociale. Cette section évalue le niveau de couverture des enfants par le système de protection sociale du Sénégal ainsi que les performances et les contraintes en matière de budgétisation pour les enfants.

2.3.1. Quelques définitions de la protection sociale

Reprenant les dispositions couvertes par la Convention 102 du BIT concernant la norme minimale de sécurité sociale, le manuel SESPROS (Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale) définit la protection sociale comme « toute intervention d'organismes publics ou privés destinée à alléger la charge que représente certains risques ou besoins pour les ménages et les particuliers à condition qu'elle n'ait pas de contrepartie et ne relève pas de dispositions personnelles » (cité par Annycke, 2008). Cette définition exclut donc les interventions effectuées à titre individuel, familial ou communautaire qui ne passent pas par un organisme

définition d'une politique d'action sociale jusqu'à l'adoption, en 1968, d'une stratégie de protection sociale et la création d'une Direction des affaires sociales dont le rôle était de contrôler les institutions sociales et d'organiser des mécanismes de protection de la famille et des enfants. En 1978 est créé le premier ministère chargé de l'action sociale puis du développement social (Pereznieta et Fall, 2008).

Une stratégie nationale de protection sociale (SNPS) pour la période 2005-2015 a été élaborée et intégrée au DSRP avec comme principal objectif de réduire l'impact des chocs qui menacent directement la vie des populations, notamment les groupes les plus vulnérables, et de favoriser leur accès aux services sociaux de base (République du Sénégal, 2005). Les objectifs spécifiques de la SNPS sont les suivants :

- Etendre et diversifier les instruments de protection sociale en faisant passer le taux de couverture de l'assurance-maladie de 20% à 50% de la population à l'horizon 2015;
- Améliorer l'accès des populations vulnérables aux services sociaux de base;
- Renforcer la capacité de réponse des groupes vulnérables aux chocs et risques qu'ils encourent;
- Améliorer le ciblage, le suivi et l'évaluation des actions de protection sociale dirigées vers les groupes vulnérables;
- Améliorer l'équité de la protection sociale au profit des groupes vulnérables;
- Renforcer les mécanismes de transfert direct des ressources aux groupes vulnérables ;
- Garantir des revenus aux personnes en difficulté, tout en leur permettant de s'insérer dans les

systèmes formels de protection sociale (République du Sénégal, 2005).

Mais malgré la mise en œuvre du DSRP et de la SNPS, d'importantes catégories de la population, notamment les plus vulnérables et les plus pauvres, demeurent exclues de tout système de protection contre les risques. Par ailleurs les systèmes de protection sociale, aussi bien ceux du secteur formel que ceux de l'informel, continuent de rencontrer, outre des problèmes de gestion financière, de sérieuses difficultés à répondre aux divers besoins de protection contre les risques, et à faire face aux défis comme ceux consistant à s'adapter aux changements démographiques et des structures familiales en cours, aux mutations du monde du travail et des structures socioprofessionnelles, ainsi qu'à l'élévation des coûts d'accès à la santé en liaison avec les progrès médicaux (République du Sénégal, 2005).

Dans son état actuel, le système de protection sociale au Sénégal comprend trois volets : les régimes de sécurité sociale qui fournissent des prestations aux salariés du secteur public et du secteur privé; les mécanismes d'assurance-maladie (principalement des mutuelles de santé ou des mutuelles d'épargne et de crédit) offerts sur une base volontaire à ceux qui sont en dehors du secteur formel ; les programmes d'assistance sociale pour les populations les plus vulnérables (République du Sénégal, 2005).

2.3.3. Les régimes de sécurité sociale au Sénégal

Dans son état actuel, le système de sécurité sociale du Sénégal comporte tous les régimes figurant dans la liste de la Convention 102 du BIT sauf les allocations de chômage et les

Tableau 2.3.2 : Population couverte par une pension de vieillesse ou de survivant en 2004

Catégorie	65 ans et +	55 ans et +
Pensionnés FNR (Vieillesse)	8 166	19 372
Pensionnés IPRES (Vieillesse)	35 529	60 897
Population totale des groupes d'âge	404 426	795 661
Taux de couverture vieillesse (%)	10,8	10,1
Pensionnés FNR (Vieillesse+Survivant)	16 359	37 907
Pensionnés IPRES (Vieillesse+Survivant)	50 823	96 490
Taux de couverture vieillesse et survivant (%)	16,6	16,9

Source : Annycke (2008)

Taux de couverture contre les risques professionnels

Les prestations de sécurité sociale relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles sont, comme l'assurance vieillesse, réservées aux travailleurs du secteur formel même si ceux de l'économie informelle sont autorisés à s'affilier. Mais alors que l'assurance des fonctionnaires est gérée par le FNR celle des agents non-fonctionnaires de

l'Etat et des salariés du secteur privé est gérée par la Caisse de Sécurité Sociale (CSS) qui leur fournit, parallèlement, les prestations familiales. Le tableau 2.3.3 indique le taux de couverture de l'assurance contre les risques professionnels par rapport à la population active totale en 2003 et 2004. Il indique que seuls cinq travailleurs sur 100 étaient couverts en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Tableau 2.3.3: Taux de couverture contre les risques professionnels

	2003	2004
Cotisants CSS	184 344	189 000
Cotisants FNR	54 263	56 476
Total cotisants	238 607	245 476
Population active	4392680	4479950
Couverture potentielle	5,4%	5,5%

Source : Annycke (2008)

Système de santé et de soins médicaux

Au Sénégal comme dans la plupart des pays en développement, la branche santé constitue le principal poste des dépenses de protection sociale. Elle constitue aussi l'un des mécanismes qui intéressent le plus les enfants. Comme les autres branches de la sécurité sociale, le système de couverture des soins de santé s'est initialement développé sur une base

corporatiste, le secteur public (les fonctionnaires) et le secteur privé disposant chacun de son propre système de couverture. Les Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) et les autres mutuelles de santé sont développées ultérieurement sur des bases aussi bien professionnelles que communautaires ou géographiques (Annycke, 2008). Ces institutions, auxquelles les salariés d'entreprises

Tableau 2.3.4 : Estimation de la couverture santé en 2004

	Assuré principal	Assuré principal et ayants droits
FNR (Cotisants)	54 935	329 610
FNR (Retraités)	37 907	227 442
IPRES (Retraités)	60 897	365 382
IPRES (Survivants)	35 593	213 558
IPRES (Orphelins)	1 954	1 954
Sous-total	191 286	1 137 946
IPM	100 000	600 000
Mutuelles de santé		131 370
Assurances privées de santé		70 000
Total		1 939 316
Couverture (en % population totale)		18,4

Source : Annycke (2008)

Pour résumer cette sous-section, on note que si moins d'une personne sur cinq bénéficie d'un système de prise en charge des soins médicaux, seule une personne sur dix en âge de retraite bénéficie d'une pension de retraite et un travailleur sur 20 est assuré contre les accidents de travail et les maladies professionnelles (Annycke 2008).

2.3.4. La couverture sociale des enfants

Au Sénégal, la couverture des enfants comme bénéficiaires du système de protection sociale se présente sous trois principales formes : la couverture santé et les soins médicaux ; les prestations d'orphelin perçues au titre des allocations pour pensionnés décédés des régimes d'assurance vieillesse ; les allocations familiales versées pour les enfants d'un certain âge. Bien que le tableau 2.3.4 donne une indication de la couverture santé et des soins médicaux dont les enfants sont susceptibles de bénéficier, il n'existe pas d'estimations précises du nombre d'enfants effectivement couverts par système de sécurité sociale.

Les prestations d'orphelin de l'assurance vieillesse

Les prestations versées aux orphelins des assurés de l'assurance vieillesse le sont au titre de pensions de réversion. Elles sont destinées à garantir aux enfants mineurs des retraités décédés une couverture adéquate pour leur éviter de tomber dans la pauvreté suite au décès de leurs parents. Tandis que la pension d'orphelin du FNR correspond à 10% des droits à pension de l'assuré principal, celle de l'IPRES s'élève à 20%. Le versement est effectué jusqu'à concurrence de 5 orphelins ; s'il y a plus de 5 orphelins, les droits sont répartis proportionnellement au nombre d'orphelins (Annycke, 2008). Il ressort du tableau 2.3.2 que le nombre total des bénéficiaires des prestations de survivant du FNR et de l'IPRES (dont les d'enfants) s'élève respectivement à 18.535 et à 35.593 en 2004¹⁴.

Les allocations familiales

Les allocations familiales sont en principe destinées à maintenir le niveau de vie des familles en leur permettant de faire notamment face aux besoins supplémentaires nés de l'élargissement de la famille et aux

2.3.5. L'assistance sociale, les instruments non contributifs de la protection sociale

Face aux carences des mécanismes contributifs d'assurance sociale, il ne reste aux populations exclues du fait de leur statut socio-professionnel que l'assistance sociale et les dispositifs non contributifs leur permettant d'accéder aux services sociaux sans contrepartie. Au Sénégal, le mécanisme est d'autant plus important que peu de personnes ont accès aux dispositifs sociaux classiques pour faire face aux risques. La prise en compte explicite de la protection sociale dans le deuxième DSRP allait précisément dans le sens de remédier aux lacunes constatées dans l'assistance aux populations vulnérables.

Alors que les mécanismes de protection sociale décrits jusqu'ici sont clairement définis à travers les neuf branches de la sécurité sociale citées dans l'encadré 2.3.1, l'assistance sociale, qui sert généralement à garantir un minimum de ressources permettant de couvrir les besoins de base des personnes les plus vulnérables, peut prendre des formes multiples. Mais du fait de cette multiplicité des formes et du grand nombre d'acteurs impliqués, il est difficile d'identifier les programmes en cours et d'en mesurer l'impact. Des données disponibles, il ressort qu'au Sénégal, l'essentiel de ces programmes est sous la tutelle du ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social qui a pour principal mandat de protéger les familles et les individus les plus vulnérables (République du Sénégal, 2005). Ce ministère est précisément celui qui a la tutelle de l'axe 3 du DSRP portant sur la protection sociale. L'aide apportée à travers ces programmes consiste essentiellement

en secours d'urgence et en des opérations en cas de catastrophes. Des estimations effectuées pour l'année 2004, il résulte que les dépenses totales liées à l'assistance sociale se sont élevées à un plus de 16 milliards de francs, soit 0,4% du PIB (Annycke, 2008).

Aux programmes initiés par le ministère de la Femme, de la Famille et du Développement social, s'ajoutent ceux conduits par le ministère de Santé et qui tournent essentiellement autour des programmes de lutte contre certaines maladies (paludisme, VIH SIDA, etc.) et du Programme de renforcement de la nutrition (PRN). En 2004, ce dernier aurait, avec 5,55 milliards de francs de fonds reçus, bénéficié à 165.000 enfants âgés de moins de trois ans (Annycke, 2008). Par ailleurs, on a estimé que dans les zones où les activités du PRN ont été développées dans la période 2002-06, le taux de malnutrition a été réduit de 34% (Perezniето et Fall, 2009). Ces programmes gouvernementaux sont complétés par des dispositifs d'assistance développés par les organismes de sécurité sociale tels que le fonds social et les pensions de solidarité de l'IPRES et les prestations médicales de la CSS.

2.3.6. Les dépenses de protection sociale

L'estimation des dépenses de protection sociale s'avère relativement difficile, car elle suppose le recensement de l'ensemble des régimes existants ainsi que le dépouillement de comptes qui ne sont pas toujours disponibles. Annycke (2008) a pu estimer l'ensemble des dépenses de protection sociale à partir des données de l'Enquête sur la Sécurité Sociale au Sénégal réalisée par le BIT. Celles-ci s'élèveraient à un peu plus de 105 milliards de francs en

Tableau 2.3.5 Dépenses de protection sociale en 2004 par régime et par branche

Régimes	Branche	Dépenses (en millions FCFA)	Dépenses (en % du PIB)
Vieillesse	Total	46 439	0,53
	IPRES RG	17792	0,44
	IPRES RCC	3686	0,09
	FNR	24961	0,62
Survivants	Total	12 600	0,31
	IPRES RG	3 782	0,09
	IPRES RCC	416	0,01
	FNR	8402	0,21
Invalidité	Total	2 132	0,05
	Fonctionnaires	2 132	0,05
Santé	Total	32388	0,81
	IPRES RG	14	0,00
	IPM	31 257	0,78
	Mutuelles santé	1 117	0,03
	Assurances privées	ND	
Accidents du travail	Total	2 264	0,06
	CSS	2 264	0,06
	Fonctionnaires	ND	
Maternité	Total	1 407	0,03
	CSS	1 407	0,03
Allocations familiales	Total	8 625	0,21
	CSS	3 274	0,08
	FNR	968	0,02
	Fonctionnaires en activité	4 383	0,11
Assistance sociale	Total	16 165	0,4
	IPRES RG	15	0
	MFFDS (a)	16 150	0,4
Total général		105 327	3,02

(a) Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement social.
Source: Annycke (2008)

2.3.7. Programmes de transferts sociaux ciblés sur les enfants

Considérations générales

Face à l'insuffisante couverture des enfants par les mécanismes classiques de protection sociale, de plus en plus de gouvernements des pays en développement ont mis en place des programmes de transferts sociaux en

espèces ou en nature avec comme objectif la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité des enfants. Ces programmes consistent généralement à verser de l'argent ou de la nourriture à des familles pauvres, afin de compléter leurs revenus ou de soutenir leur niveau de consommation (Samson et Cherrier, 2009). Les exemples les plus connus sont les

Européenne pour un coût de 2,5 milliards de francs CFA, le programme a ciblé 17.400 ménages représentant environ 104.400 bénéficiaires.

c) Initiées par le Ministère de l'Education, avec l'appui du Programme alimentaire mondial (PAM) dans le cadre du Programme de renforcement de la nutrition, les cantines scolaires constituent certainement l'un des tout premiers programmes d'aide alimentaire ciblée au Sénégal. Initialement prévu pour 106.489 bénéficiaires fréquentant les écoles publiques de neuf départements du pays, le programme quinquennal 2002-2006 mis en place a vu les effectifs de bénéficiaires passer à 160.976 à la fin du programme (CRES, 2011). A la demande du ministère de l'Education, le CRES a, en 2010, entrepris d'évaluer l'impact d'un programme expérimental d'implantation de cantines scolaires sur les performances des élèves du primaire dans les zones rurales et sur l'attraction des élèves vers les écoles dotées de cantines. Si l'expérimentation a permis de conclure que les cantines scolaires ont un impact positif sur les performances des élèves, elle a en revanche montré qu'elles n'attirent pas plus d'élèves à l'école (CRES, 2011). Ce dernier résultat, qui est contraire à ce qui a été observé dans la plupart des programmes d'alimentation scolaire, peut s'expliquer par l'hétérogénéité des conditions de vie des élèves des écoles ciblées.

2.4.Ciblage et équité des politiques sociales

On le voit, les faiblesses majeures du système de protection sociale au Sénégal sont relatives à sa fragmentation, le grand nombre de projets et d'initiatives, l'insuffisance de la rationalisation des ressources et à

l'exclusion des populations les plus vulnérables. Cette section examine la manière de surmonter ces difficultés à travers les possibilités d'utilisation de la marge de manœuvre budgétaire pour financer des dispositifs de protection sociale les plus efficaces et les mieux ciblés sur les enfants.

Après avoir examiné la manière dont les besoins des enfants sont pris en compte dans l'allocation et l'exécution du budget, nous analyserons les contraintes et les perspectives de marge de manœuvre budgétaire pour les enfants.

2.4.1. Prise en compte des enfants dans le budget et les dépenses sociales

Régulièrement annoncé, l'engagement du gouvernement du Sénégal est de donner la priorité à l'investissement dans les secteurs sociaux auxquels le DSRP-II a prévu d'allouer 40% du total des dépenses (MacAuslan et Fall, 2010). Mais la réalité des affectations budgétaires et de l'exécution des dépenses a rarement respecté cet objectif. Cette situation a des conséquences encore plus défavorables pour la prise en compte des besoins des enfants dans les budgets des Etats.

Performances budgétaires globales

Le budget est considéré comme l'un des principaux moyens d'intervention et d'orientation de la politique économique et sociale de l'Etat. Se présentant sous forme de prévisions de recettes et de dépenses, il exprime, en termes chiffrés, la capacité des autorités publiques à mobiliser des ressources en fonction des choix de politique économique et sociale. Les recettes sont constituées des recettes internes (fiscales et non fiscales de 1506 milliards de francs CFA en 2010) et des recettes externes (dons et

Tableau 2.4.1 : Structure du budget général (en milliards de francs CFA)

	2006	2008	2008	2009	2010
Dépenses totales	1415	1576	1 663	1 734	1 823
Dépenses de fonctionnement	742	825	966	1 079	1 110
En % des dépenses totales	52,4%	52,3%	58,1%	62,2%	60,9%
Salaires et traitements	266	310	347	389	397
En % des dépenses de fonctionnement	35,8%	37,6%	35,9%	36,1%	35,8%
Autres dépenses courantes	378	427	536	540	539
Dette publique	98	88	83	150	174
Dépenses en capital	673	751	697	655	713
En % des dépenses totales	47,6%	47,7%	41,9%	37,8%	39,1%
Sur ressources internes	345	484	405	408	440
En % des dépenses en capital	51,3%	64,4%	58,2%	62,3%	61,7%
Sur ressources externes	328	267	292	247	273

Source : Budgets de l'Etat

Le tableau 2.4.2 présente l'évolution des dépenses publiques selon les principaux services de l'Etat. Il montre que la part des services sociaux représente environ 30% du budget et celle des services économiques 22%. Parmi les secteurs sociaux, l'éducation reçoit la part la plus importante avec 20% des dépenses totales alors que celle de la santé tourne autour de 5%.

Le tableau montre en outre que, durant la période 2006-09, les

dépenses sociales ont augmenté de 18% contre un accroissement de 12% des dépenses totales. Mais on s'aperçoit que cette augmentation des dépenses sociales est essentiellement due à celle des dépenses d'éducation qui se sont accrues de 21% contre seulement 9% pour les dépenses de santé. La forte augmentation des dépenses de protection sociale doit être tempérée par le fait qu'elles sont parties d'un niveau très faible.

Tableau 2.4.2: Répartition des dépenses réelles entre les principaux services du gouvernement (en % des dépenses totales)

	2006	2007	2008	2009	Variation 2006-09
Pouvoirs publics	6%	7%	8%	11%	104%
Services généraux du gouvernement	19%	20%	19%	18%	5%
Services économiques	20%	21%	18%	18%	3%
Services sociaux	27%	25%	29%	29%	18%
Education	17%	16%	19%	19%	21%
Santé	5%	5%	5%	5%	9%
Protection sociale	0%	1%	1%	1%	58%
Autres	4%	3%	3%	4%	13%
Dépenses non-réparties	17%	20%	19%	13%	-13%
Total	100%	100%	100%	100%	12%

Source : MacAuslan et Fall (2010)

6,4% des dépenses en capital du budget général.

On note par ailleurs que 60% du budget de fonctionnement de l'éducation est constitué de dépenses de personnel. Compte tenu de l'inertie et du caractère sensible des dépenses salariales, cette prépondérance n'est

évidemment pas sans conséquence sur les possibilités de financement régulier des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement, et donc, sur la marge de manœuvre budgétaire dans le secteur de l'éducation.

Tableau 2.4.3 : Budget du ministère de l'Education (en milliards de francs)

	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses totales	249,8	255,2	287,0	212,6	268,0
En % du PIB	5,1%	4,7%	4,8%	3,6%	4,1%
En % du budget général	17,7%	16,2%	17,3%	12,3%	14,7%
Budget de fonctionnement	205,1	213,3	240,5	158,1	222,4
En % des dépenses totales	82,1%	83,6%	83,8%	74,4%	83,0%
En % des dépenses ordinaires du budget général	27,6%	25,9%			
Dépenses de personnel	106,9	106,8	24,9%	14,6%	20,0%
Autres dépenses de fonctionnement	47,6	118,8	97,4	132,8	
Transferts courants	47,6	55,0	60,3	58,7	87,9
Budget d'investissement	50,6	51,5	61,4	2,0	1,7
En % des dépenses en capital du budget général	44,7	41,9	46,5	54,5	45,6
Investissements	6,6%	5,6%	6,7%	8,3%	6,4%
Transfert en capital	41,0	37,9	42,9	50,5	41,4
	3,7	4,0	3,6	4,0	4,2

Source : Budgets du Sénégal

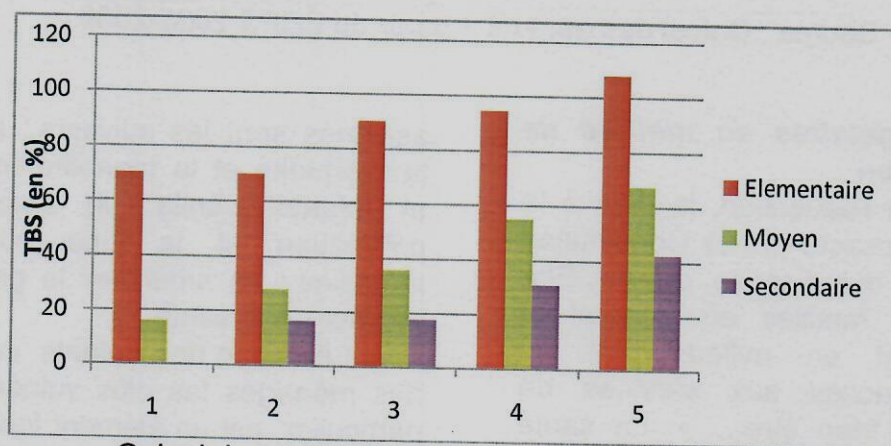
Le tableau 2.4.4 présente le CDMT du secteur de l'éducation pour la période 2010-2012. Il indique la répartition des dépenses publiques d'éducation selon les principaux objectifs assignés au secteur. On note que sur 1274,5 milliards de francs de dépenses totales prévues sur la période, 1042,8

milliards, soit près de 82 %, sont destinés à financer des programmes relatifs à la généralisation de la scolarisation primaire. Cet objectif est suivi de loin de ceux visant l'amélioration de la qualité de l'enseignement (7,5%) et la promotion de la formation professionnelle (6,8%).

d'autant plus faibles que les ménages sont plus pauvres. L'écart entre les ménages les plus pauvres et les ménages les plus riches se creuse avec le niveau d'enseignement. Les ménages pauvres sont donc particulièrement affectés par le bas niveau de scolarisation dans l'enseignement moyen et secondaire au Sénégal. Leurs enfants ayant un

plus faible niveau de scolarisation dans le primaire, il y a un effet cumulatif sur les autres niveaux. Il s'y ajoute les difficultés - en termes de frais de déplacement et de séjour notamment - que ces derniers éprouvent à accéder aux lieux d'implantation des lycées et des collèges publics plutôt concentrés dans les zones urbaines.

Graphique 2.4.1 : Taux bruts de scolarisation par quintile selon le niveau d'enseignement en 2005



Calcul des auteurs à partir de ESPS 2005-2006

Les inégalités entre les quintiles de ménages dans l'accès à l'éducation sont accentuées par la répartition des dépenses entre les niveaux d'enseignement. Comme le montre le graphique 2.4.2, si la part du quintile des ménages les plus riches dans les

dépenses dans l'élémentaire (21,8%) n'est que légèrement supérieure à celle du quintile des ménages les plus pauvres (18,0%), sa part dans les dépenses dans le moyen/secondaire est 25 fois plus élevée que celle des ménages.

destinées au reste de la population. Le tableau 2.4.5 présente la structure du budget du Ministère de la Santé dans la période 2006-2010. De 80,5 milliards de francs en 2006, les crédits votés en faveur du secteur sont passés à 105 milliards en 2010, soit une augmentation de 31,4% en quatre ans. Ces crédits représentent 1,5 % du PIB et 5,8% du budget général de l'Etat, ce qui est loin de l'objectif de 9% fixé par l'OMS et encore plus loin des 15% des

engagements de la Déclaration d'Abuja de 2001.

Les données indiquent que plus des deux tiers des crédits votés en faveur du secteur de la santé sont destinés aux dépenses de fonctionnement. Celles-ci représentent 6,7% des dépenses ordinaires du budget général tandis que les investissements s'élèvent à 4,4% des dépenses en capital du budget général.

Tableau 2.4.5 : Répartition du budget de la santé (en milliards de francs)

	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses totales	80,5	84,6	93,4	97,0	105,8
En % du PIB	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
En % du Budget général	5,7%	5,4%	5,6%	5,6%	5,8%
Budget de fonctionnement	52,9	53,6	62,3	68,1	74,5
En % des dépenses totales	65,7%	63,4%	66,7%	70,2%	70,4%
En % des dépenses ordinaires du Budget général	7,1%	6,5%	6,5%	6,3%	6,7%
Dépenses de personnel	21,2	21,8	28,6	29,2	31,4
Dépenses de fonctionnement	15,7	14,9	13,1	13,8	14,7
Transferts courants	16,0	16,9	20,6	25,1	28,4
Budget d'investissement	27,6	31,0	31,1	28,9	31,3
En % des dépenses en capital du Budget général	4,1%	4,1%	4,5%	4,4%	4,4%
Investissements	23,3	24,7	24,1	24,2	29,1
Transferts en capital	4,3	6,3	7,0	4,7	2,2

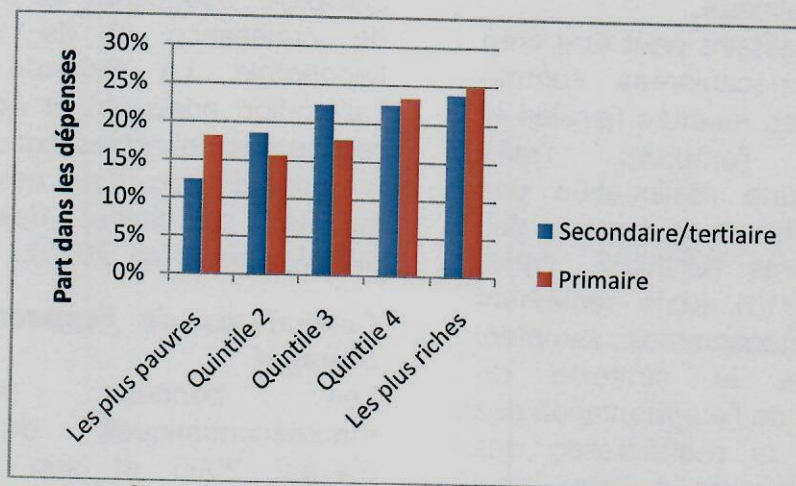
Source : Budgets du Sénégal

Le tableau 2.4.6 présente les projections de dépenses du CDMT 2008-2011 du secteur de la santé selon quatre des principaux objectifs stratégiques et les programmes correspondants. Les données indiquent qu'avec 44,5% et 43,1% des dépenses totales projetées,

l'amélioration de la santé préventive et curative et le renforcement du système de santé constituent les objectifs prioritaires dominants. La lutte contre la mortalité maternelle et infantile, qui vise directement les enfants, ne bénéficie que de 9,6% des dépenses projetées.

75% moins de ressources publiques
que le quintile le plus riche.

Graphique 24.3: Part des dépenses de santé par quintile et niveau de soins, 2005



Source : République du Sénégal, 2010)

2.4.2. Espace fiscal et marge de manœuvre budgétaire pour les enfants

Les développements qui précèdent ont évalué le niveau d'engagement du Sénégal en faveur des enfants par rapport à ses ressources économiques et financières. Nous nous intéressons dans cette sous-section à l'espace budgétaire dont dispose le gouvernement pour accroître les allocations de ressources publiques en faveur des enfants des domaines qui ont le plus d'impact sur leur bien-être. Comme le soutient le Rapport africain sur le Bien-être de l'enfant de 2011 (ACPF, 2010), l'espace budgétaire et les dépenses publiques sont devenus le nouveau domaine sur lequel se font sentir les effets de la crise économique mondiale. Le Rapport ajoute que, presque partout dans le monde, le secteur public est, en raison du ralentissement de l'économie, confronté à la baisse des recettes fiscales ainsi qu'à l'affaiblissement de sa capacité à mobiliser des

ressources. Qu'en est-il exactement pour le Sénégal ?

Définition et mesure de l'espace fiscal

L'espace budgétaire ou fiscal peut être défini comme la marge de manœuvre permettant à un Etat d'accroître, dans le cadre d'un budget, les dépenses dans des domaines précis sans mettre en danger la durabilité des ressources budgétaires ni la stabilité de l'économie (UNICEF, 2010b). Cette définition fait donc référence à la latitude dont dispose un gouvernement pour augmenter ses interventions dans des domaines spécifiques du processus d'allocation du budget national. L'espace budgétaire doit être identifié et délimité pour que l'Etat puisse apprécier le niveau auquel il peut accroître le volume absolu ou relatif des ressources destinées à des usages déterminés, comme la protection sociale ou la nutrition des enfants. L'exercice est particulièrement délicat dans un contexte de crise financière mondiale et de rareté des

Tableau 2.4.8 : Indicateurs de marge de manœuvre budgétaire, évolution 2000-2007 (en % du PIB)

Source de latitude fiscale	9,0
Contributions domestiques	5,7
- Recettes	4,1
- Paiement des intérêts de la dette intérieure	0,0
- Financement intérieur (net)	1,7
Contributions extérieures	3,3
- Dons	0,6
- Financements extérieurs	2,7
Utilisation de la marge de manœuvre budgétaire	9,0
- Salaires	0,9
- Autres dépenses courantes	2,4
- Dépenses de développement	5,8
Dépenses en faveur des pauvres (a)	4,0

(a) : Défini comme les dépenses pour la santé, l'éducation, l'environnement, la justice, le développement social, le traitement des eaux usées et l'irrigation rurale.

Source: FMI (2008a)

Mais depuis 2006, l'économie sénégalaise a été confrontée à une série de chocs externes et internes qui ont entraîné une baisse de croissance du PIB, une poussée inflationniste, une détérioration des conditions de vie de larges couches de la population. Cette situation a conduit le gouvernement à adopter des mesures de suspension de taxes et de subvention visant à protéger les populations contre les effets les plus immédiats de la crise. Ces mesures se sont traduites par un manque à gagner et des dérapages qui ont creusé le déficit budgétaire¹⁷ et entamé la marge de manœuvre disponible. Les dépenses qui avaient baissé en 2007 ont repris leur progression en 2008 et 2009 sans que cette évolution ait bénéficié aux dépenses sociales favorables aux enfants (FMI, 2008a). Ce constat est attesté par la quasi suspension du

programme de vaccination en 2008 et le faible nombre de salles de classe construites en 2008 et 2009 (OPM, UCSPE et UNICEF, 2010).

Une étude réalisée par le FMI (2008b) a évalué l'impact des mesures prises par le gouvernement pour atténuer les effets de la hausse des produits énergétiques et alimentaires sur le niveau de vie des ménages¹⁸. L'étude a révélé que, tout en atténuant globalement les effets négatifs de la hausse des prix, les mesures ont été non seulement coûteuses (3% du PIB) mais mal ciblées vers les plus pauvres. Elles ont à peu près compensé la hausse du coût de la vie observée à la fin de 2007, mais plus de la moitié des gains a profité aux ménages les plus aisés. Concernant les mesures de suspension des droits de douane

Evaluation des impacts des crises sur la situation des enfants au Sénégal

¹⁷ Rappelons que le déficit budgétaire de base s'est élevé à 4,0% du PIB en 2009 contre 2,3% en 2007.

¹⁸ Rappelons-le, les principales mesures prises en juillet 2007 relativement aux produits alimentaires ont été les suivantes : riz et blé (exonération de TVA et suspension des droits de douane), lait en poudre (suspension de la TVA et des droits de douane), pain (suspension de la TVA).

Les mesures prises pour protéger les consommateurs contre la hausse des prix de l'énergie sont les suivantes : gaz butane (subvention aux distributeurs), pétrole lampant (exonération du droit d'accise), électricité (subvention au prix de l'électricité).

tous les enfants de 0 à 5 ans. Le programme d'allocations proposé vise à améliorer la situation nutritionnelle des enfants des ménages pauvres et à réduire l'extrême pauvreté. Comme pour Gassmann et Behrendt (2006), la prestation consiste en une indemnité universelle pour enfant à charge dont le montant mensuel s'élève à 3800 francs CFA par enfant jusqu'à trois enfants par mère. Ceci équivaut à 30% du seuil de pauvreté alimentaire pour un adulte. Pour une population cible estimée à un peu plus de 2 millions d'enfants, le coût du programme a été estimé à 1,2% du PIB.

Ciblée également sur les enfants de moins de 5 ans, l'étude de Schnitzer (2011) analyse les impacts potentiels sur la pauvreté et les inégalités d'options de conception d'un programme de transferts sociaux monétaires pour le Sénégal. Comme

méthode de ciblage, l'étude combine la taille des ménages et la localisation en milieu rural pour tenir compte de l'étroite corrélation entre la pauvreté d'une part, et la localisation géographique et la taille des ménages d'autre part. Le montant du transfert est de 5.300 francs par mois par enfant, ce qui équivaut à 30% du seuil de pauvreté.

Les données des tableaux 2.4.9 et 2.4.10 qui présentent les résultats des simulations ainsi que les coûts du programme pour chacun des quatre scénarios¹⁹, indiquent qu'en termes à la fois d'impact sur la pauvreté, de nombre de bénéficiaires et de coût-avantage, le scénario 2 serait, selon Schnitzer (2011), la meilleure option. Il se traduirait par une réduction de la pauvreté des enfants de moins de 5 ans de 2,32% et de celle de la population de 1,28%.

Tableau 2.4.9: Résultats de la simulation du programme de transferts sociaux monétaires (5.300 francs par mois)

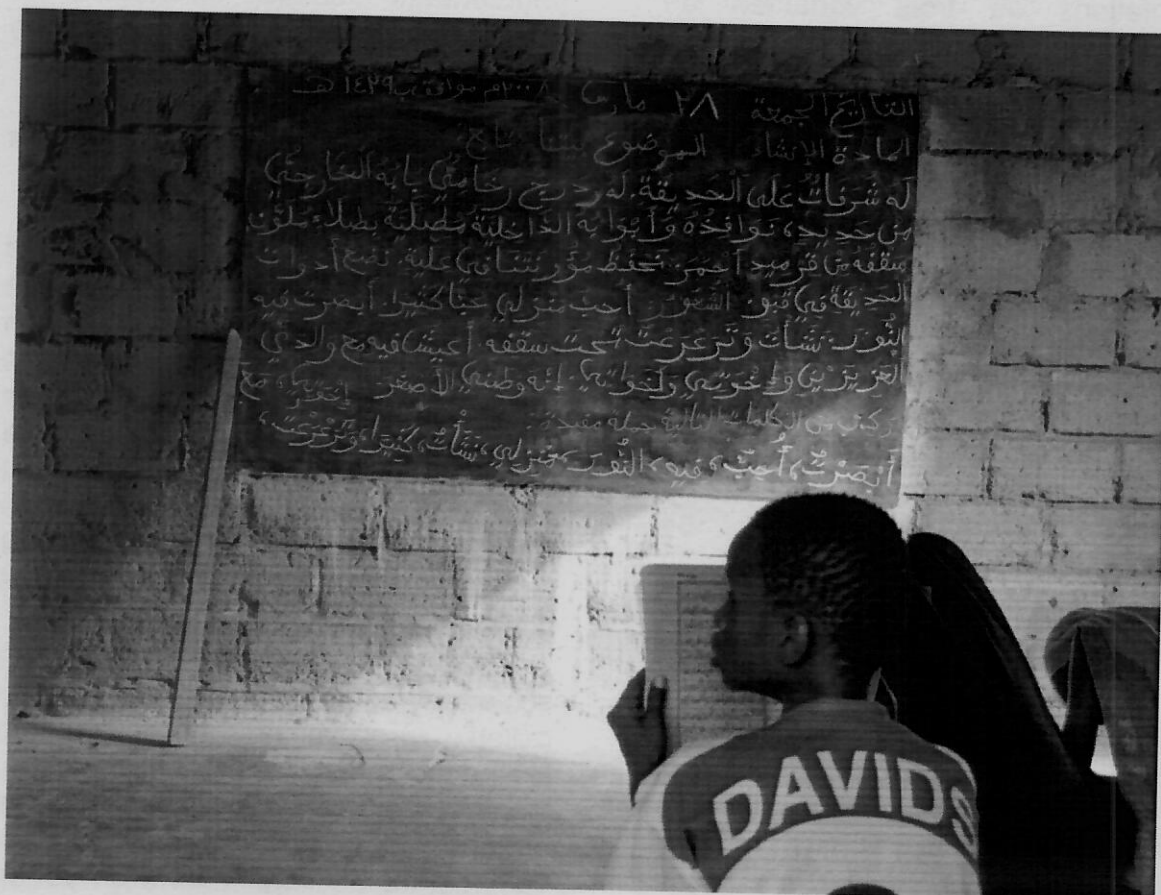
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
% d'enfants percevant des allocations	14,4	24,7	37,0	65,2
Nb d'enfants percevant des allocations (en milliers)	311	534	802	1411
Nb de ménages percevant des allocations	12,1	23,2	22,9	59,8
% d'individus bénéficiaires directs et indirects	10,2	18,0	27,3	47,6
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 l'extrême pauvreté (en %)	41,2	56,0	67,6	92,5

Source : Schnitzer (2011)

- ¹⁹
- Scénario 1 : tous les ménages ayant un enfant de moins de 5 ans et vivant dans les départements où l'incidence de la pauvreté dans les ménages est de 85% ou plus
 - Scénario 2 : tous les ménages comptant un enfant de moins de 5 ans vivant dans les 15 départements les plus pauvres
 - Scénario 3 : tous les ménages comptant un enfant de moins de 5 ans et comptant 14 membres et plus et qui habitent dans les 20 départements les plus pauvres
 - Scénario 4 : tous les ménages comptant un enfant de moins de 5 ans et résidant dans les zones rurales.

Chapitre 3

Effets potentiels d'un programme de transferts sociaux monétaires sur la pauvreté des enfants non scolarisés



Le chapitre 1 a mis en évidence la violence des chocs auxquels les enfants ont été exposés à l'occasion de la crise alimentaire et énergétique de 2007-2008 et de la crise économique et financière qui a débuté dès fin 2008. Il a aussi montré les limites à la fois des mesures conjoncturelles prises par l'Etat en soutien à la consommation et des politiques sociales en réponse à la crise. Se fondant sur la situation de pauvreté et les injustices sociales auxquelles les enfants sont confrontés, le chapitre 2 a montré qu'en dépit des efforts budgétaires et des progrès accomplis dans l'accès à certains services sociaux de base comme l'éducation et les soins de santé primaires, des insuffisances notoires

subsistent pour une meilleure couverture sociale et des politiques plus équitables pour les enfants les plus vulnérables aux risques. Nous avons vu que, pour ce faire, un grand nombre d'études et projets pilotes mis en œuvre au Sénégal, ont de manière convergente, recommandé la mise en place de programmes de transferts sociaux monétaires.

Ce chapitre-ci analyse les effets potentiels d'un tel programme en faveur des enfants de 6 à 12 ans qui ne sont pas scolarisés, avec en arrière-plan l'idée qu'un tel programme pourrait favoriser l'achèvement de la scolarisation de ces derniers et ainsi permettre au pays un investissement dans le capital. L'objectif visé est de favoriser la scolarisation des enfants

Le taux de scolarisation est variable d'un âge à un autre mais il semble globalement augmenter avec l'âge des enfants, son niveau variant de 29% pour ceux âgés de 6 ans à 68% pour ceux de 12 ans.

Ces indicateurs du niveau de

fréquentation scolaire des enfants de 6 à 12 ans peuvent paraître satisfaisants, mais ils ne reflètent ni leur niveau réel de scolarisation ni le taux d'achèvement du primaire, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2.

Tableau 3.2 : Taux de scolarisation des enfants selon l'âge et la zone de résidence

Âge	Urbain	Rural	Sénégal
6	48,8	20,1	28,9
7	73,8	41,0	51,7
8	80,3	44,9	56,6
9	84,7	52,7	64,4
10	78,0	51,6	60,2
11	87,2	55,0	68,2
12	79,3	52,2	62,2
Total	75,7	44,0	54,8

Source: Calculs des auteurs à partir de l'ESPS, 2005-2006

3.2.2. La pauvreté des enfants de 6 à 12 ans non scolarisés

Au Sénégal, les enfants de 6 à 12 ans restent non seulement vulnérables mais ils constituent, après les enfants de moins de 5 ans²³, le groupe d'âge qui subit le plus les effets de la pauvreté et des inégalités. Les plus affectés sont ceux qui vivent dans les ménages ruraux et ceux qui ne sont pas scolarisés.

L'incidence de la pauvreté monétaire chez les enfants non scolarisés

Le tableau 3.3 présente les différents indicateurs de la pauvreté pour des ménages avec des enfants de 6 à 12 ans. Le taux de pauvreté, qui correspond au pourcentage d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté est de 54,2% pour tous les ménages ayant au moins un enfant de 6-12 ans, mais il s'élève à 61% pour les ménages ayant des enfants non scolarisés²⁴. Comme dans l'ENTES, ce résultat confirme la corrélation positive entre la pauvreté des ménages et la non fréquentation scolaire de leurs enfants.

Tableau 3.3 : Indicateurs de pauvreté globale des enfants de 6-12 ans selon la fréquentation scolaire et par zone de résidence

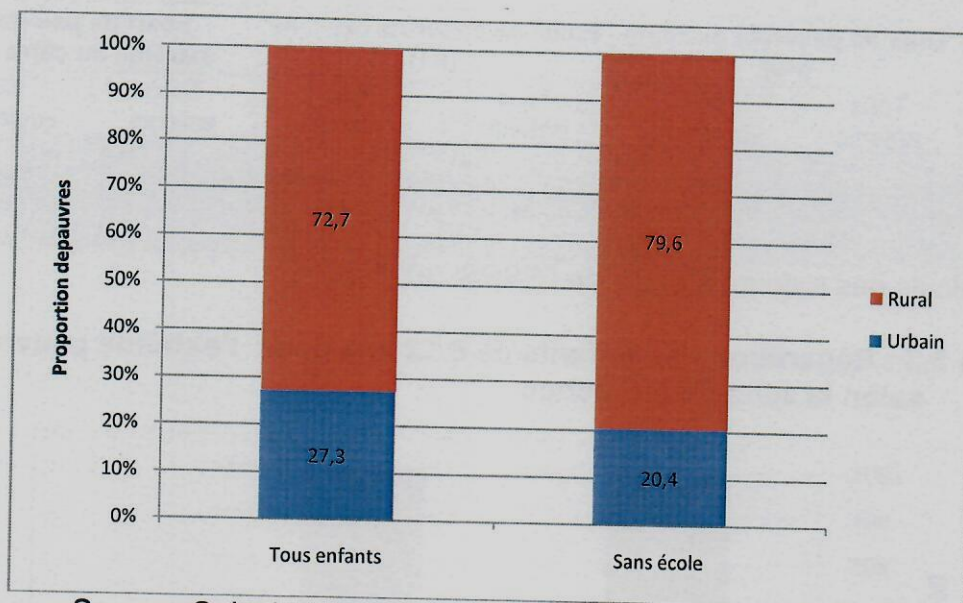
Zone de résidence	Taux de pauvreté (P0)		Ecart de pauvreté (P1)		Ecart de pauvreté au carré (P2)	
	Tous enfants	Non scolarisés	Tous enfants	Non scolarisés	Tous enfants	Non scolarisés
Urbain	39,0	51,7	10,5	14,2	4,1	5,6
Rural	63,5	64,0	22,3	22,2	10,6	10,5
Total	54,2	61,0	17,8	20,3	8,1	9,3

Source: Calculs des auteurs à partir de l'ESPS, 2005-2006

²³ Voir Schnitzer (2011) et Unicef (2009).

²⁴ Les données de l'ESPS 2005-2006 ne montrent pas de grande différence entre l'incidence de la pauvreté dans les ménages n'ayant que des filles et celle des ménages ayant des garçons uniquement

Graphique 3.2: Répartition des enfants de 6 à 12 ans vivant dans la pauvreté selon la zone de résidence



Source: Calculs des auteurs à partir de l'ESPS, 2005-2006

L'extrême pauvreté des enfants de 6-12 ans non scolarisés

Calculés sur la base du seuil de pauvreté alimentaire, les indicateurs relatifs à la pauvreté extrême ou chronique mesurent le nombre ou le pourcentage d'individus dont le revenu ne permet pas de satisfaire les besoins nutritionnels de base. Ils constituent à ce titre un meilleur instrument de ciblage des enfants qui ont le plus besoin des programmes de transferts sociaux monétaires.

Bien plus que pour la pauvreté globale, les enfants de 6 à 12 ans des ménages ruraux ont des indicateurs de pauvreté extrême supérieurs à ceux des enfants des ménages urbains. Il

apparaît clairement que l'extrême pauvreté est un phénomène principalement rural, le taux de celle-ci (25,7%) y étant six fois plus élevé que ce qu'on observe en milieu urbain (4,1%).

On remarque cependant que les indicateurs relatifs à l'écart de pauvreté extrême des ménages ruraux dont les enfants de 6-12 ans ne sont pas scolarisés sont légèrement inférieurs à ceux de la moyenne des enfants du même âge, au contraire des enfants des ménages urbains. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que, comme le montre le graphique 3.3, la quasi-totalité des enfants de 6-12 ans vivant dans une pauvreté extrême résident en zones rurales (94%).

Tableau 3.5 : Taux de pauvreté des enfants de 6-12 ans non scolarisés dans les zones urbaines par département

	Taux de Pauvreté Globale	Taux de pauvreté extrême	Répartition des enfants dans la pauvreté extrême	Répartition des enfants
Bambey	77,8	17,9	2,2	0,7
Ziguinchor	73,3	29,4	8,5	1,6
Louga	73	28,3	9,1	1,8
Kaffrine	71,9	13,5	3,9	1,6
Oussouye	71,7	30,4	0,1	0
Fatick	70	24	1,5	0,3
Rufisque	69,4	1,1	0,9	4,4
Sédhiou	69,4	18,5	1,3	0,4
Vélingara	67,1	20	1,8	0,5
Kolda	66,8	32,2	3,4	0,6
Gossas	65,9	1,5	0,2	0,6
Diourbel	64,5	18,9	13	3,8
Bignona	63,8	6,6	0,4	0,3
Nioro du Rip	61,6	11,6	0,7	0,4
Tambacounda	61,1	13,7	3,4	1,4
Mbacké	58,8	6,7	2	1,7
Pikine	58,5	1,6	8,7	29,2
Foundiougne	56,9	14,6	1,8	0,7
Kaolack	56,8	7,2	5,5	4,2
Linguere	54,6	12,7	1,9	0,8
Kédougou	48,7	10,3	0,6	0,3
Ranerou-ferlo	46,5	1,8	0	0
Matam	45,1	5,6	1,3	1,3
Guediawaye	44,8	4,4	5,1	6,3
Thies	43,9	0,5	0,9	10,1
Dakar	42,5	10,7	15,6	8
Kanel	41,6	4,5	0,3	0,3
Saint Louis	41,5	3,1	2,5	4,4
Dagana	39,1	0,4	0,1	1,9
Podor	38,3	4,4	0,7	0,8
Kébémér	35,1	8,5	0,4	0,3
Tivaoune	34,2	2,5	0,9	1,9
Mbour	29	0,8	1,3	8,8
Bakel	25,6	0,8	0,1	0,8
Total	51,7	5,5	100,0	100,0

Source: Calculs des auteurs à partir de l'ESPS, 2005-2006

3.2. Modèle de programme et simulations

Cette section décrit le programme de transferts sociaux monétaires en faveur des enfants pauvres de 6-12 ans non scolarisés et analyse les résultats des simulations effectuées pour en vérifier l'efficacité et la faisabilité et de la soutenabilité au plan budgétaire. Après une présentation du programme, nous analysons les résultats des simulations relatives à :

- 1) la couverture des enfants et des ménages ciblés par chacun des deux scénarii retenus ;
- 2) l'impact du programme sur la pauvreté des enfants ciblés ;
- 3) le coût de chaque variante de programme.

3.2.1. Description du programme

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, malgré les récents progrès réalisés dans la prise en compte des groupes vulnérables, il n'existe à ce jour aucun programme de transferts sociaux monétaires d'envergure susceptible de réduire la vulnérabilité des enfants et leur exposition aux risques économiques associés à la non scolarisation, au travail, à la mendicité, etc. Destiné aux enfants en âge de scolarisation primaire (6-12 ans), le programme qui est simulé vise à encourager les familles pauvres à envoyer leurs enfants à l'école. Il peut, en ce sens, être considéré comme un programme de transferts sociaux monétaires conditionnels.

Nous fondant sur l'analyse descriptive de la situation de pauvreté des enfants de 6-12 ans non scolarisés, ainsi que sur le mécanisme de ciblage à la fois géographique et catégoriel privilégié par Schnitzer (2011), nous avons

retenu de faire nos simulations sur trois scénarii :

Scénario 1 : Tous les ménages comptant au moins un enfant de 6-12 ans non scolarisé et résidant dans les 15 départements les plus pauvres sont considérés comme éligibles au programme (les 15 premiers départements du tableau 3.6).

Scénario 2 : Tous les ménages ayant au moins une fille de 6-12 ans non scolarisée et résidant dans les 15 départements les plus pauvres sont considérés comme éligibles au programme. C'est donc le scénario 1 appliqué aux seuls ménages ayant des filles non scolarisées.

Scénario 3 : Tous les ménages ayant un enfant de 6-12 ans non scolarisé et résidant dans les zones rurales sont considérés comme éligibles au programme (tous les ménages du tableau 3.6).

Trois variantes du programme ont été simulées :

- 1) une allocation mensuelle de 5.000 francs CFA²⁵ par enfant âgé de 6 à 12 ans non scolarisé ;
- 2) une allocation mensuelle de 7.500 francs CFA par enfant âgé de 6 à 12 ans non scolarisé ;
- 3) une allocation mensuelle de 10.000 francs CFA par enfant âgé de 6 à 12 ans non scolarisé.

3.2.2. Résultats des simulations

L'analyse des résultats des simulations comporte trois étapes. La première consiste à apprécier le taux de couverture des enfants de 6-12 ans non scolarisés et les catégories de bénéficiaires des allocations pour chacun des scénarii. La seconde étape vise à évaluer l'impact du programme

indiquent que 22% d'individus pauvres sont bénéficiaires (directement ou indirectement) du programme, contre seulement 5% d'individus non pauvres.

On observe les mêmes tendances dans les résultats obtenus pour les scénarii 2 et 3.

Tableau 3.9: Couverture* par quintile de richesse et statut de pauvreté (bénéficiaires directs et indirects)

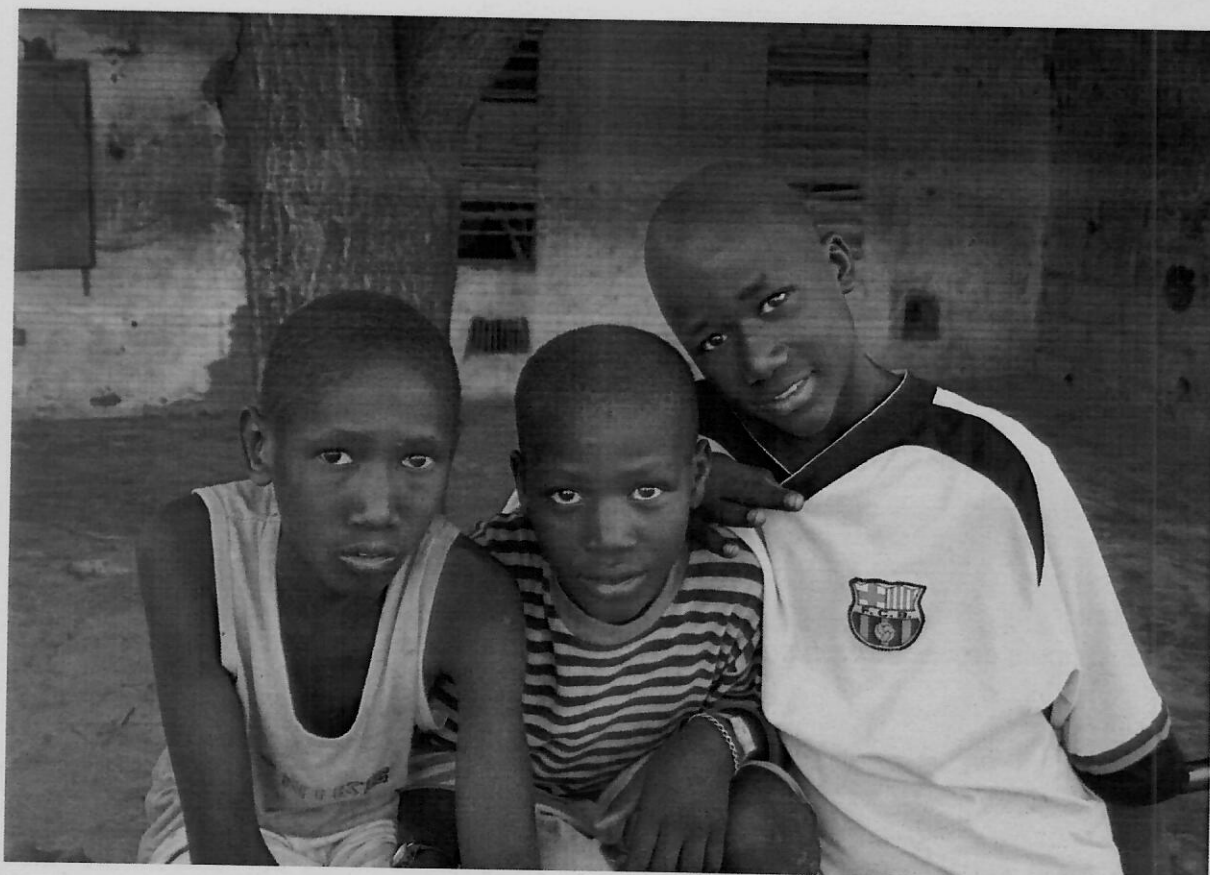
Scenario	Quintiles de consommation par équivalent adulte						Statut de pauvreté		Zone de résidence	
	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	P	NP	Urbaine	Rural
Scenario 1	13,8	32,0	17,8	9,7	6,8	2,6	22,1	5,1	0,0	23,6
Scenario 2	15,7	35,4	20,2	11,8	7,9	3,5	24,9	6,3	0,0	27,0
Scenario 3	39,7	57,0	47,1	40,0	31,7	22,9	50,0	29,0	0,0	68,1

* Le taux de couverture du programme est le pourcentage d'individus dans chaque groupe recevant les transferts.

Source: Calculs des auteurs à partir de l'ESPS, 2005-2006

Les résultats des calculs effectués par département indiquent que malgré de fortes disparités entre les taux de couverture, ces derniers varient de 74,5% dans le département de

Kébémér à 4% dans celui de Ziguinchor (Tableau 3.3). Le faible taux de couverture de Ziguinchor pourrait s'expliquer par la forte scolarisation des enfants de département.



Les tableaux 3.11 et 3.12 montrent la répartition des bénéficiaires directs et indirects par quintile et département. Il ressort des résultats que le nombre de bénéficiaires diminue avec le niveau de richesse des ménages. Dans le scénario 1, la part du quintile le

plus pauvre sur l'ensemble des bénéficiaires est 12 fois (46%) plus élevée que celle du quintile le plus riche (4%). Le résultat est que plus de 8 bénéficiaires sur 10 sont des pauvres.

Tableau 3.11: Répartition des bénéficiaires directs et indirects par quintile de richesse et statut de pauvreté

Scénario	Quintiles de consommation par équivalent adulte						Statut de pauvreté		Zone de résidence	
	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	P	NP	Urbain	Rural
Scénario 1	100,0	46,2	26,0	14,2	9,9	3,8	81,6	18,4	0,0	100,0
Scénario 2	100,0	44,7	25,8	14,9	10,0	4,5	80,4	19,6	0,0	100,0
Scénario 2	100,0	28,6	23,9	20,1	15,9	11,5	64,0	36,0	0,0	100,0

Source: Calculs des auteurs à partir de l'ESPS, 2005-2006

En termes de bénéficiaires directs et indirects, le département de Tambacounda a le taux de couverture le plus élevé, avec une part de 14%

des bénéficiaires. Il est suivi de Kolda (12%), Fatick (10%), Sédhiou (9%) et Kaolack (9%).

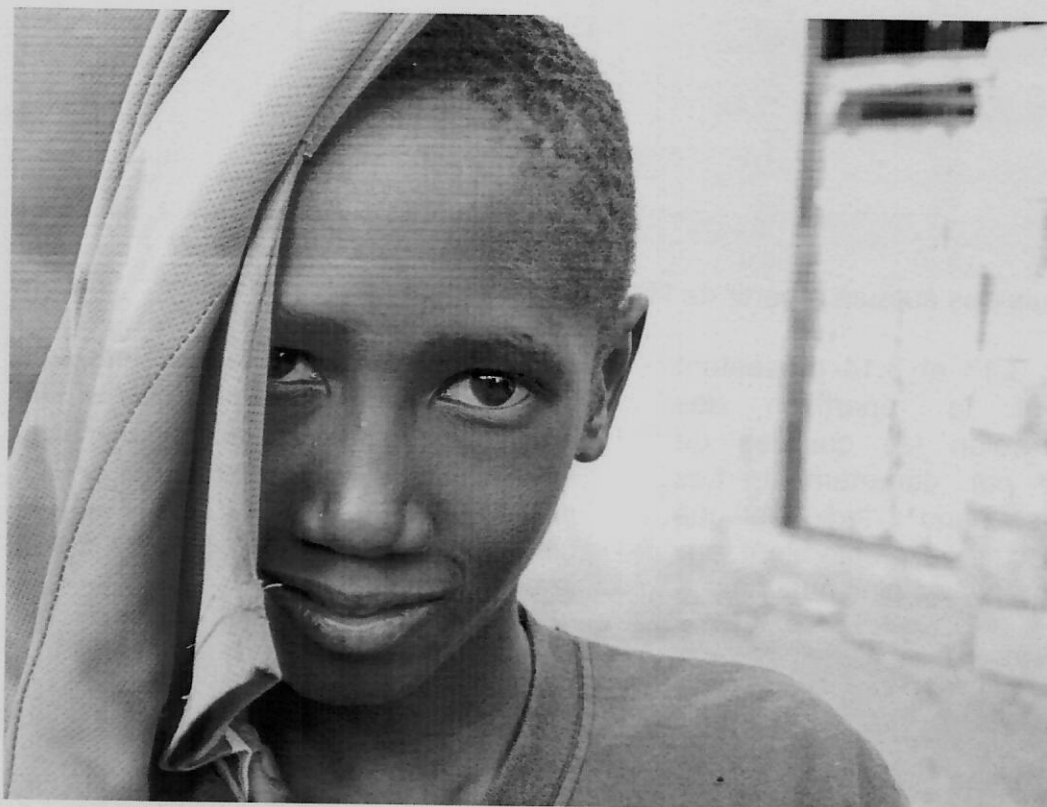


Tableau 3.13: Répartition des allocations par quintile de richesse et statut de pauvreté

	Quintiles de consommation par équivalent adulte						Statut de pauvreté		Zone de résidence	
	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	P	NP	Urbain e	Rural e
Scenario 1	100,0	44,7	26,3	15,0	10,3	3,8	80,5	19,5	0,0	100,0
Scenario 2	100,0	41,2	26,4	16,1	10,9	5,3	77,9	22,1	0,0	100,0
Scenario 3	100,0	28,0	22,6	21,6	15,5	12,4	62,9	37,1	0,0	100,0

Source: Calculs des auteurs à partir de l'ESPS, 2005-2006

La répartition des allocations entre les ménages étant fonction de la taille de ces derniers, il est normal que les départements et les ménages les plus pauvres en soient les principaux bénéficiaires. Par exemple, le

département de Tambacounda qui compte 14% des bénéficiaires reçoit une part de 17% des allocations. De même avec 12% des bénéficiaires, le département de Kolda reçoit une part équivalente à 12% des allocations.



de pauvreté des bénéficiaires, il apparaît également que le scénario 3 bénéficie à davantage de ménages pauvres (50%) que le scénario 1. Les résultats montrent également que les deux tiers (68,1%) des populations rurales seraient bénéficiaires directs ou indirects du programme de transfert. Concernant la répartition des allocations enfin, le scénario 3 se traduirait par 51% des allocations versées aux 40% des ménages les plus pauvres tandis que 28% des allocations iraient aux 40% les plus riches (Tableau 3.13).

Le scénario 3 comporte en revanche une erreur d'inclusion (37,1%) deux fois plus élevée que le scénario 1, ce qui signifie que 37% des bénéficiaires sont des non pauvres. Cette erreur de ciblage est la conséquence directe du nombre plus élevé de bénéficiaires qu'implique ce scénario. Elle résulte du caractère strictement géographique du ciblage, même si 94% des enfants extrêmement pauvres résident en zones rurales ciblées par le scénario 3.

Impacts du programme sur la pauvreté des enfants

Cette sous-section analyse les résultats des simulations relatifs aux impacts du programme sur la pauvreté des enfants des différents scénarii. Les résultats indiquent que cet impact est plus important dans le scénario 2. Par exemple, pour le cas d'un transfert de 7500 francs CFA, la réduction de la pauvreté est 3,6 fois plus élevée dans le scénario 2 (8,0%) que dans les scénarii 1 (2,3%) et 3 (2,2%). En outre, les résultats suggèrent que pour un même plan de ciblage, l'impact sur la pauvreté est plus important si on augmente le montant du transfert, tout en gardant le même taux d'erreur d'inclusion²⁷. On observe que les autres mesures de pauvreté (l'écart de pauvreté et l'écart de pauvreté au carré) varient dans le même sens que l'incidence de la pauvreté. Ces faibles effets du programme sur l'incidence de la pauvreté ne signifient pas cependant que le transfert ne peut pas produire de changement significatif dans le niveau de bien-être des bénéficiaires. De plus, le faible impact est dû au fait que les familles percevant ces allocations sont des familles très nombreuses avec des indicateurs d'écart de pauvreté très élevés.

Tableau 3.15: Impacts sur la pauvreté

	Scénario 1			Scénario 2	Scénario 3		
	Transfert en FCFA			Transfert en FCFA	Transfert en FCFA		
	5000	7500	10000	7500	5000	7500	10000
Changement dans l'incidence de la pauvreté	1,49	2,22	3,21	2,33	5,39	8,03	10,63
Changement dans l'écart de la pauvreté	4,66	6,8	8,79	6,51	10,51	15,13	19,35
Changement dans l'écart de pauvreté au carré	7,58	10,66	13,32	10,35	14,85	20,71	25,67

Source: Calculs des auteurs à partir de l'ESPS, 2005-2006

besoins. Les calculs effectués indiquent que les allocations pour enfant de 6-12 ans non scolarisés peuvent constituer un outil efficace de réduction de la pauvreté.

Conçu comme un mécanisme non contributif, un tel programme est viable car il redistribue les revenus selon une approche socialement utile et souhaitable : tout en évitant la transmission intergénérationnelle de la pauvreté chronique, il évite le basculement des enfants dans la mendicité, la délinquance ou les pires formes de travail. D'un autre côté, les transferts en espèces constituent un soutien à des groupes de population qui sont au commencement de leur cycle de vie et dont les familles n'ont pas la capacité productive nécessaire pour subvenir à leurs besoins.

Un autre des avantages du programme est d'empêcher la migration des pauvres des zones rurales vers les zones urbaines, ce qui, comme nous l'avons vu, est l'une des principales sources d'accroissement de la pauvreté et des inégalités en milieu urbain.

Pour la mise en œuvre du programme, il est possible de définir des critères supplémentaires qui consisteraient, par exemple, à subordonner le bénéfice des allocations à une scolarisation réelle et à une fréquentation régulière

des écoles par les enfants, à condition que les infrastructures scolaires soient disponibles et accessibles.

Quoiqu'il en soit, les résultats des calculs montrent que les coûts ne rendent pas ce programme hors de portée du Sénégal. Dans le cas du scénario 1 (ciblage des 15 départements les plus pauvres), un transfert de 7500 francs CFA par enfant non scolarisé coûterait 44 milliards de francs, soit l'équivalent de moins de 1% du PIB et de 4% des dépenses publiques totales. Quant au ratio coûts-avantages, il indique que pour chaque dollar dépensé dans ce programme, l'écart de pauvreté serait réduit de 0,92 dollar (frais d'administration non inclus). Dans le scénario 2 (toutes les filles de 6-12 ans non scolarisées en zones rurales), les résultats sont sensiblement les mêmes, avec un coût de 43 milliards de francs CFA) et un ratio coûts-avantages de 0,89.

En ce qui concerne le scénario 3 (tous les enfants de 6-12 ans non scolarisés en zones rurales) en revanche, une allocation de 7500 francs CFA par enfant coûterait trois fois plus cher (132 milliards de francs CFA), soit environ 2,9% du PIB. Le ratio coûts-avantages est de 0,79, ce qui signifie une efficacité moindre que les deux premiers scénarii.

seulement sur la facture des importations mais aussi sur le budget de consommation des ménages les plus pauvres.

L'économie sénégalaise a certes enregistré des taux de croissance encourageants pendant une dizaine d'années, mais ces taux ne sont pas d'un niveau pouvant garantir la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté et des OMD. La situation est rendue plus alarmante par des contraintes de financement et de ralentissement du marché du travail consécutives à la grave crise financière en cours.

Les résultats de la plupart des enquêtes réalisées depuis le lancement du DSRP attestent d'une diminution de l'incidence de la pauvreté, du moins sur la période 2002-2006. Mais les mêmes données montrent aussi un accroissement des inégalités et des injustices sociales pendant qu'un grand nombre de zones géographiques, de ménages et d'individus continuent de subir des privations liées à la nutrition, à la santé, à l'éducation, au logement, etc. La flambée des prix des produits alimentaires de 2007-2008 a davantage mis à nu la grande vulnérabilité dans laquelle se trouvent les groupes de population comme les enfants.

Le gouvernement du Sénégal a pris des mesures visant à amortir l'impact des hausses des prix sur le niveau de consommation des populations. Ces mesures sont de deux types : 1°) celles visant à limiter la transmission de la hausse des prix internationaux sur les prix intérieurs ; 2°) celles destinées à soutenir directement le pouvoir d'achat des consommateurs. Mais si ces mesures ont pu contenir l'inflation et soutenir le niveau de consommation des ménages, elles se sont révélées relativement inefficaces, peu équitables

et mal ciblées sur les ménages les plus pauvres.

L'une des principales conclusions de cette analyse est qu'un système de protection sociale mieux ciblé sur les pauvres peut être beaucoup plus efficace que les subventions et autres mesures de politique prises pour atténuer la hausse des prix. Un tel système a non seulement le mérite d'atteindre plus directement les bénéficiaires mais aussi de leur permettre de participer à la vie économique et sociale. Pour les enfants pauvres non scolarisés en particulier, il s'agit, grâce à un transfert en espèces, de les soustraire des activités ou de lever des contraintes financières et matérielles qui les éloignent de l'école.

Nous avons analysé les effets potentiels d'un tel programme en faveur des enfants de 6 à 12 ans non scolarisés, avec en arrière-plan l'idée qu'un tel programme pourrait favoriser leur scolarisation et le développement de capital humain pour la nation sénégalaise. Basée sur des simulations de trois variantes de programme d'allocations et sur trois scénarii, l'analyse a mis l'accent sur l'impact de ces transferts sur la pauvreté des enfants, et par déduction, sur une plus forte demande d'éducation primaire.

Perspectives et recommandations : les mesures de politiques possibles

Au vu des constats ci-dessus, on peut retenir deux principaux types de recommandations d'ordre général. Le premier type de recommandations consiste en une meilleure prise en compte des besoins des enfants dans les décisions publiques à travers les budgets. Le second type de recommandations vise à encourager la mise place d'un système de protection sociale mieux ciblé vers les enfants

alloués aux ministères chargés des secteurs sociaux afin de s'assurer qu'ils ne subiront pas des modifications trop importantes lors des conférences budgétaires ;

13) Améliorer la capacité des ministères chargés des secteurs sociaux et de la protection sociale à exécuter leurs budgets ;

14) Renforcer le processus de mise en œuvre et de suivi des politiques par la définition d'indicateurs clairs et réalistes permettant de mesurer l'impact des politiques sur la situation des enfants. Ces indicateurs doivent être clairement spécifiés dans les stratégies, être en corrélation avec les plans d'actions prioritaires et être approuvés par les ministères concernés.

Une meilleure couverture des besoins de protection sociale des enfants à travers la mise en place d'un programme de transferts en espèces.

Au Sénégal, les enfants sont reconnus dans toutes les politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités comme un groupe extrêmement vulnérable dont il convient de tenir compte de manière prioritaire. Mais en l'absence de dispositifs spécifiques pour couvrir les besoins de protection sociale des enfants, seule une petite minorité d'entre eux peut de manière indirecte bénéficier des systèmes de sécurité sociale.

C'est pourquoi, outre une meilleure prise en compte des besoins des enfants dans les budgets, davantage d'efforts doivent être faits pour mieux comprendre et tenir compte des risques sociaux spécifiques aux

enfants en vue de leur assurer un système de protection sociale centrée sur leurs besoins particuliers (nutrition, santé, éducation).

On en conclut qu'en l'absence de dispositifs spécifiques pour couvrir les besoins de protection des enfants contre les risques, sauf en tant que bénéficiaires indirects des systèmes de sécurité sociale, l'écrasante majorité des enfants du Sénégal restent exposés à la pauvreté et aux risques économiques associés à la non-scolarisation, au travail, à la mendicité, etc. C'est pourquoi, pour une meilleure prise en compte des risques sociaux spécifiques aux enfants, il est nécessaire d'imaginer et de mettre en place des systèmes ou des programmes de protection sociale centrés sur leurs besoins. C'est dans ce cadre qu'il a été simulé un programme de transferts sociaux monétaires en faveur des enfants de 6-12 ans non scolarisés en milieu rural avec, en arrière-plan, l'idée qu'un tel programme favoriserait leur scolarisation.

Destiné aux enfants de 6-12 ans non scolarisés, le programme qui a été simulé vise à encourager les familles pauvres à envoyer leurs enfants à l'école. Il peut, en ce sens, être assimilé à un programme de transferts sociaux monétaires conditionnels. Les résultats des simulations appellent à la mise en place d'un programme de transferts sociaux monétaires ciblant les enfants de 6-12 ans des départements les plus pauvres du Sénégal. Ce programme consisterait à allouer un montant de 5000 à 7500 francs CFA par enfant non scolarisé. D'un coût annuel de 29 et 44 milliards de francs respectivement, soit 0,6 et 0,96 % du PIB et 2,7 et 4% des dépenses publiques de 2005, un tel programme devrait couvrir près de 4% des enfants pauvres et réduire sensiblement l'écart de

Références bibliographiques

Introduction

Ministère de l'Economie et des Finances et UNICEF. 2009. 'Etude mondiale sur la pauvreté et les disparités chez les enfants. Rapport national : Sénégal.' République du Sénégal : 2009.

République du Sénégal, 2002. Enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM). 2001-2002. Rapport national. Ministère de l'Economie et des Finances, ANSD.

République du Sénégal, 2007. Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS). 2005-2006. Rapport national. Ministère de l'Economie et des Finances, ANSD.

Daffé G. 2009. « La lutte contre la pauvreté au cœur des politiques publiques : Qu'en est-il ? » in Daffé G. et A. Diagne (ed.), Le Sénégal face aux défis de la pauvreté. Les oubliés de la croissance. CRES – CREPOS – Karthala.

Chapitre 1

Backiny-Yetna P., Camara M., Ndoye D., Ndiaye T., Tsimpo C, et Q. Wodon. 2010. « Evaluation sur base d'enquêtes des progrès accomplis dans la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté au Sénégal ». ANSD Banque mondiale.

Baris P. et N. Gergely. 2009. Etude sur la compétitivité du riz de la Vallée du fleuve Sénégal sur les marchés nationaux et régionaux. AFD.

Cissé F. and Robilliard A. S. 2010. Achieving Millennium Development Goals in Senegal: Challenges and Financing Options.

David-Benz H., Diallo A., Lançon F., Meuriot V., Rasolofo P., Temple L. et A. Wane. 2010. L'imparfaite transmission des prix mondiaux aux marchés agricoles d'Afrique subsaharienne. FARM CIRAD.

Daviron B., Aubert M., Bricas N., David-Benz H., Dury S., Egg J., Lançon F. et V. Meuriot. 2008. « Les mécanismes de transmission de la hausse des prix internationaux des produits agricoles dans les pays africains », FARM, CIRAD.

Diagne, A., Cabral, F. J Robilliard, A-S et Cissé, F. 2011. Assessing development strategies to achieve the MDG in Africa: the case of Senegal. Working paper CRES.

Diarra M. M. 2008. Mécanisme de transmission de la hausse des prix des céréales depuis les marchés mondiaux vers les marchés du Mali et du Sénégal Rapport d'étude sur les prix agricoles, FARM

FAO. 2009. Food Outlook : Global Market Analysis, en ligne,
<<http://www.fao.org/docrep/011/ai482e/ai482e00.htm>>.

République du Sénégal. 2005. Stratégie Nationale de Protection Sociale et de Gestion des Risques. Rapport Provisoire.

Soulé B.G. et R. Blein. 2009. Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme en réponse à la hausse des prix des produits alimentaires en Afrique de l'ouest. Fondation FARM

Thiaw K. et M. Sène. 2009. La crise financière internationale: quels effets sur l'économie sénégalaise? Document d'Etude N°12DPEE/DEPE

Chapitre 2

Annycke, P.2008. L'Analyse des prestations et des indicateurs de résultats de la protection sociale, Department of Social Security, International Labour Office, Geneva. A.

Banque Mondiale, 2007. 'Sénégal, A la Recherche de l'Emploi – Le Chemin vers la Prospérité', *Mémoire Economique sur le Pays*, Septembre 2007.

Banque Mondiale, 2006. 'Sénégal, Développements Récents et Sources de Financement du Budget de l'Etat :Revue des Dépenses Publiques', *Rapport No. 36497-SN, PREM 4 Région Afrique*. Banque Mondiale, Washington, D.C.

CSPLP/MEF, 2009. 'Situation des OMD en 2008 et orientations stratégiques pour 2015', *rapport de suivi*. République du Sénégal.

CRES, 2011. Evaluation de l'impact des programmes de cantines scolaires sur les performances des écoles primaires rurales au Sénégal. Rapport provisoire, février.

Daffé, G. 2010. Budgétisation et planification des besoins des enfants, Note de synthèse Août, UNICEF

Gassmann F. et C. Behrendt. 2006. Les prestations en espèces dans les pays à faible revenu: Simulation des effets sur la réduction de la pauvreté au Sénégal et en Tanzanie. DR 15, Organisation internationale du Travail.

IMF (2010a), 'Senegal: Fourth Review under the Policy Support Instrument and Second Review under the Exogenous Shocks Facility: Staff Report,' *IMF Country Report No.*

FMI. 2008b. Sénégal : Questions générales. Rapport n° 08/221

FMI, 2010. « Consultations de 2010 au titre de l'article IV, 5° Revue du programme ISPE », Rapport du FMI n° 10/165.

MacAuslan, I et A. S. Fall. Prise en compte des interets de l'enfant dans les DSRP et les budgets : perspectives du Sénégal ; Rapport final Juillet 2010. UNICEF, MEF/UCSPE, OPM.

FMI. 2010. « Consultations de 2010 au titre de l'article IV, 5^e Revue du programme ISPE », Rapport du FMI n° 10/165.

FMI. 2008a. 'Senegal: Fourth Review under the Policy Support Instrument and Second Review under the Exogenous Shocks Facility: Staff Report,' *IMF Country Report No.*

FMI. 2008b. *Sénégal 2008: Questions générales* Rapport du FMI No.08/221.

Gassmann, F. et C. Behrendt. 2006. Les prestations en espèces dans les pays à faible revenu: Simulation des effets sur la réduction de la pauvreté au Sénégal et en Tanzanie. DR 15, Organisation internationale du Travail

LARTES. 2010. Les Dynamiques de la Pauvreté au Sénégal: Pauvreté chronique, pauvreté transitoire et vulnérabilités.

Ministère de l'Economie et des Finances et UNICEF. 2009. 'Etude mondiale sur la pauvreté et les disparités chez les enfants. Rapport national : Sénégal.' République du Sénégal : 2009.

Perezniето P. et Fall A. S. 2008. La protection sociale en Afrique de l'Ouest et du Centre : Etude de cas du Sénégal. Unicef

Samson M. et C. Cherrier. 2009. Etude de faisabilité pour un programme de transferts sociaux monétaires comme instrument majeur d'une protection sociale centrée sur l'enfant au Sénégal. Economic Policy Research Institute – UNICEF.

Schnitzer, P. 2011. Design Options and Potential Impacts of a Cash Transfer Program in Senegal: Simulation Results. Final Report, April.

UCW. 2009. Enfants mendiants de la région de Dakar.

UNICEF. 2010. Les enfants et les DSRP au Sénégal, Note de synthèse,

UNICEF. 2010. Espace fiscal et dépenses publiques liées aux enfants au Sénégal, Note de synthèse UNICEF.

UNICEF and Overseas Development Institute. 2009. Child Poverty: A Role For Cash Transfers? West and Central Africa.