

Comment lutter contre la pauvreté et les inégalités au Sénégal ?

Économiste et ingénieur statisticien, EL HADJI CHEIKH GUEYE est chargé de la coordination et du suivi de la politique économique et sociale à la DGPE (Direction générale de la planification et des politiques économiques) au ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération du Sénégal, à Dakar.

En utilisant les résultats de l'enquête sur les conditions de vie des ménages au Sénégal en 2018-2019, il est possible avec le modèle CEQ (*Commitment to Equity*) d'effectuer des simulations permettant de mesurer l'impact de la fiscalité et des transferts sociaux sur la pauvreté et les inégalités, et d'imaginer des propositions de réforme. Une analyse fouillée, prenant en compte la seule pauvreté monétaire.

Le Sénégal compte 18,1 millions d'habitants dont la moitié a moins de 19 ans¹. Comme de nombreux autres pays en développement, il est confronté à des défis importants en ce qui concerne la pauvreté et les inégalités sociales. En effet, plus de 6 millions de Sénégalais vivent encore dans la pauvreté monétaire (revenu mensuel par personne inférieur à 27 787 FCFA, ou 42,36 €), surtout dans les zones rurales, et les inégalités d'ordre social, économique, territorial, etc. demeurent importantes.

Au cours de la période 2011 - 2018/2019, le taux de pauvreté monétaire a reculé de 5 points, passant de 42,8 % de la population en 2011 à 37,8 % sept ans plus tard, selon l'enquête auprès des ménages réalisée périodiquement dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cette tendance baissière a été observée tant en milieu rural qu'en milieu urbain et pour les 14 régions du pays. Au niveau régional, le Sénégal affiche le taux de pauvreté le plus bas, suivi du Bénin qui enregistre une incidence de 38,5 %.

Le taux d'extrême pauvreté monétaire (revenu mensuel par personne inférieur à 15 572 FCFA soit 23,75 €) a lui aussi baissé sur la même période, passant de 12,2 % à 6,8 % de la population. Les résultats de l'enquête ont également confirmé l'impact positif des politiques d'autonomisation initiées par le Gouvernement. En effet, la pauvreté monétaire est moins importante dans les ménages dirigés par les femmes. Deux personnes sur dix (21,8 %) vivant dans des ménages dirigés par une femme sont pauvres contre un peu plus de quatre sur dix (42,7 %) dans les ménages dirigés par les hommes.

1. Cet article résume un papier de recherche rédigé par El Hadji Cheikh Gueye, statisticien-économiste au ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération du Sénégal, appuyé par la Facilité de recherche sur les inégalités de l'Union européenne et par le Global Development Network (GDN), coordonné et publié par l'Agence française de développement (AFD).

En dépit de la tendance baissière des indicateurs de pauvreté, des efforts sont encore nécessaires car la pauvreté monétaire se situe à des niveaux assez élevés, notamment dans le monde rural, d'autant que les progrès observés dans l'enquête ont été probablement assez largement effacés par la Covid-19.

L'indice de Gini² mesure les inégalités de revenu au sein d'une population et le degré d'ouverture de l'éventail des revenus des ménages, variant de 0 (éventail fermé) à 1 (ouverture maximale). Plus cet indice est proche de zéro, plus la société est égalitaire et l'éventail resserré. Si les inégalités de revenus mesurées par l'indice de Gini se réduisent progressivement au Sénégal, le rythme d'évolution est plus lent que pour la réduction de la pauvreté monétaire : le coefficient est passé de 0,356 à 0,351 entre 2011 et 2019 (en France, le coefficient de Gini était de 0,297 en 2022, et en Afrique du Sud, il était de 0,63 en 2016). Le niveau observé du coefficient au Sénégal est comparable aux autres pays de l'UEMOA et il y a des variations selon les régions, selon qu'elles sont urbanisées, agricoles ou minières (or, pétrole).

Autre indicateur des inégalités, le ratio inter-décile « D9/D1 » (rapport entre le revenu du plus pauvre des 10 % les plus riches et celui du plus riche des 10 % les plus pauvres) est de 5,35 au Sénégal (il valait 3,4 en France en 2022 et 25,6 en Afrique du Sud en 2015). Et le ratio de Palma (part du revenu des 10 % les plus riches comparé aux revenus des 40 % les plus pauvres) est de 1,84 (en France, il était de 1,06 en 2022 et en Afrique du Sud, de 7,1 en 2016).

Comment le système fiscal et social du Sénégal agit-il sur la pauvreté et les inégalités ?

La fiscalité et les dépenses publiques, notamment les transferts aux ménages, sont pour l'État des leviers-clés des politiques publiques pour modifier la répartition des revenus et permettre aux ménages de s'affranchir des privations liées à la pauvreté. À ce titre, l'approche développée par l'Institut *Commitment to Equity* (CEQ) de l'Université américaine de Tulane (États-Unis) permet d'analyser l'impact des impôts, taxes et subventions selon les niveaux de revenus, et de mettre en évidence les effets redistributifs – ou pas – des différents dispositifs.

Ce type d'analyse repose sur des micro-simulations effectuées avec les données de l'enquête sur les conditions de vie des ménages, comme celle réalisées périodiquement par l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) du Sénégal. L'enquête nationale de 2018/2019 a porté sur un échantillon de 7 176 ménages, permettant de garantir une bonne représentativité régionale, urbaine et rurale.

Les données de la comptabilité nationale sont, aussi, exploitées pour intégrer les effets des subventions et de la fiscalité indirecte.

D'autres sources de données administratives, en lien avec les impôts collectés et les dépenses sociales, sont également utilisées pour compléter les données manquantes de l'enquête.

2. Gini : économiste italien (mort en 1965) qui a proposé une mesure des inégalités en comparant la distribution des revenus d'un pays à une distribution théorique égalitaire.

Les principaux résultats de l'analyse sont les suivants.

- Les impôts directs sont globalement progressifs : les plus riches paient davantage. Ils réduisent les inégalités mais diminuent le revenu disponible de ceux qui les payent, pouvant éventuellement les pousser vers la pauvreté.
- Les impôts indirects (TVA) sont légèrement progressifs grâce aux exonérations pour les produits de base. Mais les droits d'accise (sur l'alcool, le tabac...) sont régressifs car les populations pauvres sont proportionnellement plus touchées.
- Les aides sociales comme le Programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF) sont bien ciblées et réduisent la pauvreté, mais les montants restent trop faibles.
- La couverture maladie universelle (CMU) est bien ciblée, mais son impact est encore limité. Elle couvrait 53,2 % de la population en 2022.
- Les subventions à l'électricité et au carburant profitent davantage aux riches (car ils consomment plus), mais elles aident aussi à limiter la pauvreté.
- Les dépenses du système public de santé sont progressives, et donc efficaces pour réduire les inégalités. Les dépenses pour l'enseignement primaire sont plus progressives que celles destinées à l'enseignement secondaire, et les dépenses de l'enseignement supérieur sont régressives, car les bourses universitaires bénéficient surtout aux plus riches.

L'étude montre que, dans l'ensemble :

- le système fiscal et social réduit les inégalités de 3,4 points de Gini : l'éventail des revenus après impôts et transferts est plus resserré qu'avant l'application de la redistribution ;
- mais il augmente légèrement la pauvreté monétaire de 0,6 %, si l'on ne prend pas en compte les services publics comme la santé et l'éducation.

Autrement dit, sans les écoles et les hôpitaux publics, les impôts payés par les citoyens sont plus importants que les aides reçues pour une grande partie de la population.

Quand on ajoute les services publics dans le calcul, on voit que 80 % de la population bénéficient du système. Seuls les 10 % les plus riches sont contributeurs nets.

Concevoir des politiques économiques efficaces pour réduire à la fois la pauvreté et les inégalités

Pour tenter de gagner sur les deux registres (réduction parallèle et simultanée des inégalités et de la pauvreté), la suite de cette étude explore des mesures d'extension de la protection sociale (accroissement des bénéficiaires, augmentation des allocations unitaires) associées à des mesures fiscales susceptibles de les financer (au moins partiellement) dans un contexte de rareté des ressources extérieures en lien avec la morosité de l'environnement international.

L'analyse précédente a permis de constater que les programmes

de protection sociale tels que le Programme national de bourse de sécurité familiale (PNBSF), l'assurance CMU et les diverses prestations gratuites (césariennes, soins pour enfants de moins de 5 ans, soins pour les plus de 60 ans,) sont favorables aux plus pauvres et nécessitent d'être renforcés. Dans le cadre de la Stratégie nationale de Protection sociale 2015-2035, les leçons tirées des crises récentes (Covid-19, Ukraine) ont amené les autorités à fixer les objectifs ci-dessous :

- passer de 315 626 en 2023 à 600 000 bénéficiaires du Programme national de bourse de sécurité familiale, soit +90% ;
- passer de 35 000 FCFA (53 €) en 2023 à 50 000 (76 €) par trimestre dans le cadre des bourses de sécurité familiale, soit + 40 %;
- passer de 24 537 en 2023 à 50 000 détenteurs de la carte d'égalité des chances de l'assurance CMU ;
- passer de 1 828 267 en 2023 à 3 500 000 bénéficiaires de l'assistance CMU (initiatives de gratuité), soit + 91 %.

Le choix de faire ces extensions se justifie dans la mesure où les transferts sociaux améliorent la santé publique, réduisent la délinquance et les crises politiques (moins de destruction, de grèves, etc.) et augmentent la demande et, par ricochet, la croissance économique (les pauvres consomment davantage leur revenu que les riches, davantage de produits locaux).

Le ciblage des bénéficiaires de ces extensions va s'appuyer sur le Registre national unique (RNU) qui vise à intégrer dans une base de données dynamique tous les ménages pauvres quelles que soient leur appartenance sociale, leur source de revenu et leur zone géographique. L'utilisation appréciée du RNU durant la période de Covid-19 pour assister les ménages impactés a suscité la décision des autorités gouvernementales de l'étendre à un million de ménages. Cette opération permettra, d'une part, d'intégrer la plupart des ménages vulnérables (y compris les groupes spécifiques) et d'autre part, de mieux répondre aux besoins en information des projets/programmes à vocation sociale.

Cependant, le problème du financement de l'extension de la protection sociale se pose avec acuité en raison d'une conjoncture internationale difficile, et d'un déficit public (6,1 % du PIB en 2022) assez élevé limitant ainsi les marges de manœuvre budgétaires, car au Sénégal, l'ensemble des programmes de protection sociale est d'origine budgétaire. D'où la nécessité de s'interroger sur la pérennité et la durabilité de ces programmes à moyen et long terme.

L'étude a permis de montrer que pour assurer le financement d'une extension de la protection sociale (plus de bénéficiaires, augmentation des subventions par tête), il est possible de :

- baisser les subventions à l'énergie qui ne profitent pas aux plus pauvres et réallouer ces fonds à d'autres programmes plus favorables ;
- réduire les exonérations fiscales ;
- augmenter la TVA de 18 % à 19 % ;

- poursuivre l'augmentation des droits d'accise sur certains biens de consommation nuisibles à la santé (tabac, boissons sucrées, bouillons salés).

Par ailleurs, il y a un travail à mener sur les critères administratifs qu'il convient de modifier pour augmenter le nombre des bénéficiaires, et ce n'est pas une science exacte. Il faut également s'interroger sur le rythme de mise en œuvre des mesures (étalement dans le temps, modalités de financement, modalités d'évaluation). Enfin, ces considérations ne tiennent pas compte des effets positifs sur la croissance et les recettes fiscales d'une hausse du revenu des plus pauvres.

Au-delà de cette analyse utilisant le modèle statique CEQ, il conviendrait de mener un travail complémentaire d'analyse utilisant d'autres outils, comme des modèles de prévision macro-économique pluriannuels, pour cerner l'impact des mesures envisagées sur la croissance, l'inflation, le commerce extérieur et l'emploi.

Conclusions et recommandations

L'évaluation CEQ des prélèvements fiscaux et des dépenses sociales au Sénégal a permis d'identifier les points forts et faibles du système budgétaire en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Il ressort de l'étude qu'au total, le système budgétaire sénégalais réduit les inégalités de revenus (les ménages les plus riches contribuent plus que proportionnellement et l'éventail des revenus est moins ouvert après redistribution), mais augmente la pauvreté lorsque les transferts en nature pour la santé et l'éducation ne sont pas pris en compte. Les 20 % les plus pauvres sont des bénéficiaires nets en termes monétaires du système fiscal et des transferts sociaux, mais l'importance de l'avantage n'est pas suffisante pour compenser l'ampleur de leur pauvreté. Les ménages dont les revenus mensuels sont supérieurs à 36 875 FCFA (56 euros) sont des payeurs nets du système, bien qu'ils soient encore très vulnérables. Cependant, la comparaison avec les pays à revenu intermédiaire comparables montre que des efforts sont encore nécessaires en matière de réduction des inégalités, car des pays comme la Tunisie, le Kenya, la Zambie et le Lesotho font mieux que le Sénégal.

Il est également ressorti de l'étude que les outils budgétaires n'agissent pas avec la même efficacité et la même ampleur. En effet, les impôts directs, du fait de leur progressivité, réduisent les inégalités mais diminuent le revenu disponible car tout prélèvement impacte d'une manière ou d'une autre le pouvoir d'achat, dans un contexte où la taille des ménages est très importante (8,9 personnes par ménage en moyenne). Les impôts indirects sont légèrement progressifs du fait des exonérations de TVA, de l'importance du secteur informel dans l'économie et de l'existence de taux spécifiques à certains secteurs (exemple du secteur du tourisme où la TVA est de 10 %).

Les transferts directs sont efficaces pour réduire la pauvreté

et les inégalités mais les montants alloués demeurent insuffisants pour qu'il y ait un impact important. Les subventions (électricité et carburants), bien qu'elles profitent surtout aux plus riches, contribuent à réduire la pauvreté, mais augmentent les inégalités de revenus. Les avantages en nature (éducation et santé) réduisent les inégalités. Cependant, dans l'éducation, les transferts accroissent les inégalités quand le niveau de scolarité augmente.

Et dernier acquis majeur de cette étude, il est possible d'envisager un paquet de mesures sociales et fiscales susceptible, à coût budgétaire limité, de réduire la pauvreté et les inégalités au Sénégal. Ces propositions doivent être affinées par les techniciens et les macro-économistes, et évaluées au plan politique et médiatique préalablement à leur mise en œuvre effective.

Au-delà des résultats chiffrés et de la faisabilité budgétaire et politique, il y a également des enjeux d'amélioration de la qualité des dispositifs :

- assurer la régularité des transferts monétaires et éviter les retards qui atténuent la portée des programmes de transfert monétaire ;
- prendre en compte les disparités régionales ;
- renforcer la résilience des ménages en ciblant surtout ceux du milieu rural et dirigés par des femmes ;
- revoir les critères d'allocation de la bourse universitaire en privilégiant, en plus du mérite, les besoins financiers ;
- revoir le ciblage du programme des cantines scolaires si l'objectif est d'atteindre les pauvres. ■