

**Stage et mémoire : "Comment le ciblage du PNBSF influence-t-il la réalisation de l'objectif de réduction de pauvreté visé par le programme ?"**

**Auteur :** Gilson, Armelle

**Promoteur(s) :** Vandeninden, Frieda

**Faculté :** Faculté des Sciences Sociales

**Diplôme :** Master en sciences de la population et du développement, à finalité spécialisée  
Coopération Nord-Sud

**Année académique :** 2023-2024

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/20151>

---

*Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

NOM : GILSON

Prénom : Armelle

Matricule : s226495

Filière d'études : Master 2 en Sciences de la Population et du Développement

**Comment le ciblage du PNBSF influence-t-il la  
réalisation de l'objectif de réduction de pauvreté visé  
par le programme ?**

Mémoire de fin d'études

Promotrice : Mme Vandeninden, F.  
Lecteurs : Mme Deville, C. et Mr Poncelet, M.

## Résumé

Le Programme National des Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) au Sénégal utilise un ciblage mixte incluant le ciblage géographique, communautaire et un test des moyens de subsistance pour sélectionner ses bénéficiaires. Bien que les avantages et inconvénients de l'efficacité de ces méthodes soient bien documentés, la façon dont les populations les perçoivent est peu étudiée. Ce *working paper* a pour objectif de comprendre comment le ciblage du PNBSF influence la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté visé par le programme en tenant compte des perceptions des acteurs locaux concernés. Une revue de la littérature scientifique et grise ainsi que des entretiens semi-directifs individuels ont permis de mener à bien cette recherche. Les résultats obtenus ont mis en avant la présence d'écarts entre le processus de ciblage mis en œuvre sur le terrain et celui décrit dans les documents officiels. Ces écarts sont notamment le résultat de dynamiques d'influence et de détournements des normes externes. Le processus de ciblage et particulièrement des critères utilisés pour sélectionner les bénéficiaires sont mal compris par la population sénégalaise. Malgré cette incompréhension, la population locale étudiée considère le ciblage juste. Cependant, ces dysfonctionnements peuvent entraîner des erreurs d'inclusion et d'exclusion au sein du programme, réduisant l'impact des transferts monétaires sur la population pauvre du pays, et compromettant ainsi la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté visé par le programme.

**Mots clés :** Ciblage – Filets sociaux – pauvreté – Sénégal

## Liste des acronymes

**ODD** – Objectif de Développement Durable

**PNBSF** – Programme National de Bourses de Sécurité Familiale

**DGPSN** – Délégation Générale à la Protection sociale et à la Sécurité Nationale

**CMU** – Couverture Maladie Universelle

**EHCVM** – Enquête Harmonisée des Conditions de Vie des Ménages

**IPM** – Indice de Pauvreté Multidimensionnelle

**PMT** – Proxy Means Test

**RNU** – Registre National Unique

**CQVC** – Comité de Quartier et de Village de Ciblage

**CCC** – Comité Communal de Ciblage

**ANSD** – Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

## Table des matières

Résumé .....	i
Liste des acronymes .....	ii
Table des matières.....	iii
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Les filets sociaux .....</b>	<b>2</b>
<i>Le PNBSF .....</i>	2
<b>1.2 Pauvreté et vulnérabilité .....</b>	<b>3</b>
<i>La pauvreté au Sénégal .....</i>	4
<b>1.3 Le ciblage .....</b>	<b>4</b>
<i>Les différentes méthodes de ciblage .....</i>	6
<i>Le ciblage du PNBSF .....</i>	7
<b>1.4 Problématique et hypothèses de recherche .....</b>	<b>8</b>
<b>1.5 Méthodologie .....</b>	<b>9</b>
<b>1. RÉSULTATS.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Processus théorique et mise en œuvre pratique .....</b>	<b>11</b>
<i>Ciblage géographique .....</i>	11
<i>Ciblage communautaire : .....</i>	12
<i>Proxy Means Test .....</i>	13
<b>1.2 Perception du ciblage par les différents acteurs .....</b>	<b>14</b>
<i>Par les bénéficiaires du PNBSF .....</i>	14
<i>Par les membres des CQVC .....</i>	16
<i>Par les membres du RNU.....</i>	17
<b>1.3 Perception et causes des erreurs d'inclusion et d'exclusion par les acteurs concernés .....</b>	<b>17</b>
<i>Par les représentants du RNU et de l'ANSD .....</i>	17
<i>Par les bénéficiaires du PNBSF .....</i>	18
<i>Par les membres du RNU.....</i>	19
<b>2. DISCUSSION .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Processus théorique et mise en œuvre pratique .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Perception du ciblage par les différents acteurs .....</b>	<b>21</b>
<b>2.3 Légitimité du processus de ciblage .....</b>	<b>22</b>
<i>Les erreurs d'inclusion .....</i>	22
<i>Les erreurs d'exclusion .....</i>	23
<b>3. CONCLUSION.....</b>	<b>24</b>
Bibliographie .....	26
Annexes .....	30

# 1. INTRODUCTION

La lutte contre la pauvreté en Afrique demeure un défi depuis plusieurs décennies. Malgré des progrès notables en termes de santé et d'éducation, la croissance démographique rapide du continent freine les efforts de réduction de la pauvreté (Beegle et al., 2019). Depuis le début des années 2000, de nombreux pays africains ont intégré des programmes de filets sociaux en tant que politique de protection sociale dans leur stratégie de développement, reconnaissant la protection sociale comme un levier essentiel pour combattre la pauvreté. L'accès à des systèmes et des mesures de protection sociale pour les personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité est d'ailleurs l'une des cibles du premier objectif de développement durable (ODD)<sup>1</sup>, visant à éradiquer la pauvreté d'ici 2030 (UNDP, 2024).

En 2013, le gouvernement du Sénégal a mis en place le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) pour soutenir les ménages les plus pauvres du pays et ainsi « *contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des ménages pauvres et vulnérables, à travers un transfert monétaire conditionné à la présence aux séances de sensibilisation afin de renforcer un changement de comportements qui favorise le développement du capital humain de leurs membres* » (DGPSN, 2017). Pour atteindre cet objectif, le programme de transferts monétaires cible les ménages en situation d'extrême pauvreté (DGPSN, 2017) grâce à une méthode triple, comprenant un ciblage géographique, communautaire et une approximation du niveau de vie des ménages.

Divers éléments contribuent à l'efficacité d'un programme de filets sociaux et renforcent leur potentiel dans la réalisation de leurs objectifs. C'est notamment le cas du processus de ciblage et de la minimisation des erreurs d'inclusion et d'exclusion, qui font largement débat dans la littérature (Grosh et al., 2022 ; Lavallée et al., 2009 ; del Ninno & Mills, 2015). Cependant, l'attention y est davantage portée sur les aspects techniques des méthodes et procédures utilisées plutôt que sur la façon dont les populations les perçoivent (Olivier de Sardan & Piccoli, 2018). Or, la perception du processus de ciblage par les bénéficiaires et les acteurs concernés est primordiale pour la bonne mise en œuvre de celui-ci (Olivier de Sardan, 2014).

Ce *working paper* a pour objectif d'analyser le processus de ciblage du PNBSF et son influence sur la capacité du programme à atteindre son objectif de réduction de la pauvreté des ménages bénéficiaires. Cette analyse porte une attention particulière à la compréhension du ciblage par différents acteurs et à leur évaluation de la légitimité du processus. Pour cela, il est également nécessaire de comparer la conception théorique du ciblage et sa mise en œuvre pratique.

Ce document est divisé en plusieurs parties. Tout d'abord, une revue de la littérature grise et scientifique offre un résumé synthétique des connaissances actuelles sur les programmes de filets sociaux, en se concentrant particulièrement sur leur ciblage. Ensuite, les résultats de l'étude seront présentés en détail. Enfin, ces résultats seront interprétés à la lumière de la littérature existante.

---

<sup>1</sup> « Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient » (UNDP, 2024).

## 1.1 Les filets sociaux

La protection sociale englobe un large éventail de prestations, liées à la protection de divers besoins, tels que la santé, l'emploi ou encore le revenu (OIT, 2024). Ces prestations peuvent être classées dans deux catégories. L'assurance sociale, qui désigne les interventions contributives qui impliquent donc de disposer d'un revenu régulier et durable, comme les allocations de retraite ou d'invalidité ; et l'assistance sociale, qui regroupe les interventions publiques non contributives destinées aux populations économiquement vulnérables (Diallo, 2022). Les programmes de filets sociaux font partie de cette deuxième catégorie et peuvent avoir des objectifs variés : la réduction de la pauvreté monétaire, la réduction de l'insécurité alimentaire ou encore l'amélioration de l'accès aux services de base pour les plus pauvres. Ils peuvent être universels, profitant à toute la population, ou ciblés pour certains groupes d'individus (Devereux, 2016). De plus, certains sont conditionnels, obligeant ainsi les bénéficiaires à réaliser certaines actions comme l'inscription des enfants à l'école par exemple (Beegle et al., 2018). Enfin, ces programmes peuvent se présenter sous forme de transferts monétaires, tels que les *cash transfers*, ou en nature, comme les distributions alimentaires (del Ninno & Mills, 2015).

La plupart des pays du continent africain disposent d'au moins un programme de filets sociaux, et ceux-ci sont généralement mis en œuvre par les institutions gouvernementales (Beegle et al., 2018). Selon la *Stratégie de la Banque mondiale pour la protection sociale en Afrique 2012-2022* (2012), ces programmes apportent une assistance aux ménages en situation de pauvreté chronique, mais ils soutiennent également les ménages vulnérables face aux chocs afin d'éviter qu'ils ne basculent dans une pauvreté plus profonde. Pour répondre à ces objectifs, les gouvernements africains s'intéressent de plus en plus aux programmes de filets sociaux réguliers et prévisibles (comme les *cash transfer*) qui remplacent progressivement l'aide alimentaire d'urgence et les filets sociaux ponctuels (Monchuk, 2015).

Comme toute politique publique, et particulièrement dans le domaine du développement, les programmes de transferts monétaires sont soumis à des écarts de mise en œuvre (ou *implementation gap*), soit un décalage entre le dispositif imaginé et la façon dont il est exécuté. Ces écarts s'expliquent par l'inadéquation entre les normes importées par les opérateurs de *cash transfers* et les normes locales qui ne sont pas ou peu prises en compte lors de leur élaboration (Olivier de Sardan, 2014). Pour mieux comprendre les mécanismes qui soutiennent le fonctionnement et l'efficacité des programmes sociaux, il est donc important d'analyser comment ces initiatives sont conçues et mises en œuvre sur le terrain.

### Le PNBSF

Au Sénégal, plusieurs programmes de filets sociaux ont été implémentés ces dernières années, que ce soit par le gouvernement ou par des institutions nationales et internationales. Le PNBSF, géré par la Délégation Générale à la Protection sociale et à la Sécurité Nationale (DGPSN), avec la Couverture Maladie Universelle (CMU), est l'un des principaux programmes issus de la promesse électorale de l'ancien Président Macky Sall pour la construction d'un système de protection sociale universelle<sup>2</sup>, mis en place en 2013 (OIT et al., 2021). La majeure partie du financement du PNBSF provient du

---

<sup>2</sup> La protection sociale universelle est définie par la Banque Mondiale et l'Organisation Internationale du Travail (OIT) comme « des transferts monétaires adéquats pour tous ceux qui en ont besoin, en particulier les enfants ; des prestations et un soutien aux personnes en âge de travailler, en cas de maternité, d'invalidité, d'accident du travail ou aux personnes sans emploi ; et des pensions pour toutes les personnes âgées » (OIT, 2015 dans Devereux, 2016).

gouvernement national, et ce n'est qu'à partir de la deuxième année de sa mise en œuvre que la Banque mondiale a commencé à y contribuer financièrement (Deville et al., 2018).

Ce programme alloue des transferts monétaires trimestriels, d'un montant de 35 000 francs CFA<sup>3</sup>, aux personnes en situation d'extrême pauvreté, définie comme le fait de vivre avec moins de 2,15\$ par jour (Nations Unies, s.d). La réception de ces transferts est conditionnée à la participation d'un membre du ménage, à des séances de sensibilisation sur la santé, l'éducation et l'état civil, visant à encourager un changement de comportement et à renforcer leur capital humain (Banque Mondiale, 2023). En cas d'absence répétée, les bénéficiaires peuvent être sanctionnés, mais ne seront jamais retirés du programme de façon définitive. Cette condition souple peut influencer la manière dont les ménages utilisent leur transfert d'argent (Banque Mondiale, 2018).

Au total, ce sont 316 841 ménages qui sont bénéficiaires du programme, ce qui couvre plus de 15% de la population sénégalaise (Banque Mondiale, 2023). Comparé à la couverture de programmes similaires dans d'autres pays d'Afrique, celle du PNBSF est relativement étendue<sup>4</sup> (Beegle et al., 2018). Un large taux de couverture peut contribuer positivement à l'impact d'un programme de filets sociaux sur les ménages pauvres et vulnérables, démontrant ainsi son efficacité dans la lutte contre la pauvreté (del Ninno et Mills, 2015).

## 1.2 Pauvreté et vulnérabilité

De nos jours, la notion de pauvreté est souvent associée à celle de vulnérabilité. L'expression « *les pauvres et les personnes vulnérables* » est d'ailleurs reprise par la plupart des cibles de l'ODD 1 (UNDP, 2024). De plus, la littérature souligne que les programmes de filets sociaux visent à réduire la pauvreté et la vulnérabilité des ménages bénéficiaires (Beegle et al., 2018 ; Monchuk, 2015 ; del Ninno et Mills, 2015). S'adresser aux deux types de population semble donc primordial pour la mise en place de ces politiques de lutte contre la pauvreté. Il est toutefois nécessaire de reconnaître ces populations afin de pouvoir les cibler efficacement.

Selon l'approche monétaire de la pauvreté, un individu est considéré pauvre lorsque son niveau de bien-être est inférieur à un certain seuil de pauvreté. Ce seuil correspond à un certain niveau de consommation ou de revenu nécessaire pour vivre (Sirven, 2007). Cependant, se limiter à l'aspect économique de la pauvreté ne permet pas d'en saisir toutes les dimensions. En effet, la pauvreté est un phénomène multidimensionnel pour lequel il faut tenir compte à la fois de la dimension économique et de la dimension sociale (del Ninno & Mills, 2015). La pauvreté multidimensionnelle peut être mesurée grâce à l'Indice de Pauvreté Multidimensionnelle (IPM), qui examine les privations auxquelles les individus sont confrontés. Selon cet indice, une personne est considérée pauvre au niveau multidimensionnel si elle subit des privations dans un tiers ou plus des indicateurs dans les dimensions suivantes : santé, éducation et niveau de vie (PNUD, 2021).

De plus, il est important de percevoir la pauvreté comme un processus dynamique (Hugon, 2017). Certains individus sont considérés comme étant dans une situation de pauvreté chronique, caractérisée

---

<sup>3</sup> Avant 2022, les transferts étaient de 25 000 francs CFA.

<sup>4</sup> Hormis au Botswana, au Lesotho, au Malawi, en Namibie, aux Seychelles, en Afrique du Sud et au Soudan, la couverture du PNBSF est plus étendue que celle des autres programmes de transferts monétaires mis en place en Afrique (Beegle et al., 2018).



par un bien-être constamment inférieur au seuil de pauvreté et pouvant se transmettre de génération en génération. Tandis que d'autres se trouvent dans une pauvreté transitoire (Sirven, 2007), c'est-à-dire à la limite du seuil de pauvreté, ce qui est le cas pour de nombreux ménages en Afrique (del Ninno et Mills, 2015). En raison de leur faible résilience<sup>5</sup>, une baisse de revenu causée par un choc peut les amener à adopter des « *stratégies négatives d'adaptation* », comme la vente d'actifs et de biens productifs, ce qui risque de les plonger dans une pauvreté plus permanente (Monchuk, 2015). Dans une situation comme dans l'autre, ces individus sont vulnérables aux chocs externes, car ils manquent de moyens pour y faire face (Hugon, 2017).

### La pauvreté au Sénégal

D'après l'Enquête Harmonisée des Conditions de Vie des Ménages (EHCVM) de 2021, le taux de pauvreté national au Sénégal est de 37,8 %, ce qui signifie que cette proportion de la population vit avec moins de 914 francs CFA par jour<sup>6</sup>. De grandes disparités existent entre les individus en fonction du milieu de résidence et des caractéristiques socio-démographiques des ménages (telles que la taille du ménage, le sexe du chef de ménage ou encore son niveau d'instruction) (ANSD, 2021). Selon l'IPM, la moitié des individus du Sénégal est pauvre au niveau multidimensionnel (PNUD, 2021). On remarque ainsi que la pauvreté multidimensionnelle touche plus d'individus que la pauvreté monétaire.

Le taux de vulnérabilité est estimé à 54,2% en 2018, ce qui signifie qu'une part importante de la population se situe proche du seuil de pauvreté et peut basculer dans la pauvreté suite à un choc. Dans le pays, la population peut faire face à divers chocs, qu'ils soient environnementaux, comme les sécheresses ou les inondations, économiques, tels qu'une perte d'emploi ou une forte inflation, ou encore démographiques et sanitaires, tels qu'une maladie, un décès, ou une pandémie. En fonction de la résilience des ménages, les conséquences de ces chocs sur leur situation seront plus ou moins importantes (Banque Mondiale, 2023).

Se concentrer uniquement sur le ciblage des individus et des ménages pauvres ne permet pas d'optimiser pleinement l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté. Il est également crucial qu'ils identifient ceux qui sont vulnérables afin de les prévenir de basculer dans la pauvreté. Les filets sociaux peuvent jouer un rôle essentiel dans cette prévention en leur fournissant une certaine résilience et en les aidant à faire face aux chocs (Banque Mondiale, 2023).

## 1.3 Le ciblage

Tous les programmes sociaux ne ciblent pas nécessairement leurs prestations. En effet, les programmes universels partagent les ressources disponibles entre tous les individus du pays, comme les soins de santé gratuits pour tous par exemple. En revanche, les programmes de filets sociaux ciblés offrent une couverture plus étroite, se limitant à certaines catégories de la population socio-économiquement vulnérables (Devereux, 2016).

L'utilisation du ciblage et le choix des méthodes existantes dépendent fortement du contexte et des ressources disponibles. Dans les situations d'urgence ainsi que dans les pays où le taux de pauvreté est

---

<sup>5</sup> La résilience peut être définie comme la capacité d'adaptation d'une population ou d'une société à faire face à un choc (Hugon, 2017).

<sup>6</sup> Ceci correspond au seuil de pauvreté national

élevé, le ciblage n'est pas toujours adapté car les coûts associés seraient trop conséquents. Dans ces cas, des programmes universels sont souvent plus appropriés. Au contraire, dans certains contextes, ne pas cibler engendrerait une perte de ressources importante (Sabates-Wheeler et al., 2015).

Les pays mettant en place des programmes de filets sociaux dont l'objectif est la réduction de la pauvreté font généralement face à des contraintes budgétaires qui limitent leur couverture et ne suffisent pas pour couvrir l'ensemble de la population considérée comme pauvre (Beegle et al., 2018). L'absence de ciblage signifie que la totalité des ressources disponibles profitent à l'ensemble des individus pauvres et non pauvres. Alors que, si seules les personnes pauvres sont ciblées, ces mêmes ressources sont réparties entre un plus petit nombre de personnes, ce qui accroît les avantages individuels pour ces bénéficiaires. Ces contraintes budgétaires rendent l'allocation des ressources vers les plus pauvres primordiale, car celle-ci permettra un impact plus conséquent sur la pauvreté (Vandeninden, 2022). En effet, cibler permet d'utiliser les ressources publiques limitées plus efficacement (Devereux et al., 2017).

En vue de l'objectif de réduction de la pauvreté, la mise en place d'un ciblage pour atteindre les pauvres est démontrée plus efficace. Il est effectivement prouvé que les programmes ciblés fournissent davantage de ressources aux personnes pauvres par rapport à ce qu'elles ne recevraient avec des allocations universelles (Coady et al., 2004). Cependant, identifier correctement ces individus relève d'un défi pour les gouvernements et les décideurs africains qui mettent en place des programmes de filets sociaux ciblés (del Ninno et Mills, 2015). Or, l'efficacité du ciblage, définie comme « *la précision avec laquelle il identifie les pauvres* » (Sabates-Wheeler et al., 2015), est considérée comme l'un des paramètres cruciaux influençant le potentiel de ces programmes à atteindre leurs objectifs (Grosh et al., 2022). Selon Lavallée et al. (2009), cette efficacité repose sur l'existence ou non d'erreurs d'inclusion et d'exclusion, désignant respectivement l'admission de personnes qui ne sont initialement pas ciblées, c'est-à-dire les non pauvres, et l'exclusion de personnes ciblées, soit les individus pauvres.

Pour maximiser la réduction de la pauvreté dans un contexte où les ressources sont limitées, il est nécessaire de trouver l'équilibre entre la précision du ciblage et les coûts financiers associés (Devereux et al., 2017). La précision du ciblage et les coûts varient selon la méthode utilisée. Moins la méthode utilisée est coûteuse, moins elle sera précise. Au contraire, plus elle est coûteuse, plus elle sera précise (Coady et al., 2004). Les différentes méthodes, ainsi que leurs avantages et inconvénients, seront détaillées dans la prochaine section.

Les coûts financiers et administratifs ne sont pas les seuls coûts liés au ciblage. En effet, malgré l'importance du ciblage pour concentrer les ressources sur les plus pauvres et pour permettre une utilisation plus efficace des ressources disponibles, les programmes ciblés peuvent engendrer des coûts sociaux en divisant une population entre ceux qui bénéficient de l'aide et ceux qui n'y ont pas droit, ce qui peut créer des tensions entre les individus (Devereux, 2016). Il est également à noter que certaines personnes éligibles préfèrent s'exclure du programme plutôt que de se sentir, ou d'être stigmatisées par d'autres membres de la communauté (Warin, 2010). De plus, certaines normes de ciblage importées peuvent être perçues comme peu claires par les populations, ce qui pourrait conduire à leur rejet. Des écarts de mise en œuvre pourraient alors résulter de la contradiction entre ces normes et les normes locales. Enfin, le ciblage peut imposer une frontière entre un village ou un ménage bénéficiaire du programme et ceux qui en sont exclus. Cette frontière est souvent peu compréhensible pour les populations, car peu de choses séparent réellement le dernier ménage inclus dans le programme du dernier exclu (Olivier de Sardan, 2014).

D'après Coady et al. (2004), l'ampleur de ces coûts dépend des méthodes de ciblage utilisées et de l'environnement sociopolitique dans lequel elles sont mises en œuvre.

## Les différentes méthodes de ciblage

Selon Grosh et al. (2022), il n'existe pas de méthode de ciblage universellement convenable. En effet, la méthode optimale à utiliser dépend notamment du contexte spécifique dans lequel le programme est mis en œuvre. Chaque méthode connaît ses avantages et ses limites, et certains programmes décident de combiner plusieurs de ces méthodes afin d'augmenter les chances de réduire les erreurs d'inclusion et d'exclusion (del Ninno & Mills, 2015). Les différentes méthodes présentées ci-dessous sont les plus courantes dans les programmes de filets sociaux (Devereux et al., 2017)

Premièrement, *le ciblage géographique* consiste à identifier les zones géographiques dans lesquelles seront ensuite ciblés les individus ou les ménages bénéficiaires. Ces zones sont notamment déterminées grâce à la méthode de la carte de pauvreté, qui combine les données provenant des recensements de population et celles des enquêtes auprès des ménages (Grosh et al., 2022). Seules les personnes vivant à l'intérieur de ces zones sont ainsi éligibles au programme. Cependant, cette méthode ne tient pas compte des disparités de niveau de vie au sein d'une même zone. Or, les conditions de vie des individus qui vivent dans une zone géographique déterminée, présentant un certain taux de pauvreté, peuvent varier. C'est pourquoi, cette méthode est généralement combinée à une autre qui prend en compte la situation particulière de chaque ménage (del Ninno & Mills, 2015). De plus, l'efficacité de cette méthode repose sur la disponibilité et la qualité des données nécessaires à l'identification de ces zones. Néanmoins, elle présente l'avantage d'être moins coûteuse et moins stigmatisante pour les personnes ciblées (Banque Mondiale, 2015). Cette méthode est davantage efficace dans les contextes où les taux de pauvreté sont élevés (Devereux et al., 2017).

Contrairement au ciblage géographique, *le ciblage communautaire* permet de prendre en compte les spécificités de chaque ménage. Cette méthode est principalement utilisée dans les pays à faible revenu (Grosh et al., 2022). Elle consiste à impliquer des membres de la communauté dans la sélection des bénéficiaires du programme. Le ciblage communautaire peut être soit « délégué » soit « décentralisé ». Dans le premier cas, les critères utilisés par les communautés pour identifier les bénéficiaires sont prédéfinis par les administrateurs du programme. Dans le second cas, elles sélectionnent les bénéficiaires en se basant sur leurs propres critères. Les avantages de cette méthode résident dans son faible coût et dans l'utilisation des connaissances locales des membres de la communauté (Conning & Kevane, 2002). Cependant, ses inconvénients incluent le risque de pratiques de clientélisme, d'accaparement et de stigmatisation (Deville et al., 2018). Pour surmonter ces problèmes, le ciblage communautaire est généralement combiné avec une autre méthode (McCord, 2013).

Le *ciblage catégoriel* sélectionne les bénéficiaires en fonction de leur appartenance à un groupe social ou démographique facilement identifiable, tel que l'âge, le genre, le handicap, etc. (Beegle et al., 2018). Bien que les programmes de filets sociaux visent à réduire la pauvreté, ils ne ciblent pas toujours directement les plus pauvres. En effet, ils peuvent être orientés vers des groupes d'individus considérés comme vulnérables et nécessitant un soutien financier (Devereux et al., 2017). Ce type de ciblage est peu coûteux mais il entraîne souvent de nombreuses erreurs d'inclusion et d'exclusion. Par exemple, un programme ciblant spécifiquement les personnes âgées peut inclure des individus non pauvres faisant partie de cette catégorie, tout en excluant des personnes pauvres qui n'en font pas partie (Devereux, 2016).

Une autre méthode de ciblage utilisée est celle du *Means Testing* (ou *déclaration vérifiée des ressources*). Elle détermine l'éligibilité des individus grâce à des indicateurs de pauvreté directs, comme le revenu ou la consommation (Monchuk, 2015). Cette méthode est généralement appliquée dans les

pays à revenu élevé où les données utilisées sont facilement vérifiables car elles sont stockées dans des bases de données. À l'inverse, elle est peu fiable dans les pays où le travail informel est important (Grosh et al., 2022). Cette méthode est coûteuse car la récolte de données est importante, cependant elle est davantage précise (Devereux et al., 2017).

Ensuite, la méthode du *Proxy Means Testing* (PMT), ou *test multidimensionnel des moyens de subsistance*, mesure la pauvreté non-monnaire en estimant le niveau de consommation et la non-satisfaction des besoins essentiels des ménages (Lavallée et al., 2009) à partir d'indicateurs prenant en compte l'état de pauvreté (Monchuk, 2015). Cette méthode est répandue dans les pays en développement où il n'existe pas de données directes sur le revenu ou la consommation des individus, rendant ainsi la méthode du Means Testing impossible à mettre en œuvre (Grosh et al., 2022). En se basant sur diverses variables observables et vérifiables, le PMT fournit une approximation du niveau de vie des ménages pour lesquels le test est réalisé. À partir des informations données par ces ménages, un score leur est attribué. Ce score est ensuite comparé à un seuil de pauvreté prédéfini, et les ménages sont finalement retenus ou non comme bénéficiaires (Ravelosoa & Vermehren, 2015). Il est davantage pertinent d'adopter cette méthode de ciblage pour les programmes qui tendent à réduire la pauvreté chronique, plutôt que pour les chocs à court terme (del Ninno & Mills, 2015).

Enfin, la méthode de *l'auto-ciblage* ne définit pas de critères d'éligibilité auxquels les individus doivent répondre pour bénéficier du programme. En effet, le but de cette méthode repose sur la mise en place d'incitations qui encourage la participation des plus pauvres et dé motive celle des moins pauvres (Lavallée et al., 2009). L'objectif est que les non-pauvres choisissent eux-mêmes de ne pas bénéficier des programmes, car les prestations offertes par ceux-ci ne répondent pas à leur préférence en termes de qualité ou de coûts privés, ou encore pour éviter la stigmatisation liée à l'utilisation d'un tel programme (Grosh et al., 2022). Un exemple utilisant cette méthode est celui des programmes de bons alimentaires. Si ces bons sont limités à l'achat de denrées inférieures, les personnes ayant les moyens de se procurer des produits supérieurs ne seront pas intéressés par ces bons (Rogers & Coates, 2002).

### Le ciblage du PNBSF

Comme tout programme de filets sociaux, le PNBSF a défini une certaine catégorie de la population à cibler. Tout d'abord, il est important de souligner que l'unité d'assistance (Grosh et al., 2022) pour le PNBSF est le ménage. En effet, selon le manuel des opérations du programme (2017), les ménages ruraux et urbains en situation d'extrême pauvreté sont les cibles visées par l'intervention. Cibler ces ménages en situation d'extrême pauvreté semble ainsi refléter une approche monétaire de la pauvreté.

Afin d'identifier ces ménages, le PNBSF utilise le Registre National Unique (RNU), qui sert de base de données pour tous les programmes de filets sociaux du Sénégal, permettant ainsi leur coordination. La direction du PNBSF demande la liste des ménages éligibles à la bourse à la direction du RNU (DGPSN, 2017). Dans un premier temps, le registre était uniquement utilisé par le PNBSF, mais il est ensuite devenu accessible aux autres programmes d'assistance sociale du pays (OIT et al., 2021). L'existence d'un tel registre est avantageux car il permet aux pays mettant en œuvre des programmes d'assistance sociale, de premièrement réduire les coûts administratifs liés au ciblage, et de deuxièmement faciliter la planification et la coordination des programmes (Beegle et al., 2018).

Pour cibler les ménages les plus pauvres du pays, le RNU applique une combinaison de plusieurs méthodes de ciblage, incluant un ciblage géographique, communautaire ainsi qu'un PMT.

Premièrement, les comités<sup>7</sup> communaux de ciblage (DGPSN, 2023) sont chargés de répartir des quotas de bénéficiaires par commune en fonction de critères démographiques et de l'incidence de la pauvreté qui les caractérisent (OIT et al., 2021).

Ensuite, lors du ciblage communautaire, des comités de quartier et de village<sup>8</sup> de ciblage (CQVC), élus par leur autorité administrative (DGPSN, 2017), déterminent la listes de ménages qu'ils considèrent comme étant les plus pauvres. Ces comités sont composés de plusieurs personnes influentes de la communauté. Une assemblée de validation obligatoire rassemblant un certain nombre de personnes du village ou du quartier (en fonction de la taille du village ou du quartier en question) se prononce sur le choix opéré par le CQVC (DGPSN, 2023). Ces listes sont ensuite validées par des comités communaux de ciblage (CCC) (OIT et al., 2021).

Enfin, grâce à un test des moyens de subsistance (DGPSN, 2017) effectué par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSI) (Banque Mondiale, 2023), un scoring suivant la méthode PMT, est attribué à chaque ménage figurant dans les listes validées par les CCC (OIT et al., 2021). Les ménages finalement éligibles au programme sont ceux qui, en fonction des quotas attribués par commune, auront les scores les plus faibles (Banque Mondiale, 2023).

Les documents officiels du PNBSF et de la protection sociale au Sénégal sont essentiels pour avoir une vue d'ensemble du processus utilisé par ce dernier pour identifier la population cible. Cette présente étude vise notamment à comprendre davantage ce processus et ses écarts de mise en œuvre (Olivier de Sardan, 2014) sur le terrain.

## 1.4 Problématique et hypothèses de recherche

Depuis de nombreuses années, le débat persiste sur la question de savoir si les programmes sociaux devraient ou non cibler une partie spécifique de la population (Vandeninden, 2022). Au Sénégal, les opérateurs du PNBSF ont choisi de cibler les personnes les plus pauvres du pays grâce à un processus de ciblage à plusieurs étapes. Pour qu'il soit efficace, il est nécessaire que le programme cible effectivement cette partie de la population. Ce document a pour objectif de répondre à la question suivante : Comment le processus de ciblage du PNBSF influence-t-il la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté des ménages bénéficiaires visé par le programme ?

Afin de répondre à cette question de recherche, un certain cheminement a été suivi :

Premièrement, comprendre l'influence du ciblage du PNBSF sur son objectif de réduction nécessite une bonne appréhension du processus et de sa mise en œuvre sur le terrain. Bien que les documents officiels du PNBSF et de la protection sociale au Sénégal fournissent une vue d'ensemble du processus de ciblage utilisé par le programme, cette recherche vise dans un premier temps à comprendre comment ce processus est mis en œuvre sur le terrain et s'il correspond ou non à sa conception théorique. Une première sous-question de cette présent étude est donc la suivante : « La mise en pratique du ciblage correspond-il à sa conception théorique ? ».

Ensuite, la perception du processus de ciblage par les bénéficiaires, les membres du RNU non bénéficiaires du programme, et les membres des CQVC a été étudiée. Cela permet de répondre à la deuxième sous-question : « Le processus de ciblage est-il compris par les différents acteurs locaux concernés ? ».

---

<sup>7</sup> Les divers comités impliqués dans le processus de ciblage sont formés dans le but de s'approprier le programme et de bien comprendre leur rôle (OIT et al., 2021).

<sup>8</sup> Au Sénégal, on fait référence aux quartiers en zone urbaine et aux villages en zone rurale

Enfin, la dernière sous-question aborde la présence d'erreurs d'inclusion et d'exclusion ainsi que la perception de la légitimité du ciblage par les bénéficiaires et les non-bénéficiaires : « Les différents acteurs perçoivent-ils des erreurs d'inclusion et d'exclusion ? ».

De ces sous-questions découlent trois hypothèses : 1) il existe un décalage entre le processus de ciblage mis en œuvre sur le terrain et sa conception théorique telle qu'elle est définie dans les documents officiels du programme, 2) le processus de ciblage utilisé par le PNBSF n'est pas bien compris par les acteurs locaux concernés, 3) les divers acteurs considèrent le processus de ciblage utilisé par le PNBSF comme légitime.

Ensemble, ces trois sous-questions permettent d'obtenir une compréhension précise du ciblage, de sa mise en œuvre, de sa compréhension et de sa légitimité par les différents acteurs. L'évaluation des erreurs d'inclusion et d'exclusion permettra principalement de répondre à notre question de recherche, car pour qu'un programme de filets sociaux ciblés atteigne son objectif de réduction de la pauvreté, il doit notamment cibler correctement les pauvres et exclure les non-pauvres.

## 1.5 Méthodologie

Pour répondre à la question de recherche proposée dans ce document, une méthode qualitative de collecte de données a été entreprise. Cette méthode met l'accent sur la subjectivité des personnes rencontrées, permettant ainsi de saisir le phénomène étudié tel qu'il est vécu et perçu par ces individus, tout en prenant en compte le contexte dans lequel il se déroule. En adoptant une approche inductive, les données recueillies sur le terrain ont permis de comprendre la complexité du phénomène étudié et d'en tirer les conclusions présentées dans cette recherche (Guillemette et al., 2019).

Le ciblage du PNBSF comme sujet de recherche a émergé lors d'une collecte de données menée sur une période de deux semaines en octobre 2023 auprès de bénéficiaires du PNBSF. Cette étude faisait l'objet d'une collaboration entre des étudiants et des professeurs de l'université de Liège ainsi que de l'université de Thiès au Sénégal, et visait à comprendre l'impact des bourses de sécurité familiale sur les bénéficiaires et l'importance de ce programme de protection sociale pour la réduction de la pauvreté. Un état de l'art a également permis de dresser une vue d'ensemble des connaissances actuelles et des méconnaissances qui existent sur le sujet (Martineau et Plard, 2016)

Une immersion de huit semaines en février et mars 2024 en tant que stagiaire au sein de la direction de gestion des projets de filets sociaux de la DGPSN a permis une compréhension approfondie du programme, du ciblage et de leurs différentes composantes. Des discussions informelles avec différents responsables de la DGPSN, ainsi que des entretiens semi-directifs avec deux personnes ressources de la Délégation chargées de la direction du RNU et avec un agent de l'ANSD ont permis de récolter des données. Ces rencontres ont été essentielles pour bien comprendre les différentes étapes du processus de ciblage et pour obtenir des informations sur leur perception de la présence des erreurs d'inclusion et d'exclusion dans le programme.

De plus, des données de terrain ont également été recueillies. Lors de la collecte de données en octobre 2023, 45 entretiens individuels semis-directifs ont été réalisés par binôme (un étudiant belge et un sénégalais)<sup>9</sup> auprès de bénéficiaires du PNBSF dans les villages de Gotte, Mbouwaye, Tiangaye, Diak Bodokhane et Mbodiène. Ces villages ont été choisis en raison de leur proximité avec la ville de Thiès et de la concentration importante de bénéficiaires qui y résident. Les chefs des différents villages avaient

---

<sup>9</sup> Dont 12 par mon binôme et moi-même

été informés et avaient autorisé notre visite. Sur place, ils nous dirigeaient vers les bénéficiaires. Certains bénéficiaires étaient informés de notre arrivée, tandis que d'autres ne l'étaient pas. Ces entretiens ont certes permis de guider la direction de cette présente étude mais les données récoltées seront également analysées pour cette recherche.

En outre, en mars 2024, davantage d'entretiens ont été menés avec des bénéficiaires du PNBSF, des personnes enregistrées dans le RNU mais non-bénéficiaires du PNBSF, et des membres de comité de quartier. Ces entretiens ont été réalisés, dans la région de Dakar, dans un quartier de la commune de Yene. Le choix de cette commune s'est déterminé par sa situation géographique proche de la délégation. Les personnes rencontrées avaient été prévenues de notre venue par la relais communautaire du programme des bourses au niveau de la commune de Yene. Celle-ci était avertie par la superviseuse des séances de sensibilisation du PNBSF de la commune, qui elle-même a été contactée par un membre de la DGPSN. Lors des entretiens, cette superviseuse avait également le rôle d'interprète.

Voici un tableau récapitulatif des différents entretiens et de la façon dont ils sont codés dans la section résultats de ce document :

	Hommes	Femmes	Dakar (péri-urbain)	Thiès (rural)	TOTAL	N° des entretiens
Bénéficiaires du PNBSF	4	46	Yene : 5	Gotte : 9	50	Thiès : De 1.1 à 1.45  Dakar : De 1.46 à 1.50
				Mbourwaye : 7		
				Tiangaye : 5		
				Diak		
				Mbodokhane : 9		
				Mbodiène : 15		
				TOTAL : 45		
Membres du RNU	1	2	Yene : 3	-	3	De 2.1 à 2.3
Membres d'un CQVC	1	1	Yene : 2	-	2	3.1 3.2
DGPSN	1	1	2	-	2	4.1 4.2
ANSD	1	-	1	-	1	5.1

Tableau de codage des entretiens réalisés

Comme l'explique Godelier (2003), il est important de se faire accepter par la communauté afin d'instaurer un climat de confiance avec les interlocuteurs. Doucouré (2021) ajoute que pour recueillir des informations pertinentes et justes, il est nécessaire d'établir cette relation de confiance. Pour installer cette confiance nous expliquions toujours, avant de commencer l'entretien, le but de notre venue et de notre recherche. Pour les bénéficiaires du PNBSF, nous les rassurions également sur le fait que nous n'avions aucun lien avec le programme des bourses et que les réponses qu'ils nous donneraient n'auraient aucun impact sur leur bourse. Afin d'assurer l'éthique de la recherche (Doucouré, 2021), nous demandions l'autorisation aux enquêtés pour enregistrer la discussion en leur expliquant que cela était nécessaire pour pouvoir ensuite utiliser correctement leurs propos et ne pas les déformer. Nous précisions également que notre échange resterait anonyme et confidentiel.

Cette recherche comprend cependant certains biais et limites importants à prendre en compte. Premièrement, davantage d'entretiens ont été réalisés en zone rurale qu'en zone péri-urbaine. Les expériences rencontrées par les populations rurales pourraient donc être surestimées et cela pourrait se refléter dans les résultats. Deuxièmement, malgré nos explications concernant son rôle attendu lors des entretiens, la superviseuse n'est pas formée en interprétariat et certains aspects mentionnés par les



répondants peuvent avoir été omis ou incorrectement traduits. Pour minimiser ces erreurs de traduction, les transcriptions ont également été révisées par une autre personne maîtrisant le wolof. De plus, la superviseuse peut avoir interprété les questions posées en fonction de ses propres croyances ou normes culturelles, ce qui pourrait avoir influencé les réponses des personnes interrogées et la façon dont celles-ci ont été analysées. Enfin, le fait que la superviseuse ait pu avoir été reconnue comme telle de la part des bénéficiaires peut avoir orienté leurs réponses. Pour éviter cela, nous rappelions aux bénéficiaires que leurs réponses ne seraient pas utilisées pour influencer leur allocation de bourse.

## 1. RÉSULTATS

### 1.1 Processus théorique et mise en œuvre pratique

Cette première partie des résultats provient essentiellement des entretiens réalisés avec les responsables du RNU, de l'ANSD et des membres de CQVC. Elle permet d'approfondir notre compréhension des différentes étapes du processus de ciblage utilisé par le PNBSF et de constater les différences entre la théorie et la façon dont il est effectivement mis en œuvre sur le terrain. Cette étape est primordiale pour ensuite pouvoir analyser la perception qu'ont les différents acteurs du ciblage et s'ils le jugent légitime ou non.

#### Ciblage géographique

Cette première étape du ciblage du PNBSF consiste principalement en l'attribution de quota de ménages à cibler pour les CQVC. En effet, les CCC sont chargés de répartir ces quotas entre les quartiers et villages en se basant sur le nombre de ménages à sélectionner pour chaque commune, tel que déterminé préalablement grâce aux cartes de pauvreté élaborées par l'ANSD et la Banque Mondiale, via une enquête pauvreté et le recensement général de la population. Ces données sont qualifiées d'objectives et permettent de déterminer le niveau de pauvreté d'une commune par rapport à une autre. Mais étant donné qu'il n'existe pas de données objectives renseignant le niveau de pauvreté au niveau des quartiers et des villages, l'attribution des quotas à ce niveau repose sur des données empiriques basées sur les connaissances des CCC sur leur propre commune. Cette méthode permet une répartition équitable des quotas.

*« il faudrait vraiment que la répartition soit équitable, ce qui ne veut pas dire égalitaire. Par exemple on pourrait prendre le quota divisé par le nombre de village ou de quartiers mais ça ne serait pas juste, parce qu'il y a des quartiers ou des villages qui ont une démographie beaucoup plus grande, il y a des quartiers qui ont beaucoup plus de pauvres, de vulnérables, donc en fonction des connaissances des membres des comités<sup>10</sup> et des informations qu'ils ont, et des critères qui sont mis en avant, ils font la répartition » (entretien 4.2, Mohammed, DGPSN).*

La répartition des quotas est donc effectuée selon des données dites objectives jusqu'au niveau des communes, mais les quotas des villages et des quartiers s'appuient sur les connaissances des personnes ressources des CCC. Les membres des CQVC interrogés affirment en effet recevoir un certain nombre de ménages à sélectionner, ils ne mentionnent cependant pas qui le leur fournit.

---

<sup>10</sup> Des CCC



### Ciblage communautaire :

Le ciblage communautaire repose principalement sur le choix des ménages effectué par les CQVC. Ces comités sont composés de personnes influentes de la communauté. Dans un des quartiers de la commune de Yene par exemple, le comité est constitué notamment du chef de quartier, du directeur de l'école, d'un sportif, d'une relais communautaire et d'une Badiénou Gokh<sup>11</sup>. Ces derniers sont d'ailleurs formés, notamment par rapport aux critères à prendre en compte pour effectuer leur sélection. Les membres du comité de quartier interrogés expliquent d'ailleurs avoir participé à une formation durant laquelle ces critères leur ont été partagés.

*« Lors de la formation, on nous a dit qui choisir, comment choisir et que le choix devait se faire à partir de certains critères et non sur base de critères de familiarité » (entretien 3.1, Coumba, membre d'un CQVC).*

Les responsables du RNU déclarent que des assemblées de validation ont été ajoutées, permettant à un certain nombre de ménages, du village ou du quartier en question, de participer à la validation de la liste des ménages bénéficiaires choisis par le comité de ciblage, dans le but d'éviter les erreurs d'inclusion lors du ciblage communautaire. Il est également mentionné que ces assemblées permettent de limiter les dynamiques d'influence exercées par les personnalités influentes de la communauté. Cependant, dans certaines communautés plus religieuses, contester le travail réalisé par ces comités est jugé compliqué. L'anonymat du mécanisme des gestions des plaintes mis en place par la DGPSN permet justement à la communauté de faire les réclamations nécessaires concernant les erreurs d'inclusion ou d'exclusion remarquées.

En pratique, un des membres du comité explique en effet que d'autres habitants de la communauté participent aussi au processus de sélection.

*« Après le choix du comité, on fait appel à quelques membres du village, pour leur faire part du choix et leur demander leur avis (...) ce sont des notables du village (...) si ces personnes donnent leur avis, et jugent que pour tel ménage, il n'est pas nécessaire qu'on le choisisse, on vérifie, et si c'est avéré, on sort cette personne et on la remplace par une autre » (entretien 3.1, Coumba, membre d'un CQVC).*

Les différentes entretiens ont également mis l'accent sur l'importance des membres des CQVC lors du ciblage communautaire. Une représentante du RNU, souligne les connaissances des comités sur la situation des habitants de leur quartier ou de leur village, leur permettant ainsi de définir les ménages en situation de pauvreté ou de vulnérabilité. De plus, les membres des CQVC mettent en avant la confiance de la communauté à leur égard.

*« (...) le village nous fait confiance (...) » (entretien 3.1, Coumba, membre d'un CQVC).  
« (...) la communauté a confiance en moi » (entretien 3.2, Bathily, membre d'un CQVC).*

Ils expliquent également que leur rôle au sein du village (adjoint du chef du village, et relais communautaire), leur permet de bien connaître les ménages et leur situation.

---

<sup>11</sup> Les Badiénou Gokh sont des femmes relais communautaires qui s'occupent de la santé sexuelle et reproductive des femmes. Il en existe une par quartier/village.

« On est des acteurs communautaires donc on est en contact permanent avec la population donc on connaît la situation presque de chaque ménage » (entretien 3.1, Coumba, membre d'un CQVC).

### Proxy Means Test

Les deux étapes précédentes permettent d'identifier l'ensemble des ménages qui doivent figurer dans le RNU. Cependant, seuls les ménages les plus pauvres recensés dans le registre seront bénéficiaires de la bourse. Pour sélectionner ceux qui seront éligibles au PNBSF, une dernière phase est donc nécessaire. L'ANSD procède à une enquête passive<sup>12</sup> pour collecter les variables nécessaires sur les ménages et les individus qui les composent afin de calculer le score de chaque ménage selon la formulation PMT. Certains bénéficiaires (20)<sup>13</sup> expliquent avoir dû se déplacer à un certain endroit pour répondre à des questions. Parmi eux, certains (7) précisent s'être rendus à la mairie.

« Un jour, je suis partie cultiver et quand je suis rentrée, on m'a dit de partir répondre au chef de village avec mon beau-fils. Quand on est arrivés, le chef de village nous a dit de partir à la mairie parce qu'il y avait des gens qui étaient là pour nous parler. Nous, on les appelle les « comitéraux ». Quand on est partis, je me suis inscrite et ils nous ont demandé le nombre d'enfants, les conditions de vie, les revenus que l'on a, le nombre de personnes dans le ménage. Ils nous ont demandé de tout raconter à propos de nous » (entretien 1.29, Mai, bénéficiaire du PNBSF)

D'autres (4) ont déclaré que ces enquêtes avaient eu lieu au sein de leur village, et parfois même chez eux.

« Ils sont venus nous questionner, tout comme vous faites maintenant avec nous. Ils étaient assis exactement à cet endroit, là où vous êtes assis » (entretien 1.7, Ndeye, bénéficiaire du PNBSF).  
« Quand mon frère m'a inscrit, quelques jours plus tard, le chef du village nous a réunis pour dire qu'il y a des gens qui allaient venir faire des enquêtes chez nous pour voir si on avait besoin de la bourse. Il y a un monsieur qui a été choisi par la communauté pour faire les enquêtes dans le village » (entretien 1.25, Dieynaba, bénéficiaire du PNBSF).

Un intervenant explique qu'à ce niveau de ciblage, rien ne peut être fait pour limiter les erreurs d'exclusion, car les agents de collecte n'ont pas la possibilité d'ajouter de nouvelles personnes à la liste des ménages ciblés par les CQVC. Cependant, une enquête active permet de vérifier le taux d'écart entre les réponses données lors de la collecte de données et la réalité des conditions de vie des ménages. En effet, les informations récoltées pendant les enquêtes sont soumises à un contrôle de vérification, ce qui permet de réduire les erreurs d'inclusion.

« (...) on va tirer un échantillon de l'échantillon global pour pouvoir aller dans ces ménages vérifier quelques informations, ce qu'on appelle le contrôle de validation des informations. Et ces enquêtes-là peuvent nous révéler que peut-être il y a des erreurs d'inclusion » (entretien 5.1, Inthy, ANSD).

En outre, pour limiter les erreurs, les agents de collecte ont été formés à la rencontre et au bon déroulement de l'enquête.

<sup>12</sup> Contrairement aux enquêtes actives, les enquêtes passives consistent en la mise en place de points de collecte comme les mairies ou les écoles dans lesquels les ménages se déplacent.

<sup>13</sup> Le nombre de fois qu'une réponse a été donnée par un répondant est donné à titre indicatif étant donné la non représentativité de l'échantillon

« on les a formés, il y a plusieurs formations qui vont se tenir, et durant ces formations, il y a cet aspect-là qui sera expliqué aux agents, comment se présenter face à un répondant, lui dire le contexte de l'étude, quelle est l'utilité de faire cette étude, etc, etc » (entretien 5.1, Inthy, ANSD).

## 1.2 Perception du ciblage par les différents acteurs

Selon un responsable du RNU, il est important que la population soit informée du processus de ciblage afin de limiter les erreurs de ciblage au sein du programme. Cette seconde partie des résultats cherche donc à répondre à la question suivante : le processus de ciblage est-il compris par les différents acteurs locaux concernés, soit les bénéficiaires, les CQVC, et les personnes identifiées dans le RNU mais non-bénéficiaires de la bourse ?

Tout d'abord, il est important de noter que des formations sont mises en place au niveau communautaire pour informer la population de l'existence du RNU et de son rôle.

« il y a aussi des formations communautaires qui sont organisées pour sensibiliser, informer les communautés, et après les activités de ciblage, lors des activités de ciblage au niveau local, il y a des sensibilisations au niveau communautaire, ils sont informés sur ce qu'est le RNU, l'importance du RNU, pourquoi il est important si on est pauvre ou vulnérable d'intégrer le RNU » (entretien 4.1, Awa, DGPSN).

Cependant, les entretiens réalisés dans la région de Dakar ont mis en avant la méconnaissance des bénéficiaires quant à l'existence du RNU et de son utilité. Ce manque d'informations pourrait affecter la manière dont le ciblage se déroule sur le terrain.

### Par les bénéficiaires du PNBSF

Certains bénéficiaires ont expliqué le processus existant de façon plutôt claire mais toutefois incomplète. Tandis que d'autres n'ont donné aucun détail sur le processus de sélection, ou ont même exprimé le fait de ne pas savoir comment la sélection s'opère.

Le ciblage communautaire est l'étape principale qui détermine la sélection des ménages bénéficiaires du programme. Il est par conséquent intéressant de s'interroger sur la manière dont les bénéficiaires perçoivent cette étape et de déterminer dans quelle mesure elle est comprise.

Premièrement, la majorité des bénéficiaires interrogés (26) indique être consciente du rôle joué par le chef de village, ou de quartier, dans le processus de sélection des ménages bénéficiaires de la bourse de sécurité familiale.

« C'est lui [le chef de village] qui a sélectionné, il connaît pratiquement la situation de tout le monde » (entretien 1.3, Irène, bénéficiaire du PNBSF).

Cependant, certains (11) ont ajouté que cette responsabilité n'incombe pas uniquement au chef du village, mais qu'il est accompagné par d'autres membres influents de la communauté pour effectuer la sélection.

« *Il y a une première sélection dans le village, effectuée par le chef du village, et les responsables du village, toutes les personnes qui ont une autorité dans le village, ils se sont regroupés pour voir quels sont les ménages qui peuvent recevoir la bourse* » (entretien 1.16, Fanta, bénéficiaire du PNBSF).

Par contre, d'autres participants (4) ont déclaré qu'il était nécessaire de s'inscrire sur une liste pour potentiellement devenir bénéficiaire.

« *... comme ce sont des inscriptions, seuls les inscrits peuvent en bénéficier [de la bourse]* » (entretien 1.36, Mariam, bénéficiaire du PNBSF).

Enfin, certains ont expliqué que le choix des bénéficiaires était fait par le relais communautaire (1), par la personne qui gère les bourses au sein du village (2), par une personne inconnue (2), par tirage au sort (1), ou encore par tous les villageois (2). Ces différentes explications concernant la manière dont les bénéficiaires sont choisis suscitent des interrogations sur la façon dont l'étape communautaire se déroule réellement, et de son adéquation avec la définition du processus de ciblage telle qu'elle est établie dans les documents officiels. Cela peut également révéler un manque d'informations ou de transparence de la part des opérateurs du programme envers la population.

En outre, il semblerait que les bénéficiaires pensent que toutes les personnes choisies lors de cette sélection recevront la bourse. En effet, même si la plupart (32) déclarent avoir participé à une enquête ou répondu à des questions en vue de devenir bénéficiaires de la bourse :

« *La personne avait déjà identifié les personnes qui étaient dans le besoin, donc c'est à ces personnes qu'on a demandé d'amener la carte d'identité. Elle voulait d'abord me poser des questions, si j'ai des champs, si j'ai du gaz, ... Elle m'a posé des questions préalables* » (entretien 1.46, Fatou, bénéficiaire du PNBSF).

« *c'était \*\*\* Diouf qui me posait des questions et il m'a dit que c'était pour une enquête pour les bourses familiales* » (entretien 1.49, Aminata, bénéficiaire du PNBSF ).

la majorité des bénéficiaires (36) mentionne avoir participé à une enquête ou répondu à des questions. Cependant, aucun d'eux ne fait référence à l'établissement d'un score permettant de classer les ménages du plus pauvre au moins pauvre, et de sélectionner ainsi ceux qui seront éligibles à la bourse. De plus, certaines personnes (8) pensent que tous ceux qui ont participé à une enquête sont automatiquement éligibles pour bénéficier de la bourse.

« *Il y en a qui ont été choisis et elles ont été enquêtées, et ont même pu donner les papiers nécessaires, mais la liste définitive n'est pas encore sortie, et ils n'ont pas encore commencé à percevoir* » (entretien 1.21, Astou, bénéficiaire du PNBSF).

« *Il y en avait qui ont été enquêtés mais qui n'ont pas encore commencé à recevoir leur bourse* » (entretien 1.23, Adia, bénéficiaire du PNBSF).

Néanmoins, une bénéficiaire dit avoir été mise au courant que être inscrite sur la liste ne signifie pas être automatiquement bénéficiaire de la bourse.

« *Une fois à la mairie, on nous a fait connaître ceux qui sont sélectionnés pour recevoir la bourse. Et nous ont expliqué que tout le monde n'en bénéficiera pas même si on les avait mis sur la liste.* » (entretien 1.48, Khadija, bénéficiaire du PNBSF).

Pour finir, les critères de sélection semblent relativement bien compris par les bénéficiaires. La plupart (30) explique que la bourse est destinée aux plus pauvres, aux plus démunis ou aux plus vulnérables.

*« Ils ont choisi les personnes les plus démunies, qui n'avaient pas de revenu mensuel. Ceux qui avaient un salaire n'ont pas été choisis, c'est juste pour aider les personnes pauvres »* (entretien 1.20, Layla, bénéficiaire du PNBSF).

Quelques personnes (4) ont souligné que les ménages où il y a une personne handicapée ou malade sont favorisés.

*« Quand je suis partie faire ma nouvelle carte d'identité, j'ai trouvé une caissière qui m'a dit que comme je suis handicapée, je devrais recevoir une bourse »* (entretien 1.30, Bintou, bénéficiaire du PNBSF).

Certaines pensent également qu'elle est destinée aux ménages plus grands (3). D'autres (2) ont précisé qu'elle est destinée aux femmes pauvres. Enfin, une personne a mentionné les personnes plus âgées, une autre a dit que c'était par chance, et une dernière a affirmé que c'était pour les petits ménages. Il y a également quelques personnes (6) qui ont déclaré ne pas savoir à qui la bourse est destinée. Bien que les bénéficiaires comprennent le critère principal de sélection, leur définition d'un « ménage dans le besoin » varie d'une personne à l'autre. D'après eux, plusieurs situations peuvent qualifier un ménage de pauvre.

### Par les membres des CQVC

Il est primordial que les membres des CQVC comprennent le processus de ciblage et leur rôle dans celui-ci pour garantir que les personnes sélectionnées soient effectivement les plus pauvres. Cependant, une confusion importante de leur part se trouve dans la différence entre le PNBSF et le RNU, et les bénéfices que vont recevoir les personnes qu'ils sélectionnent. En effet, selon l'un d'entre eux, tous les ménages choisis par le comité vont avoir droit à la bourse, il ne peut d'ailleurs pas expliquer ce qu'est le RNU même s'il en a déjà entendu parler. Bien que l'autre membre explique davantage la différence :

*« La bourse familiale, c'est une somme que les bénéficiaires perçoivent tous les trois mois, une somme de 25 000 ou 35 000 francs. Alors que le RNU, c'est une aide qui vient du gouvernement au profit des personnes pauvres, mais pour le RNU il n'y a pas de paiement comme pour les bourses »* (entretien 3.1, Coumba, membre d'un CQVC).

elle mentionne qu'ils doivent choisir à la fois les personnes bénéficiaires des bourses et les personnes à inclure dans le RNU. En revanche, elle n'est pas capable d'expliquer comment le comité fait la différence dans la sélection de ces deux groupes. Le fait que les membres croient qu'ils sélectionnent directement les bénéficiaires de la bourse souligne une incompréhension de leur rôle au sein du ciblage du PNBSF et une méconnaissance concernant le test des moyens de subsistance réalisé après le ciblage communautaire.

En outre, les critères de sélection semblent clairs pour les membres de ces comités, en effet, ils mettent tous les deux en avant la pauvreté comme principal critère de sélection, mais ils ajoutent également d'autres facteurs à prendre en compte.

« (...) les familles qui sont fatiguées, les familles qui ont des enfants à l'école, quelqu'un qui a des problèmes chez lui, qui a des besoins importants, pour ceux qui ont une maison sans eau, sans salle de bain (...). Il y a des veuves aussi, qui n'ont pas de mari, qui n'ont pas d'enfants pour l'aider, qui ont des élèves à l'école (...) Il y a des critères pour les choisir » (entretien 3.2, Bathily, membre d'un CQVC)  
« On choisit des personnes qui ont une grande famille en général, des personnes dont le mari est au chômage, des personnes qui ont des enfants en bas âge et des personnes veuves, des personnes dont le mari est décédé » (entretien 3.1, Coumba, membre d'un CQVC).

### Par les membres du RNU

La perception des personnes inscrites dans le RNU a également été recueillie afin d'analyser comment le programme et son processus de ciblage sont compris par ces individus qui ne sont pas bénéficiaires du programme. Ces derniers ont conscience de l'existence du programme des bourses et de son objectif principal.

« c'est pour aider les personnes pauvres et vulnérables » (entretien 2.1, Dienaba, inscrit dans le RNU).  
« Ils m'ont aussi dit que la bourse était offerte par le gouvernement pour aider les plus démunis » (entretien 2.3, Cheikh, inscrit dans le RNU).

Cependant ils ne connaissent pas le processus de sélection utilisé par le programme. De plus, bien qu'ils soient recensés dans ce registre, ils déclarent ne pas connaître le RNU ni son utilité. Ils mentionnent pourtant avoir dû répondre à des questions mais que contrairement à d'autres personnes, ils n'ont pas été retenus pour recevoir la bourse. En outre, une personne pense ne pas être bénéficiaire du programme car elle était à l'étranger lors de la sélection. Pendant les enquêtes, la raison de celles-ci ne semble pas être clairement expliquée aux personnes interrogées, ce qui peut engendrer une incompréhension quant à leur non-sélection pour avoir la bourse.

## 1.3 Perception et causes des erreurs d'inclusion et d'exclusion par les acteurs concernés

Cette dernière partie des résultats vise à analyser la légitimité du processus de ciblage en répondant à cette sous question : Les différents acteurs perçoivent-ils des erreurs d'inclusion et d'exclusion au sein du PNBSF ? Elle vise également à identifier les causes de ces erreurs.

### Par les représentants du RNU et de l'ANSD

La présence d'erreurs d'inclusion et d'exclusion est soulignée par ces acteurs et serait susceptible d'entraver le bon fonctionnement du RNU, et par conséquent celui du PNBSF.

« Je pense que si on essayait de solutionner ce problème et de réduire drastiquement ces erreurs-là, je pense qu'on aura une plateforme du RNU qui va permettre de mesurer la protection sociale de manière exhaustive » (entretien 5.1, Inthy, ANSD).

Malgré les connaissances des CQVC sur la population, leur formation quant au processus de ciblage et les assemblées de validation, le ciblage communautaire est tout de même pointé du doigt comme responsable de la présence de ces erreurs.

« il s'agirait d'améliorer le ciblage communautaire, pour un peu minimiser ces erreurs d'inclusion et ces erreurs d'exclusion » (entretien 5.1, Inthy, ANSD).

« certains dénonçaient certains délégués de quartier ou chef de village, des fois ils faisaient tout et n'importe quoi, ils désignaient qui ils voulaient, etc. » (4.1, Awa, DGPSN).

Certaines erreurs sont déclarées volontaires et dues à des dynamiques d'influence par des individus influents de la communauté.

« on sait qu'il y a possibilité d'avoir ces erreurs-là [erreurs d'inclusion et d'exclusion], et non seulement des erreurs mais également des inclusions, des erreurs volontaires en fait. Parce qu'on sait toujours, au niveau de ces populations, il y a toujours des dynamiques, il y a des personnes qui sont assez influentes, qui peuvent en tout cas peser sur le choix des comités » (4.2, Mohammed, DGPSN).

De plus, le fait que la population se sente stigmatisée comme pauvre pouvant engendrer des erreurs d'exclusion a été un point de réflexion important pour les responsables du RNU. Cependant, le fait qu'il y ait un nombre important de ménages recensés dans le registre a atténué cette crainte.

« en définitive, c'est pas un problème pour les communautés parce que aujourd'hui, on sait que si on va jusqu'à 1 million de ménages quand même, donc en plus des ménages pauvres, il y a les ménages vulnérables aujourd'hui, donc c'est pas parce que tu es dans ce RNU là que vraiment c'est de l'aumône » (entretien 4.2, Mohammed, DGPSN).

Néanmoins, une membre d'un CQVC explique qu'il est déjà arrivé qu'une personne refuse de recevoir la bourse pour éviter d'être considérée comme pauvre au sein de la communauté. Cette déclaration maintient la peur de la stigmatisation de la part de la population comme une cause de la présence d'erreurs d'exclusion dans le PNBSF.

### Par les bénéficiaires du PNBSF

La perception des bénéficiaires concernant la légitimité du processus de ciblage nécessite d'être prise en compte afin d'évaluer l'efficacité du programme à atteindre les populations pauvres. Selon une majorité des personnes interrogées (35), certaines personnes de la communauté devraient recevoir la bourse mais ne la reçoivent pas.

« Je connais ici des pauvres qui n'ont pas accès à la bourse mais bon, comme tout le monde ne peut pas être bénéficiaire, c'est pas de chance. Mais quand il y aura une autre vague, sûrement elles seront toutes choisies (...) toutes les personnes que je vois sont pauvres ici » (entretien 1.6, Ana, bénéficiaire du PNBSF)

« Pour dire la vérité, ici tout le monde est pauvre. Donc c'est mérité pour ceux qui ont accès à la bourse » (entretien 1.8, Babacar, bénéficiaire du PNBSF)

« Toutes les personnes que je vois ici méritent cette bourse. On est dans un village très pauvre donc ce serait difficile de faire une sélection » (entretien 1.9, Khana, bénéficiaire du PNBSF)

« Dans ce village, on aurait dû donner à tout le monde » (entretien 1.11, Kany, bénéficiaire du PNBSF)

« il y en a qui devraient percevoir la bourse mais qui ne la perçoivent pas. Quand tu entres dans un village, tu verras qu'il y en a un paquet qui en a besoin. » (entretien 1.13, Mame Diarra, bénéficiaire du PNBSF)



« Tout le monde ne peut pas l'avoir mais peut-être que si on augmente le nombre de bénéficiaires, peut-être que tout le monde pourrait. » (entretien 1.39, Sana, bénéficiaire du PNBSF)  
« on devrait rajouter sur la liste plusieurs personnes parce que tout le monde sont des familles démunies ici, on n'a pas les moyens » (1.40, Aissatou, bénéficiaire du PNBSF).

Au contraire, une petite minorité de personnes (4) estime que ces erreurs n'existent pas. Selon les bénéficiaires, la couverture du programme n'est donc pas assez importante pour parvenir à cibler tous les pauvres.

De plus, certaines personnes (14) expriment des préoccupations quant à l'existence de bénéficiaires qui ne seraient pas pauvres mais qui recevraient tout de même la bourse.

« il y a des personnes, tu les vois, ils sont en mesure de travailler, mais n'empêche, ils reçoivent quand même la bourse » (entretien 1.17, Ousmane, bénéficiaire du PNBSF)  
« il y a des gens qui ont besoin d'aide et qui ne reçoivent pas de bourse, comme il y a des gens qui la reçoivent mais qui ne sont pas prioritaires » (entretien 1.34, Amie, bénéficiaire du PNBSF)  
« je connais des gens plus ou moins aisés qui reçoivent la bourse alors qu'il y en a d'autres qui sont très vulnérables qui n'en reçoivent pas » (entretien 1.37, Magueye, bénéficiaire du PNBSF)  
« Je ne suis pas satisfaite de la sélection parce qu'il y a des gens qu'on a laissés en donnant à d'autres qui sont plus aisés » (entretien 1.38, Mouna, bénéficiaire du PNBSF)  
« il y a des bénéficiaires qui sont dans le besoin, et d'autres non » (entretien 1.49, Aminata, bénéficiaire du PNBSF).

Mais la plupart (20) estiment que toutes les personnes qui reçoivent la bourse se trouvent dans une situation de pauvreté.

### Par les membres du RNU

La légitimité du programme perçue par les personnes recensées dans le RNU mais non bénéficiaires du PNBSF mérite également une attention. Récolter leur point de vue permet une perspective plus large de la manière dont le programme, et son processus de ciblage, sont perçus dans la société.

Certaines membres du RNU manifestent des inquiétudes concernant l'équité dans le processus de sélection. En effet, une personne a déclaré que quelques individus pauvres du village ne reçoivent pas la bourse alors qu'ils devraient en bénéficier.

« j'en connais beaucoup [de personnes au sein du village qui devraient avoir la bourse mais qui ne l'ont pas], parce que la première fois ils nous ont pas choisis mes semblables et moi alors qu'on fait partie des démunis » (entretien 2.3, Cheikh, inscrit dans le RNU).

Une autre personne exprime le fait qu'elle est pauvre et qu'elle devrait également bénéficier de la bourse. Cependant elle ajoute que les bénéficiaires qu'elle connaît sont plus pauvres qu'elle.

A l'inverse, certains répondants (2) ont souligné que des personnes moins nécessiteuses bénéficient tout de même de la bourse.



« il y a des personnes qui ont été choisies qui sont pauvres, et d'autres qui travaillent mais qui ont été choisies » (entretien 2.2, Mariama, inscrite dans le RNU).

Mais un autre pense que toutes les personnes qui reçoivent la bourse sont pauvres.

« les personnes qui reçoivent la bourse familiale sont vraiment dans le besoin » (entretien 2.3, Cheikh, inscrit dans le RNU)

## 2. DISCUSSION

### 2.1 Processus théorique et mise en œuvre pratique

La première hypothèse de ce document est qu'il existe un décalage entre le processus de ciblage mis en œuvre sur le terrain et sa conception théorique telle qu'elle est définie dans les documents officiels du programme. Les résultats confirment cette hypothèse.

Le ciblage communautaire du PNBSF est une phase cruciale pour l'identification des personnes qui seront inscrites dans le RNU, parmi lesquelles les bénéficiaires du programme seront sélectionnés. Plusieurs auteurs (Conning & Kevane, 2002 ; Grosh et al., 2022 ; del Ninno & Mills, 2015) s'accordent à souligner les avantages de l'implication des membres de la communauté dans le processus de ciblage, notamment car ils possèdent des informations précises sur les individus de la communauté. Lors des entretiens, les connaissances des membres des CQVC sur la situation des habitants de leur quartier ou de leur village, leur permettant de déterminer qui est pauvre et qui ne l'est pas, sont clairement évoquées.

Cependant, malgré cet avantage, la mise en œuvre du ciblage communautaire relève certains écarts par rapport aux objectifs du programme tels qu'ils sont définis dans les documents officiels. En théorie, le ciblage communautaire repose sur l'hypothèse que les membres de la communauté utiliseront leurs connaissances locales pour identifier objectivement les plus nécessiteux. Or, dans la pratique, les responsables du RNU rapportent que des dynamiques d'influence exercées par des individus influents de la communauté altèrent ce processus. Même si les personnes qui procèdent au ciblage possèdent des informations essentielles sur les conditions de vie des individus de la communauté, certains peuvent orienter la sélection en fonction de leurs propres intérêts (Coady et al., 2004).

McCord (2013) suggère que des aspects spécifiques de la conception du programme peuvent aider à résoudre cette difficulté de la mise en pratique du ciblage communautaire. Dans le cadre du PNBSF, cela se traduit d'une part par la tenue d'assemblées de validation et d'autre part par la formation des membres des CQVC. Cependant, dans la mise en œuvre, l'efficacité de ces solutions ne semble pas avérée.

Premièrement, les résultats indiquent que les assemblées de validation, durant lesquelles d'autres membres de la communauté se réunissent pour approuver ou rejeter les listes établies par les comités ne semblent pas toujours se tenir. En effet, peu de bénéficiaires rapportent que des individus sans autorité au sein de la communauté participent au processus de ciblage. Lorsqu'elles ont lieu, elles n'impliquent pas des habitants choisis au hasard, mais plutôt des notables du village. De plus, toujours selon McCord (2013), peu de données démontrent que ces exercices de validation conduisent à des modifications importantes dans le ciblage (McCord, 2013).

Deuxièmement, dans le cas où un programme oriente la façon dont la sélection doit être faite, il est important de mettre en place des activités de formation pour coordonner les critères sur lesquels se basent les choix des différentes communautés. Ceci permet de garantir que les choix opérés par ces communautés répondent aux objectifs du programme (Grosh et al., 2022). En théorie, les CQVC reçoivent une formation sur les critères à considérer lors de la sélection des ménages à intégrer dans le RNU. Cependant, malgré les formations dispensées, il arrive que les critères de pauvreté établis par les opérateurs du programme diffèrent de ceux des communautés. Certains critères évoqués par les membres des CQVC reposent en effet davantage sur leur propre perception de la pauvreté, tels que « les familles qui sont fatiguées » ou « qui ont des besoins importants ». Par conséquent, même avec une formation adéquate, les membres des CQVC pourraient être enclins à intégrer dans le programme des individus qui répondent à leurs propres critères locaux plutôt qu'à ceux définis par le programme (McCord, 2013). Ceci est le résultat de l'inadéquation entre les normes importées par les opérateurs de *cash transfer* et les normes locales (Olivier de Sardan, 2014).

Cette inadéquation peut également conduire à un détournement des normes externes, considérées comme illégitimes de la part des acteurs concernés, ce qui peut mener à des écarts entre la façon dont les procédures de ciblage sont prévues par les opérateurs et leur mise en œuvre sur le terrain (Olivier de Sardan, 2014). En d'autres termes, les personnes chargées de mettre en œuvre ces procédures peuvent estimer qu'elles ne correspondent pas aux besoins ou aux réalités locales, et peuvent donc choisir de les contourner ou de les interpréter différemment. Dans le contexte du ciblage communautaire du PNBSF, bien que les membres des CQVC affirment que c'est le comité dont ils font partie qui procède à la sélection, certains bénéficiaires rapportent que ce ne sont pas toujours ces comités qui effectuent la sélection. Ces déclarations suggèrent qu'il peut exister des dysfonctionnements dans la mise en œuvre du ciblage communautaire du PNBSF.

Les résultats obtenus permettent donc de nuancer cette première hypothèse, dans la mesure où bien que le ciblage communautaire du PNBSF présente des avantages en exploitant les connaissances locales des membres des CQVC, la pratique révèle certains écarts par rapport aux objectifs théoriques du programme. Les assemblées de validation et les formations dispensées aux membres des CQVC sont des mesures mises en place qui doivent permettre de limiter les dynamiques d'influence. Cependant, il existe également des dysfonctionnements dans la mise en pratique de ces mesures, ce qui entrave leur efficacité.

## 2.2 Perception du ciblage par les différents acteurs

Le processus de ciblage utilisé par le PNBSF n'est pas bien compris par les acteurs concernés constitue la deuxième hypothèse de cette recherche. Les résultats viennent confirmer cette hypothèse, révélant une série de malentendus et de confusions parmi la population, bénéficiaire ou non du PNBSF, et les membres des CQVC.

Un malentendu important relevé par les résultats réside dans le fait que certains individus pensent qu'ils ont été sélectionnés pour recevoir la bourse et l'attendent, car ils ont suivi les mêmes étapes de ciblage que les autres habitants de leur village ou quartier. Cependant, bien qu'inscrits dans le RNU, ils ne sont pas éligibles à la bourse. Cette incompréhension peut être attribuée à un manque d'informations de la population concernant le but des enquêtes et l'établissement d'un score permettant de classer les ménages du plus pauvre au moins pauvre. En effet, selon eux, la sélection finale repose principalement sur les

choix opérés au niveau communautaire. Cette incompréhension peut également découler d'une mauvaise interprétation des critères d'éligibilité par la population.

En effet, bien que le critère principal sur lequel repose la sélection des ménages bénéficiaires soit bien compris par la population et les membres des CQVC, la pauvreté est un phénomène complexe et multidimensionnel qui peut être appréhendé de diverses manières (del Ninno et Mills, 2015). Cette complexité se manifeste dans les explications des bénéficiaires concernant ce qu'ils considèrent comme étant un "ménage pauvre" ou un "ménage dans le besoin". En effet, chaque individu interprète différemment les besoins essentiels et les critères d'éligibilité aux programmes sociaux (Grosh et al., 2022). Les normes culturelles propres à chaque société ont un fort impact sur la définition des besoins fondamentaux, lesquels peuvent varier considérablement d'une culture à l'autre (Gondard-Delacroix, 2007).

Cette complexité dans la détermination de qui est considéré comme pauvre et qui ne l'est pas est également présente dans les explications fournies par les membres de CQVC. Malgré le fait qu'ils soient formés sur les critères de sélection à considérer lors du choix des ménages bénéficiaires, certains critères qu'ils mettent en avant semblent néanmoins subjectifs. Ces résultats font écho à l'idée de Grosh et al. (2022), selon laquelle les opérateurs de programmes sociaux ont tendance à considérer la pauvreté principalement en termes monétaire, tandis que les communautés ont leur propre compréhension du phénomène. Selon Handa et al. (2020), la capacité limitée des membres de la communauté impliquée dans le ciblage communautaire à discerner les nuances subtiles de richesse pourrait entraîner des erreurs d'inclusion.

En d'autres termes, bien que les responsables du ciblage aient une vision claire de la distinction entre les ménages bénéficiaires et non bénéficiaires, la population a plus de mal à faire la distinction entre un ménage pauvre et un ménage non pauvre. Cela peut engendrer une certaine incompréhension quant aux critères d'éligibilité du programme (Ellis, 2012). Olivier de Sardan (2014) explique qu'il est en effet parfois difficile pour les populations de comprendre pourquoi certains individus bénéficient du programme et d'autres non, étant donné le peu de choses qui les séparent réellement.

## 2.3 Légitimité du processus de ciblage

La dernière hypothèse de ce document est que les divers acteurs considèrent le processus de ciblage utilisé par le PNBSF comme légitime. Les résultats des entretiens réalisés avec ces acteurs révèlent toutefois une légitimité nuancée, étant donné que la présence de certaines erreurs au sein du programme est reconnue par ceux-ci.

Les erreurs d'inclusion et d'exclusion peuvent surgir soit lors de la planification initiale du ciblage du programme, soit lors de sa mise en œuvre pratique (Devreux et al., 2017). Les erreurs présentes dans le RNU, et par extension dans le PNBSF, proviennent de ces deux sources.

### Les erreurs d'inclusion

Les bénéficiaires perçoivent généralement le processus de ciblage comme légitime, car la présence d'erreurs d'inclusion est peu relevée lors des entretiens. Une étude menée par Ndiaye et al. (2019) révèle d'ailleurs que le RNU ne contient qu'environ 13% d'erreurs d'inclusion.

Le ciblage communautaire est présenté par certaines personnes chargées du RNU comme étant en partie responsable de la présence de ces erreurs. La littérature montre en effet des résultats contrastés concernant l'efficacité de ce type de ciblage pour atteindre les pauvres et éviter les fuites vers les non-pauvres (Handa et al., 2020). Selon Devereux et al. (2017), ce type d'erreur découle essentiellement de la mise en œuvre du processus de ciblage. Dans le cadre du PNBSF, ces erreurs peuvent en effet résulter des dysfonctionnements survenus lors de la mise en œuvre du ciblage, lorsque les règles prédéfinies pour identifier les personnes éligibles ne sont pas pleinement respectées dans la pratique. Mais la complexité de la définition de la pauvreté par les membres des CQVC et de la population peut également engendrer des erreurs d'inclusion. Certaines mesures ont néanmoins été intégrées lors de la conception du programme pour prévenir ces erreurs (les formations des membres des CQVC et les assemblées de validation). Cependant, comme expliqué auparavant, la présence d'écarts entre la conception théorique et la mise en pratique du ciblage entrave ces efforts, et par conséquent, la réduction des erreurs d'inclusion.

En complément de ces mesures préventives contre les erreurs d'inclusion, un test des moyens de subsistance est effectué après le ciblage communautaire. En effet d'après McCord et al. (2013), un outil de ciblage secondaire est souvent utilisé par les programmes de filets sociaux pour vérifier la sélection communautaire. De plus, dans une approche mixte de ciblage qui combine à la fois un ciblage communautaire et un test des moyens de subsistance, c'est ce dernier qui serait principalement efficace pour minimiser les erreurs d'inclusion (Grosh et al., 2022). En outre de l'enquête passive du test des moyens de subsistance, des enquêtes actives ont été conçues et menées sur un échantillon des personnes ciblées afin de vérifier l'exactitude des variables des ménages récoltées, et ainsi contribuer à la réduction des erreurs d'inclusion.

### *Les erreurs d'exclusion*

Alors que les bénéficiaires mentionnent peu les erreurs d'inclusion, la population souligne davantage la présence d'erreurs d'exclusion. En effet, certains expriment le sentiment que la totalité de la communauté est pauvre et qu'ils devraient par conséquent tous avoir accès aux transferts. Cette perception peut découler du fait que le ciblage repose sur un seuil de pauvreté essentiellement arbitraire, où les différences entre les ménages éligibles et ceux qui ne le sont pas sont négligeables (Devereux, 2016).

De plus, certains coûts sociaux susceptibles d'entraîner des erreurs d'exclusion sont mentionnés par la littérature. C'est notamment le cas de la stigmatisation sociale due au fait d'être publiquement identifié comme pauvre au sein de la communauté (Coady et al., 2004). Toutefois, les résultats montrent que l'inscription au RNU n'entraîne ni stigmatisation ni erreurs d'exclusion au sein du registre. En outre, la population en général n'est pas consciente de l'existence même de ce registre. Ces éléments suggèrent que la stigmatisation ne joue probablement pas un rôle significatif dans la présence d'erreurs d'exclusion des individus au sein du RNU. Cependant, selon un membre de CQVC, certains ont déjà refusé de recevoir la bourse en raison de la stigmatisation associée. Cela souligne le potentiel impact de la stigmatisation sur la participation des individus au programme, même si elle ne semble pas directement affecter leur inscription dans le registre.

Enfin, contrairement aux erreurs d'inclusion, les erreurs d'exclusion du PNBSF surviennent principalement dès la conception du processus de ciblage. Elles résultent notamment du quota instauré par les opérateurs du programme, en raison des contraintes budgétaires auxquelles le PNBSF, comme la plupart des programmes de filets sociaux (Beegle et al., 2018), doit faire face. En effet, selon

l'approche monétaire, 37,8% de la population est considérée comme pauvre (ANSD, 2021). Par ailleurs, il est estimé que 54,2% des habitants sont vulnérables (Banque Mondiale, 2023). Le taux de couverture du programme étant de 15% de la population, cela signifie que tous les ménages pauvres et vulnérables ne sont pas couverts par le programme. Un ciblage étroit peut être plus efficace d'un point de vue de réduction de la pauvreté qu'une couverture étendue. En effet, les ressources disponibles étant réparties entre un nombre restreint de personnes, le montant du transfert pour chaque individu ciblé est plus élevé, ce qui peut en augmenter l'impact (Devereux, 2016).

Selon Sabates-Wheeler et al. (2015), dans ce contexte, l'exclusion d'une partie des pauvres du pays ne peut pas être considérée comme une erreur, mais plutôt comme une « sous-couverture planifiée » du programme. Une large part de la population exprime cette sous couverture et le fait que certains pauvres de la communauté ne bénéficient pas de la bourse alors qu'ils le devraient.

### 3. CONCLUSION

Ce *working paper* avait pour intention de comprendre comment le processus de ciblage du PNBSF influence la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté visé par le programme. En analysant en profondeur le processus de ciblage utilisé par le programme, la perception qu'en ont les différents acteurs ainsi que sa légitimité et la présence d'erreurs d'inclusion et d'exclusion, il est possible de comprendre en quoi le ciblage influence l'efficacité du PNBSF.

Pour optimiser l'efficacité des programmes de filets sociaux qui visent à réduire la pauvreté, la mise en place d'un ciblage est essentielle (Coady et al., 2004). Dans cette optique, le PNBSF cible les ménages les plus pauvres du pays pour atteindre son objectif de réduction de la pauvreté. La réalisation de cet objectif peut en effet être influencée par la capacité du programme à identifier correctement sa cible (Grosh et al., 2022). Pour garantir cette efficacité du ciblage, il est nécessaire de minimiser la présence d'erreurs d'inclusion et d'exclusion au sein du programme (Lavallée et al., 2009).

La présence de certains écarts entre le processus de ciblage mis en œuvre sur le terrain et sa conception théorique peut influencer l'objectif de réduction de la pauvreté. En effet, des dysfonctionnements lors de la mise en œuvre du ciblage, particulièrement lors de la phase communautaire, ainsi que la complexité de la définition de la pauvreté par les membres des CQVC et la population peuvent entraîner des erreurs d'inclusion au sein du programmes. Cela pourrait gaspiller une partie des ressources disponibles en les dirigeant vers des individus qui ne sont pas considérés comme pauvres, et privant ainsi certains pauvres des transferts monétaires. En mettant en place différentes mesures pour éviter ces erreurs, le programme cherche à optimiser son impact sur la réduction de la pauvreté. Cependant ces mesures ne sont pas encore pleinement efficaces car les écarts entre la mise en œuvre de ces mesures sur le terrain et leur conception dans les documents officiels du PNBSF freinent les efforts entrepris pour réduire la présence d'erreurs d'inclusion au sein du programme.

De plus, en raison des contraintes budgétaires, la couverture du PNBSF est limitée et ne suffit pas pour inclure tous les individus pauvres et vulnérables du pays. En ne ciblant que 15% de la population, les opérateurs du PNBSF font le choix de couvrir une plus petite partie de la population mais d'ainsi accroître le montant des transferts pour maximiser leur impact sur les conditions de vie des bénéficiaires et ainsi optimiser la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Le processus de ciblage du PNBSF implique divers acteurs et présente une complexité qui mérite d'être explorée davantage en interrogeant d'autres parties prenantes telles que les CCC, les enquêteurs chargés du test des moyens de subsistance, les opérateurs sociaux, etc. Cela permettrait d'approfondir le sujet et d'avoir une vision plus large du processus de ciblage utilisé par le PNBSF et de son influence sur l'efficacité du programme.

En outre, le ciblage n'est pas l'unique facteur déterminant qui permet au PNBSF d'atteindre son objectif de réduction de la pauvreté des ménages pauvres et vulnérables du Sénégal. En effet, pour une analyse approfondie de l'efficacité du PNBSF, d'autres facteurs sont à étudier. La coordination avec les autres programmes sociaux du pays, la façon dont le programme est géré et mis en œuvre, ou encore son impact sur le développement du capital humain des bénéficiaires, sont autant d'éléments qui influencent l'efficacité d'un programme de filets sociaux (Beegle et al., 2018).

## Bibliographie

- ANSD. (2016). Cartes de pauvreté 2011 : Résumé du rapport national.  
[https://www.ansd.sn/sites/default/files/2022-11/ANSD\\_Resume%20du%20Rapport%20National%20sur%20les%20Cartes%20de%20Pauvrete%202011%20-%20VF.pdf](https://www.ansd.sn/sites/default/files/2022-11/ANSD_Resume%20du%20Rapport%20National%20sur%20les%20Cartes%20de%20Pauvrete%202011%20-%20VF.pdf)
- ANSD. (2021). Enquête harmonisée sur les Conditions de Vie des Ménages (EHCVM) au Sénégal.  
<https://www.ansd.sn/sites/default/files/2022-11/Rapport-final-EHCVM-vf-Senegal.pdf?fbclid=IwAR0-KZ6B-Sa2z2Y8HCt9Acahc942ywCaPhiJrfvdK71jB19q20RydSIALLM>
- Banque Mondiale. (2012). La stratégie de protection sociale de la Banque mondiale en Afrique, 2012-2022 (aperçu général).  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/146931468210285737/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>
- Banque Mondiale. (2015). Identification des ménages les plus pauvres : La méthode de proxy means test. p.1 à 65.
- Banque Mondiale. (2018). The State of Social Safety Nets 2018.  
<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8fef01f3-fb9f-5e6d-b3f3-a9d5d846f5aa>
- Banque Mondiale. (2023). Rapport d'évaluation d'impact du programme national de bourses de sécurité familiale.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099534312062331367/pdf/IDU0fd8619170761704f4a0ad830d55e502021bf.pdf>
- Beegle, K., & Christiaensen, L. (2019). Accelerating Poverty Reduction in Africa. *Washington, DC: World Bank eBooks*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1232-3>
- Beegle, K., Coudouel, A., & Monsalve, E. (2018). Les filets sociaux en Afrique. Comment réaliser pleinement leur potentiel ? *Washington, DC: World Bank eBooks*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1164-7>
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries : Review of lessons and experience. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ede11a32-56d0-5486-bd05-f179dc231ee5/content>
- Conning, J., & Kevane, M. (2002). Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets : A Critical Review. *World Development*, 30(3), 375-394. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00119-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00119-X)
- del Ninno, C., & Mills, B. (2015). Les filets sociaux en Afrique : Des méthodes efficaces pour cibler les populations pauvres et vulnérables en Afrique Sub-Saharienne. The World Bank.  
<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0564-6>
- Devereux, S. (2016). Is targeting ethical? *Global Social Policy*, 16(2), 166-181.  
<https://doi.org/10.1177/1468018116643849>



- Devereux, S., Masset, E., Sabates-Wheeler, R., Samson, M., Rivas, A.-M., & te Lintelo, D. (2017). The targeting effectiveness of social transfers. *Journal of Development Effectiveness*, 9(2), 162-211. <https://doi.org/10.1080/19439342.2017.1305981>
- Deville, C., Escot, F., Ridde, V., & Touré, L. (2018). Les processus d'identification des plus pauvres à l'épreuve du terrain : Une comparaison Bénin-Mali-Sénégal. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/226060>
- DGPSN. (2017). Manuel opérationnel du Programme National de Bourses de Sécurité Familiale.
- DGPSN. (2023). Guide opérationnel du processus de ciblage communautaire du RNU.
- Diallo, M. A. (2022). Quelques aspects socioéconomiques de 10 ans de gouvernance de Macky Sall. *Harmattan*, 3, 1-166.
- Doucouré, B. (2021). Crédibilité du chercheur, relation de confiance et éthique en recherche qualitative : L'implexité à la croisée des chemins. *Recherches qualitatives*, 40(1), 46. <https://doi.org/10.7202/1076346ar>
- Ellis, F. (2012). 'We Are All Poor Here' : Economic Difference, Social Divisiveness and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa. *The Journal of Development Studies*, 48(2), 201-214. <https://doi.org/10.1080/00220388.2011.625408>
- Godelier, M. (2003.). Au fondement des sociétés humaines. Ce que nous apprend l'anthropologie (Albin Michel).
- Gondard-Delcroix, C. (2007). Les représentations de la pauvreté : Quels échos aux indicateurs internationaux ? Une étude qualitative sur les Hautes Terres de Madagascar. *Mondes en développement*, 137(1), 51-66. <https://doi.org/10.3917/med.137.0051>
- Grosh, M., Wai-Poi, M., Tesliuc, E., & Leite, P. (2022). Revisiting targeting in social assistance. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a6b0063a-4805-5542-89a9-f6da877b5e37>
- Guillemette, F., Denis, J., & Luckerhoff, J. (2019). Introduction : Les approches inductives dans la collecte et l'analyse des données. *Approches inductives: Travail intellectuel et construction des connaissances*, 6(1), 1. <https://doi.org/10.7202/1060042ar>
- Handa, S., Huang, C., Hypher, N., Teixeira, C., Veras, F., & Davis, B. (2020). Targeting effectiveness of social cash transfer programs in three africa countries. [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Knowledge/Session%20III.1.1\\_3.%20Targeting%20Effectiveness%20in%20Social%20Cash%20Transfer%20Programs.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Knowledge/Session%20III.1.1_3.%20Targeting%20Effectiveness%20in%20Social%20Cash%20Transfer%20Programs.pdf)
- Hugon, P. (2017). Les trappes à vulnérabilité et les catastrophes : Niveaux d'analyse et approches systémiques. *Mondes en développement*, 180(4), 13-34. <https://doi.org/10.3917/med.180.0013>
- Lavallée, E., Pasquier-Doumer, L., Olivier, A., & Robilliard, A.-S. (2009). Cibler les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ? Un bilan des expériences. *Revue d'économie du développement*, 17(3), 5-50. <https://doi.org/10.3917/edd.233.0005>



- Martineau, A., & Plard, M. (2016). Notice méthodologique pour réaliser un état de l'art en sciences humaines et sociales. HAL (le Centre Pour la Communication Scientifique Directe).  
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15290.80326>
- McCord, A. (2013). Community-based targeting in the Social Protection sector.  
<https://cdn.odi.org/media/documents/11666.pdf>
- Monchuk, V. (2015). Réduire la pauvreté et investir dans le capital humain : Le nouveau rôle des filets sociaux en Afrique. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0570-7>
- Nations Unies. (s. d.). Objectif de Développement Durable—Éliminer l'extrême pauvreté et la faim. Développement Durable. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/poverty/>
- Ndiaye, F., Diop, O., & Sy Sarr, M. (2019). Le registre national unique (RNU) du Sénégal : Vers une couverture nationale. Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.  
[https://ipcig.org/pub/fra/PRB63FR\\_Institutionnalisation\\_et\\_extension\\_de\\_la\\_couverture.pdf](https://ipcig.org/pub/fra/PRB63FR_Institutionnalisation_et_extension_de_la_couverture.pdf)
- Organisation Internationale du Travail (OIT). (2024). Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur.  
<https://www.ilo.org/fr/publications/flagship-reports/rapport-mondial-sur-la-protection-sociale-2020-2022-la-protection-sociale>
- Organisation Internationale du Travail (OIT), Délégation Générale à la Protection sociale et à la Sécurité Nationale (DGPSN), & Union Européenne. (2021). Revue globale et analyse du système national de protection sociale du Sénégal. 1 à 115.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2014). La manne, les normes et les soupçons. Les contradictions de l'aide vue d'en bas. *Revue Tiers Monde*, 219(3), 197-215. <https://doi.org/10.3917/rtm.219.0197>
- Olivier de Sardan, J.-P., Hamani, O., Issaley, N., Issa, Y., Adamou, H., & Oumarou, I. (2014). Les transferts monétaires au Niger : Le grand malentendu. *Revue Tiers Monde*, 218(2), 107-130.  
<https://doi.org/10.3917/rtm.218.0107>
- Olivier de Sardan, J.-P., & Piccoli, E. (2018). Cash Transfers and the Revenge of Contexts : An Introduction. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:209023>
- PNUD. (2021). L'indice global de pauvreté multidimensionnelle 2021 : Lever le voile sur les disparités selon l'appartenance ethnique, la caste et le genre.  
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/2021mpireportfr.pdf>
- Ravelosoa, J. R., & Vermehren, A. (2015). Identification des Menages les Plus Pauvres. World Bank.  
<https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/997451539286073089/Identification-des-Menages-les-Plus-Pauvres>
- Rogers, B. L., & Coates, J. (2002). Filets alimentaires de sécurité et autres programmes similaires. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/997491468763500920/Filets-alimentaires-de-securite-et-autres-programmes-similaires>

- Sabates-Wheeler, R., Hurrell, A., & Devereux, S. (2015). Targeting Social Transfer Programmes : Comparing Design and Implementation Errors Across Alternative Mechanisms. *Journal of International Development*, 27(8), 1521-1545. <https://doi.org/10.1002/jid.3186>
- Sirven, N. (2007). De la pauvreté à la vulnérabilité : Évolutions conceptuelles et méthodologiques. *Mondes en développement*, 140(4), 9-24. <https://doi.org/10.3917/med.140.0009>
- UNDP. (2024). *Les ODD en action*. UNDP. <https://www.undp.org/fr/sustainable-development-goals>
- Vandeninden, F. (2022). Le ciblage des transferts monétaires au Burkina Faso : Le proxy means test. Note technique. Banque Mondiale.
- Warin, P. (2010). Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières. *Sociologies*. <https://doi.org/10.4000/sociologies.3338>