

2017 789

Banque Mondiale

République du Sénégal :

Revue des dépenses de Protection Sociale

2010-2015

Analyse menée par Solène Rougeaux

Avec l'appui de Miglena Abels, Aline Coudouel, Ameth Faye et Melis Guven

Février 2017

EBAUCHE - NE PAS CIRCULER

Table des matières	i
Liste des acronymes	ii
Liste des figures	iii
Liste des tableaux	1
Synthèse et recommandations clés.....	1
Recommandation 1 : Réorienter les ressources vers les programmes qui visent les populations pauvres, pour augmenter l'impact du système de protection sociale sur la pauvreté	3
Recommandation 2 : Améliorer le ciblage des programmes destinés aux pauvres, pour augmenter l'impact du système de protection sociale sur la réduction de la pauvreté.....	4
Recommandation 3 : Consolider les petits programmes de faible envergure pour renforcer l'efficacité du système de protection sociale.....	6
Recommandation 4 : Développer l'efficacité des mécanismes de réponse aux chocs pour augmenter la résilience des populations vulnérables et pauvres face aux chocs covariants	8
Recommandation 5 : Promouvoir les investissements productifs des ménages, afin d'augmenter la productivité des populations les plus vulnérables.....	9
Recommandation 6 : Revoir le système de retraite dans sa globalité pour assurer sa durabilité financière et son équité	10
Chapitre 1 – Contexte : Population, vulnérabilité et pauvreté	15
I- Introduction.....	15
II- Méthodologie.....	16
III- Population et vulnérabilité aux chocs	18
IV- Le profil de la pauvreté au Sénégal	22
Chapitre 2- Le secteur de la Protection Sociale au Sénégal et les programmes considérés dans l'analyse	24
I- Les programmes d'assistance sociale.....	24
II- Les programmes d'urgence et de réponse aux chocs	27
III- Les programmes d'accès à l'emploi.....	29
IV- Les programmes d'assurances sociales.....	32
Chapitre 3 – Les dépenses du secteur de la Protection Sociale de 2010 à 2015	37
I- Aperçu général du secteur de la protection sociale.....	37
II- Les dépenses des programmes d'assistance sociale en augmentation	43
III- Les dépenses et sources de financements des programmes de réponse aux chocs sont très irrégulières ...	48
IV- Les dépenses très faibles des Programmes d'accès à l'emploi	49
V- Les dépenses des programmes d'Assurances sociales représentent la majorité des dépenses de protection sociale.....	50
Chapitre 4 – Analyse de la couverture des prestations offertes	52
I- Les programmes de protection sociale selon l'approche du cycle de vie	52
II- La couverture très inégale des programmes transversaux	54

III- L'accès à la santé des enfants de moins de 5 ans et des femmes enceintes est facilité et les autres aspects sont délaissés	56
IV- Mise à part la couverture offerte par les programmes transversaux, une couverture faible et en diminution des programmes ciblant les enfants en âge d'aller à l'école.....	58
V- Les programmes visant les personnes en âge de travailler sont nombreux mais peinent à satisfaire les besoins.....	59
VI- Les prestations de retraite et d'accès à la santé des personnes de plus de 60 ans touchent environ un quart du groupe cible	62
Chapitre 5 - Efficience des programmes:	65
I- Les programmes de protection sociale ne ciblent pas les pauvres en priorité	65
II- La question de l'adéquation des prestations par rapport aux objectifs recherchés	71
III- Le manque de viabilité financière du système de retraite	74
Chapitre 6 – Efficience du système de protection sociale	79
I- Le RNU, un outil à fort potentiel	79
II- Un dispositif institutionnel complexe.....	82
III- La gestion financière du système de protection sociale peu performante.....	86
Bibliographie.....	92
Annexe 1 Description des programmes de protection sociale inclus dans la revue	95
Annexe 2 : Total des dépenses sur ressources propres entre 2010 et 2015 par programme de protection sociale en millions de CFA	101
Annexe 3 : Total des dépenses sur financement externe entre 2010 et 2015 par programme de protection sociale en millions de CFA	105
Annexe 4 : Nombre de bénéficiaires par programme de protection sociale de 2010 à 2015.....	109

Liste des acronymes

A FAIRE

EBAUCHE - NE PAS CIRCULER

Liste des figures

Figure 1: Part des dépenses totales de protection sociale par rapport au PIB par catégorie de programmes.....	2
Figure 2: Pourcentage des dépenses de protection sociale en fonction du pourcentage de la population à qui il bénéficie	3
Figure 3: Pourcentage des dépenses par type de ciblage en 2015 (sans les dépenses d'assurance sociale).....	5
Figure 4: Part des dépenses des programmes (hors assurance sociale) utilisant le RNU comme mécanisme de ciblage sur le total des dépenses de protection sociale	6
Figure 5: Part des bénéficiaires des pensions de retraite dans la population de plus de 60 ans	10
Figure 6: Chronologie des chocs principaux sur la production agricole au Sénégal, 1980-2012 (2004-2006=100)	20
Figure 7: Montant des dépenses et part dans le budget de l'Etat des secteurs sociaux.....	38
Figure 8: Comparaison entre les montants des transferts privés et le total des dépenses de protection sociale.....	39
Figure 9: Part des dépenses par type d'intervention de protection sociale.....	39
Figure 10: Dépenses totales de protection sociale en pourcentage du PIB	40
Figure 11: Part du PIB consacrée aux différentes catégories de protection sociale	41
Figure 12: Total des dépenses de protection sociale par source de financement	42
Figure 13: évolution de la part du financement externe sur le total des dépenses par type de programme.....	43
Figure 14: Dépenses totales des programmes d'assistance sociale	44
Figure 15: Dépenses totales des programmes d'assistance sociale sans les bourses étudiantes	45
Figure 16: Part des différents programmes d'assistance sociale dans les dépenses totales d'assistance sociale	46
Figure 17: Part des financements externes dans le total des dépenses d'assistance sociale	46
Figure 18: Comparaison des dépenses de subvention et des dépenses d'assistance sociale sans les bourses de l'enseignement supérieur.....	47
Figure 19: Total des dépenses des programmes de réponse aux chocs	49
Figure 20: Total des dépenses des programmes d'accès à l'emploi en million de CFA.....	50
Figure 21: Montants des dépenses d'assurance sociale en millions de CFA	51
Figure 22: Part des dépenses du système de retraite par rapport au PIB.....	51
Figure 23: Nombre de bénéficiaires des cantines scolaires	58
Figure 24: Bénéficiaires des pensions de vieillesse et de survivant	62
Figure 25: Bénéficiaires du système national de retraite en pourcentage de la population de 60 ans et plus	63
Figure 26: Couverture du FNR et cout du FNR en pourcentage du PIB.....	63
Figure 27: Part des programmes selon les différentes méthodes de ciblage	65
Figure 28: Pourcentage des dépenses par type de ciblage en 2015	66
Figure 29: Répartition des bénéficiaires du PNBSF par région sur la carte de la pauvreté du Sénégal.....	68
Figure 30: Répartition des étudiants bénéficiaires des bourses universitaires par quintile de richesse	69
Figure 31: Bénéficiaires des pensions de retraite de plus de 60 ans par quintile de richesse	69
Figure 32: Proportion de la population active bénéficiant d'un système de santé par quintile de richesse	70
Figure 33: Milieu de résidence de la population active bénéficiant d'un système de santé.....	70
Figure 34: total des dépenses de cantines scolaires par bénéficiaire	71
Figure 35: Total des dépenses de la case des tout-petits par bénéficiaire.....	72
Figure 36: Utilisation des filets sociaux comme mécanisme de réponse aux chocs en Afrique.....	73
Figure 37: La démographie de l'IPRES	76
Figure 38: Composition de la population par tranche d'Age et projection	76
Figure 40: Taux de cotisation du système de retraite de la fonction publique	77
Figure 41: Nombre de programmes utilisant le registre unique de leur pays.....	80
Figure 42: construction des systèmes de filets sociaux en Afrique.....	82

Liste des tableaux

Tableau 1: nombre d'institutions étatiques chargées de la mise en œuvre des programmes de protection sociale en cours en 2015	7
Tableau 2: Résumé des Recommandations.....	13
Tableau 3: Présentation des objectifs stratégiques de la SNPS 2015-2035	16
Tableau 4: tableau de l'incidence des chocs auto-déclarés en pourcentage	21
Tableau 5: Mécanisme de réponse aux chocs rapporté par les ménages en pourcentage	22
Tableau 6: Description des programmes d'assistance sociale inclus dans la revue	24
Tableau 7: Description des mécanismes de réponse aux chocs.....	28
Tableau 8: Description des programmes d'accès à l'emploi	30
Tableau 9: Description des programmes d'assurance sociale inclus dans la revue	33
Tableau 10: Description des régimes de retraite	34
Tableau 11: Total des dépenses de protection sociale en millions de CFA	37
Tableau 12: Les programmes de protection sociale selon le cycle de vie.....	53
Tableau 13: couverture des programmes transversaux.....	55
Tableau 14: Couverture des programmes ciblant les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceinte	57
Tableau 15: Couverture des programmes touchant les enfants de 5 à 15 ans	59
Tableau 16: Couverture des programmes ciblant les personnes en âge de travailler	61
Tableau 17: Couverture des programmes ciblant les personnes de plus de 60 ans	64
Tableau 18: répartition des individus et ménages vulnérables en fonction de leur niveau de pauvreté	67
Tableau 19: Population du RNU et pourcentage de pauvreté	79
Tableau 20: Description des compétences transférées dans les secteurs sociaux	84
Tableau 21: Budget de protection sociale de la ville de Pikine en million de CFA	85
Tableau 22: Variation du budget alloué entre la loi de finance initiale et la loi de finance rectificative	89

Synthèse et recommandations clés

Le Sénégal a fait de la protection des groupes vulnérables un axe stratégique de chacun des plans de développement du pays depuis les années 2000. Les deux derniers, la Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale 2013-2017 (SNDES) et le Plan Sénégal Emergent (PSE), placent la Protection Sociale au cœur de la stratégie du gouvernement. Cependant, malgré ces diverses stratégies et les progrès réalisés au cours de la dernière décennie pour l'atteinte des objectifs du millénaire, le Sénégal affiche encore des scores faibles en termes de taux de mortalité infanto-juvénile et maternelle, de nutrition et d'éducation. De même, malgré une bonne diminution du taux de pauvreté au Sénégal au début des années 2000, la réduction du taux de pauvreté a quasiment stagné à partir de 2005 pour atteindre 46,7% en 2011 et l'extrême pauvreté n'a pas significativement diminué depuis 2001.

La revue des dépenses du secteur de la protection sociale constituait donc une priorité pour les instances de gouvernance du secteur afin d'identifier les éléments nécessaires à l'augmentation de l'efficacité et de l'impact du système de protection sociale sur les populations les plus vulnérables. Cette revue couvre la période de 2010 à 2015. Elle est basée sur l'analyse des données d'une cinquantaine de programmes. Ces programmes ont été classés en quatre catégories¹ :

- les programmes d'assistance sociale ;
- les programmes de réponses aux chocs ;
- les programmes d'appui à l'emploi et
- les programmes d'assurance sociale.

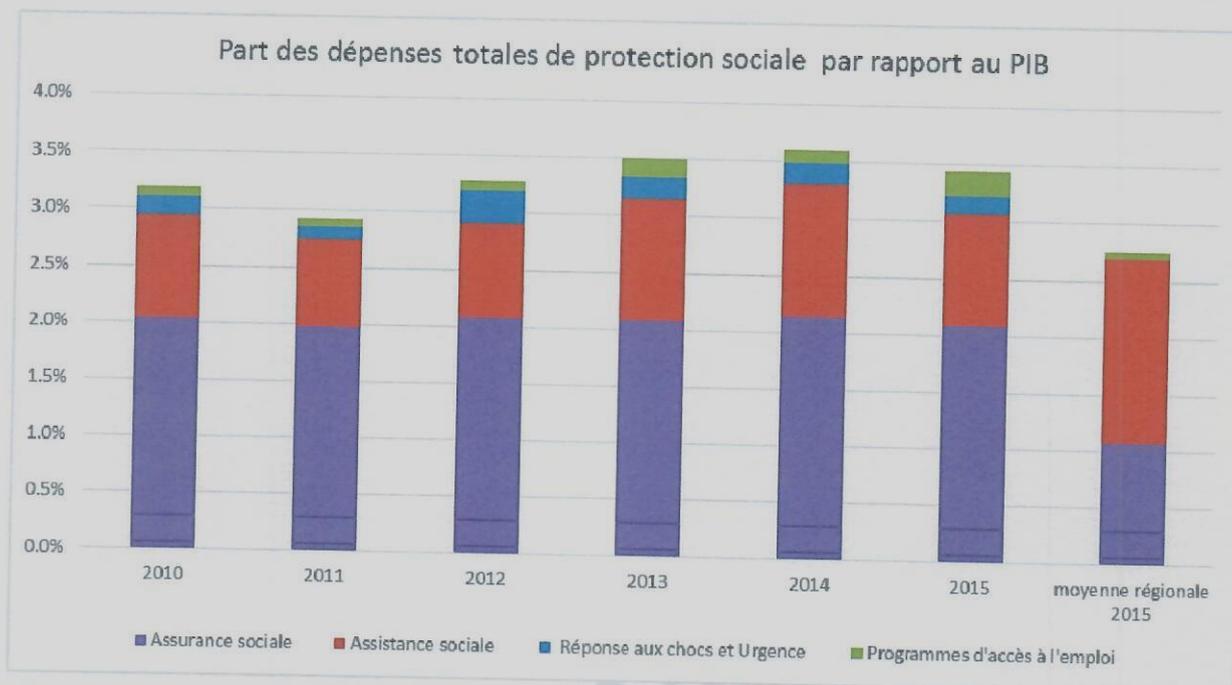
(17 programmes)

L'aperçu général des dépenses du secteur montre que la part des dépenses de Protection Sociale du Sénégal par rapport au PIB et au budget total de l'état a peu évolué sur la période. En 2015, les dépenses totales de protection sociale représentent environ 3,4% du PIB du pays (voir Figure 1). Cela ne correspond qu'à une hausse de 0.2 point de pourcentage par rapport à 2010. De même, la part des dépenses de protection sociale dans les dépenses totales de l'Etat n'a que peu changé sur la période. En 2015, les dépenses totales de protection sociale (hors assurance sociale) représentent 4,6% du budget total, similaire à la part de 4.3% observée en 2010. Sur la période, cette proportion oscille sur la période entre 3,3 et 5,1%. Les dépenses des programmes d'assistance sociale, de réponse aux chocs et d'accès à l'emploi continuent de représenter la moitié moins que les dépenses de Santé et quatre fois moins que les dépenses d'Education.

Le Sénégal dépense plus dans le secteur de la protection sociale que les autres pays de la région en proportion du PIB, mais la majeure partie des dépenses est consacrée aux dépenses d'assurance sociale. En effet, la moyenne des dépenses de protection sociale des pays de la région pour lesquels les données sont disponibles se situe à 2,5% du PIB, alors que les dépenses totales du Sénégal oscillent au-dessus de 3%. Cependant, cette différence s'explique surtout par la proportion très importante des dépenses d'assurance sociale dans le total des dépenses au Sénégal (2% du PIB, ce qui représente le double de la moyenne régionale).

¹ Cette catégorisation est celle de l'auteur. Elle se base sur les catégories utilisées par ASPIRE, légèrement remaniées pour faire ressortir des questions actuelles au secteur de la Protection Sociale au Sénégal.

FIGURE 1: PART DES DEPENSES TOTALES DE PROTECTION SOCIALE PAR RAPPORT AU PIB PAR CATEGORIE DE PROGRAMMES²



Cette synthèse a pour objectif de présenter les six messages clés ressortant de l'analyse et qui nécessitent une action politique immédiate pour améliorer l'efficacité du système et augmenter son impact sur les populations les plus vulnérables. Il n'a pas pour objectif de résumer l'étude dans son intégralité. L'étude présente une analyse détaillée des dépenses du secteur, de la couverture des prestations, du niveau d'efficacité des programmes et du niveau d'efficacité du système. Celle-ci est présentée dans le rapport principal qui fait suite à cette synthèse. Les six messages clés sont :

- Recommandation 1 : Réorienter les ressources vers les programmes qui visent les pauvres, pour augmenter l'impact du système de protection sociale sur la pauvreté
- Recommandation 2 : Améliorer le ciblage des programmes destinés aux pauvres, pour augmenter l'impact du système de protection sociale sur la pauvreté
- Recommandation 3 : Consolider les petits programmes de faible envergure pour renforcer l'efficacité du système de protection sociale
- Recommandation 4 : Développer l'efficacité des mécanismes de réponse aux chocs pour augmenter la résilience des populations vulnérables et pauvres face aux chocs covariants
- Recommandation 5 : Promouvoir les investissements productif des ménages pauvres, afin d'augmenter la productivité des populations les plus pauvres
- Recommandation 6 : Revoir le système de retraite dans sa globalité pour assurer sa durabilité financière et son équité

² Dans la moyenne régionale, les programmes de réponse aux chocs et urgence sont comptabilisés avec l'assistance sociale.

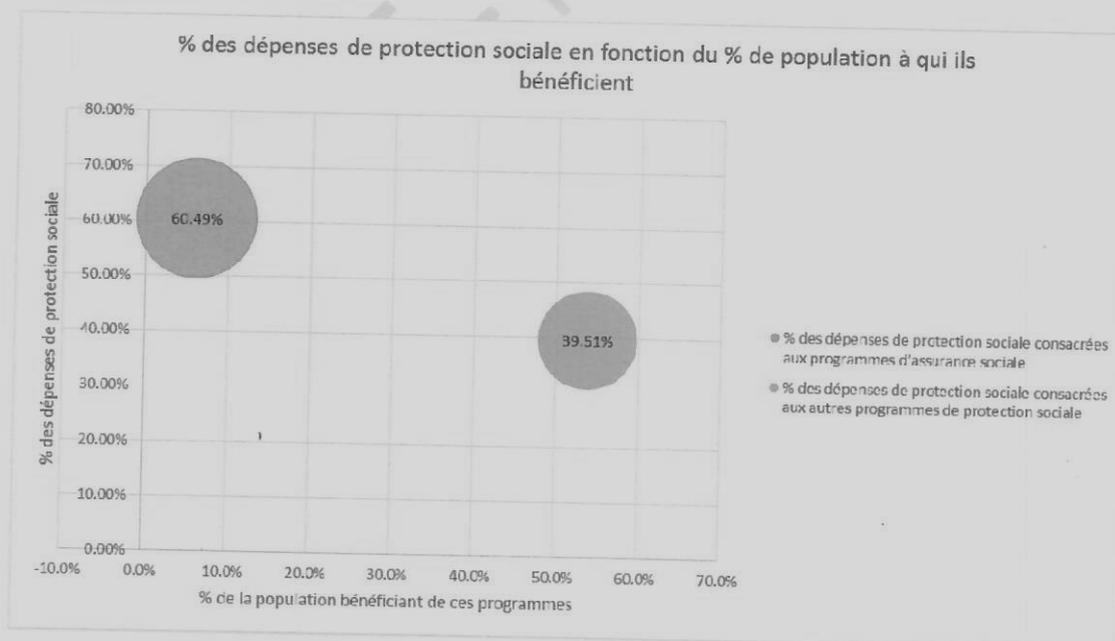
Recommandation 1 : Réorienter les ressources vers les programmes qui visent les populations pauvres, pour augmenter l'impact du système de protection sociale sur la pauvreté

Pour que le système de protection sociale du Sénégal ait un impact sur la réduction de la pauvreté, il est essentiel que plus de ressources soient consacrées aux programmes ciblant les pauvres. Pour ce faire, le gouvernement devrait continuer d'augmenter son budget aux programmes ayant directement un effet sur la réduction de la pauvreté : les programmes d'assistance sociale, de réponse aux chocs et d'accès à l'emploi ciblant les couches vulnérables.

Malgré les gros efforts d'allocation de ressources supplémentaires aux programmes d'assistance sociale, ces programmes ne représentent que 16% des dépenses totales de protection sociale (en excluant les bourses universitaires qui ne sont pas ciblées sur les pauvres). Les dépenses totales d'assistance sociale (sans les bourses universitaires) ont augmenté de 129% entre 2010 et 2015. Ainsi, la part de ces dépenses dans les dépenses totales de protection sociale est passée de 10 à 16% sur la période. Cette augmentation des dépenses s'est faite concomitamment à la mise en place de filets sociaux d'envergure nationale, notamment à travers le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF).

Ainsi, au sein de la protection sociale, à l'heure actuelle, la majeure partie des dépenses sont allouées à des programmes d'assurance sociale, qui ne bénéficient qu'à 6,1% de la population. Les cinq programmes d'assurance sociale (caisses de retraite, accident du travail, congés de maternité, allocations familiales) bénéficient à 822 591 individus en 2015 (environ 6.1% de la population), mais représentent 60% des dépenses (Figure 2). Alors que le reste des programmes de protection sociale représentent 39,5% des dépenses et bénéficient à 7 267 231 individus (qui représentent plus de 50% de la population du pays).

FIGURE 2: POURCENTAGE DES DEPENSE DE PROTECTION SOCIALE EN FONCTION DU POURCENTAGE DE LA POPULATION A QUI IL BENEFICIE



En termes de distribution selon les besoins, au moins 50% des dépenses totales de protection sociale bénéficient directement aux deux quintiles les plus riches du pays. En effet, le programme de bourses universitaires, du Fonds National de Retraite (FNR) et de l'IPRES constituent à eux seuls 67 % du total des dépenses de protection sociale. Or, 73% des bénéficiaires de ces programmes appartiennent aux deux quintiles les plus riches (40% les plus riches). Ces chiffres n'incluent pas les dépenses de subventions qui, comme il a été démontré à plusieurs reprises, bénéficient aussi directement aux ménages les plus riches.

Géographiquement, enfin, ces trois grands programmes bénéficient essentiellement à une population urbaine résidant à Dakar. Les bénéficiaires des bourses étudiantes résident à 67% à Dakar et 24% dans un autre centre urbain du pays. Les bénéficiaires des pensions de retraites résident quant à eux à XX%% à Dakar et xx% dans les autres centres urbains. Ceci est en contradiction avec la répartition géographique de la pauvreté qui estime que près de 70% des pauvres et 84% des extrêmes pauvres vivant dans les zones rurales en 2011 (ESPS II, 2011).

Dans ce cadre, il est recommandé d'examiner les programmes qui aujourd'hui bénéficient aux plus riches de manière démesurée, et de :

- réorienter certains de ces programmes vers les populations plus vulnérables en les ciblant ;
- réduire les dépenses de certains de ces programmes en améliorant leur efficacité ;
- réduire les prestations de certains de ces programmes; ou
- éliminer les programmes non prioritaires.

Recommandation 2 : Améliorer le ciblage des programmes destinés aux pauvres, pour augmenter l'impact du système de protection sociale sur la réduction de la pauvreté

En plus de réorienter les ressources vers des programmes qui se focalisent sur les pauvres, le Sénégal devrait améliorer le ciblage des programmes visant les pauvres. Le gouvernement est encouragé à éviter d'utiliser la méthode de ciblage catégoriel – méthode qui consiste à cibler toute une catégorie d'individus, par exemple tous les ménages ruraux, ou toutes les femmes, ou toutes les personnes âgées quelles que soient leurs conditions de vie – comme seule méthode de ciblage. Il convient de privilégier l'utilisation d'un mix méthode de ciblage – en combinant par exemple un ciblage géographique et un ciblage basé sur les moyens d'existence, ou un ciblage catégoriel et un ciblage sur la consommation – afin d'arriver à toucher les plus pauvres et les plus vulnérables.

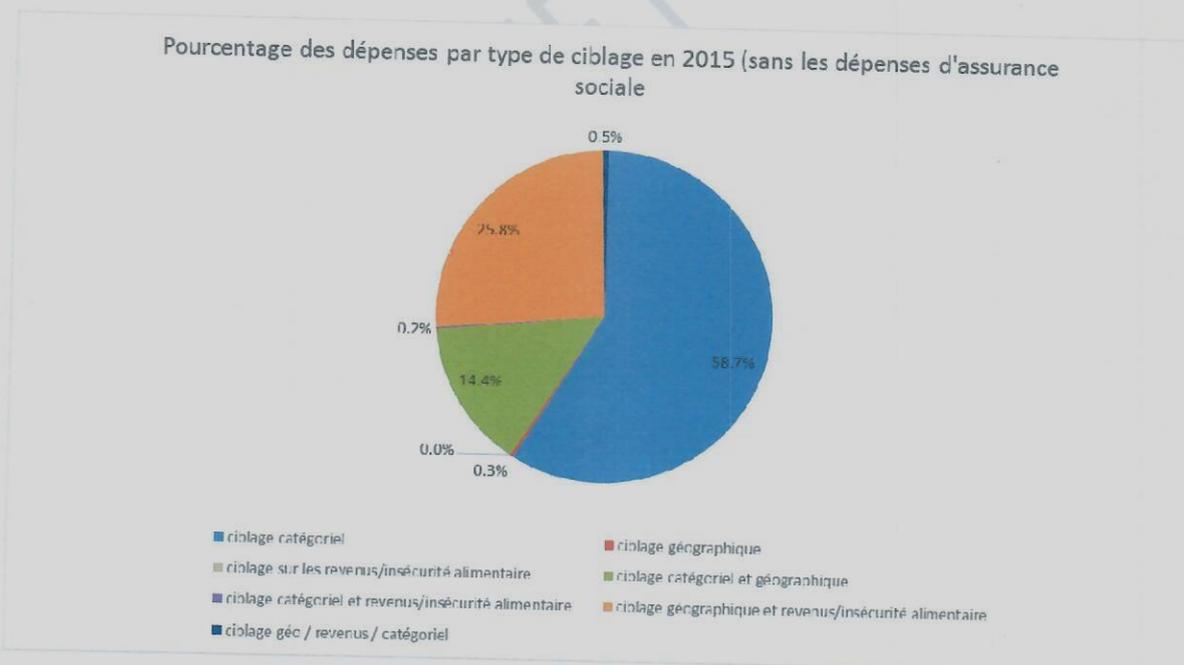
Le Registre National Unique (RNU) est une opportunité pour les programmes sociaux de réussir à toucher les ménages les plus pauvres de manière efficace. Ainsi, le RNU peut garantir que les ressources disponibles sont mobilisées vers les plus pauvres et faciliter la coordination des différents programmes vers les mêmes cibles. Le gouvernement pourrait, par exemple, introduire un mécanisme où l'utilisation du RNU est obligatoire pour tous les programmes sociaux ciblés, sauf justification où l'utilisation d'une méthodologie de ciblage plus appropriée. Chaque programme peut appliquer ses propres critères, qui correspondent à ses objectifs particuliers, aux ménages du RNU afin d'y puiser leurs bénéficiaires.

Le système de protection sociale utilise principalement la méthode de ciblage catégoriel pour identifier les bénéficiaires, alors que les ménages de ces groupes catégoriels ne sont pas tous pauvres.

La méthodologie de ciblage la plus utilisée est le ciblage catégoriel, 50 % des programmes utilisent uniquement cette méthodologie, et 21% utilisent une combinaison ciblage géographique et catégoriel. Le taux de pauvreté est certes plus élevé parmi les catégories ciblées, mais il y a aussi de nombreux ménages ou individus non pauvres parmi elles. Par exemple, environ la moitié des Sénégalais porteurs de handicap vivent sous le seuil national de pauvreté. Il en est de même pour les personnes âgées (Echevin, 2012). Ainsi, cibler toutes les personnes handicapées ou âgées revient à orienter 50% des ressources vers des pauvres, mais aussi 50% vers des non pauvres. Ces fuites sont substantielles et appellent à prendre en compte la pauvreté, en plus du handicap ou de l'âge.

En 2015, parmi les programmes de protection sociale orientés vers l'assistance sociale, l'accès à l'emploi et la réponse aux chocs (tous sauf les programmes d'assurance sociale), seulement 26,3% des dépenses sont faites sur la base d'une évaluation du revenu, de la consommation, ou du niveau d'insécurité alimentaire ou nutritionnelle. 73,7% des dépenses sont faites sur la base d'un ciblage catégoriel et/ou géographique (figure 3). Le niveau de pauvreté des bénéficiaires n'étaient pas mesuré jusqu'à l'instauration du RNU et du Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) qui l'utilise pour identifier ses bénéficiaires. Si le ciblage catégoriel peut être utile dans le cadre de certains programmes, il ne peut constituer la méthode principale de ciblage d'un système de protection sociale, sous peine que ce système soit inéquitable. Par exemple, tous les enfants de moins de 5 ans (des familles riches et pauvres) bénéficient de la gratuité des soins, de même que toutes les femmes enceintes, riches ou pauvres, bénéficient de la gratuité de la césarienne, ce qui n'est pas efficace à cause des fuites vers les non-pauvres.

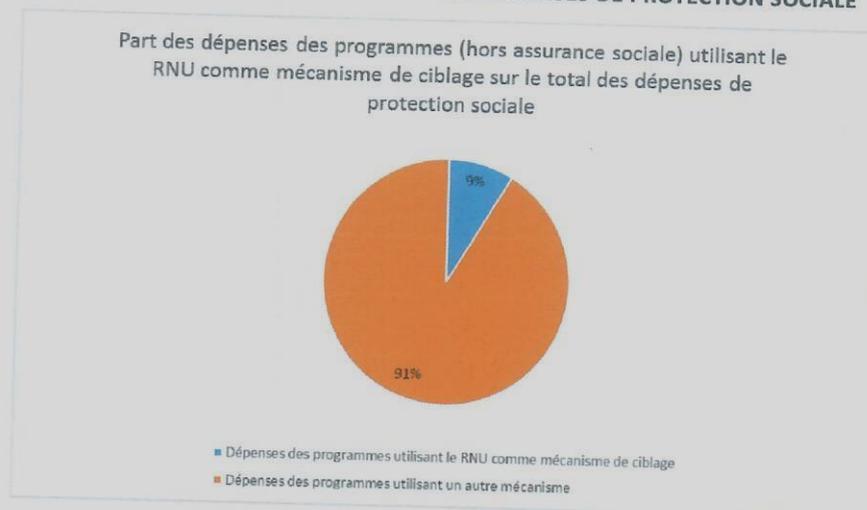
FIGURE 3: POURCENTAGE DES DEPENSES PAR TYPE DE CIBLAGE EN 2015 (SANS LES DEPENSES D'ASSURANCE SOCIALE)



De récents développements laissent présager que le Sénégal est dans la bonne direction pour améliorer le ciblage de ses programmes sociaux. En effet, avec la construction récente du Registre National Unique, le Sénégal a fait un effort important pour identifier les ménages les plus pauvres du

Sénégal. Le RNU a recensé en 4 ans, 28% de la population totale du Sénégal. Cependant, le RNU est encore trop faiblement utilisé. Les dépenses des programmes (hors programmes d'assurance sociale) utilisant le RNU comme mécanisme de ciblage représentent seulement 9% des dépenses totales de protection sociale en 2015 (figure 4).

FIGURE 4: PART DES DEPENSES DES PROGRAMMES (HORS ASSURANCE SOCIALE) UTILISANT LE RNU COME MECANISME DE CIBLAGE SUR LE TOTAL DES DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE



Dans ce cadre, il est vivement recommandé au secteur de la protection sociale de:

- Améliorer le ciblage des programmes en utilisant une méthodologie de ciblage qui prend en compte le niveau de pauvreté des ménages ou individus (et en la combinant, ou pas, avec d'autres critères géographiques, catégorielles ou autres).
- Encourager l'utilisation systématique du RNU par les programmes sociaux ciblant les pauvres

Recommandation 3 : Consolider les petits programmes de faible envergure pour renforcer l'efficacité du système de protection sociale

Il convient de consolider les multiples programmes mis en œuvre en quelques programmes phares qui disposeraient d'une couverture plus grande et pourraient systématiser l'offre de leurs services afin i) d'améliorer l'efficacité du système en réduisant les coûts de mise en œuvre ; ii) d'offrir un niveau de qualité minimum ; et iii) de permettre la coordination entre les programmes. Les expériences internationales font fréquemment mention de pays ayant mis en œuvre de trop nombreux programmes, chacun présentant une faible couverture, des avantages limités, des systèmes administratifs inadéquats et des coûts administratifs élevés. La présence de trop nombreux programmes cause des chevauchements et leur coordination insuffisante ne permet pas de générer les meilleures synergies possibles. Le système de protection sociale au Sénégal fait face à cette difficulté.

Le système de protection sociale du Sénégal est fragmenté en un nombre important de programmes dans un paysage institutionnel complexe. Cette seule revue a pu recenser 19 programmes d'assistance

sociale, 6 programmes de réponse aux chocs, 11 programmes d'accès à l'emploi, et 1 programme d'assurance sociale en cours en 2015 et directement mis en œuvre par l'Etat. Chacun de ces programmes a un dispositif de mise en œuvre et des outils propres. En parallèle à cela, l'organisation institutionnelle de la mise en œuvre de ces programmes n'est pas simple. Ces programmes sont mis en œuvre par pas moins de 9 ministères de tutelle et 12 agences. De plus, les institutions en charge des programmes de protection sociale ont l'habitude de souffrir d'une certaine instabilité institutionnelle et des changements de tutelle ministérielle sont fréquents. En outre, les dispositifs ne semblent pas toujours répondre aux exigences d'efficacité.

TABEAU 1: NOMBRE D'INSTITUTIONS ETATIQUES CHARGEES DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE EN COURS EN 2015

	assistance sociale	réponse aux chocs	accès au marché de l'emploi	assurance sociale
nbre de pgmes en cours en 2015 et mis en oeuvre par l'Etat	19	6	11	1
nbre de ministères chargés de la mise en oeuvre des pgmes (à travers leurs direction)	4	2	4	1
Nbre d'agences chargées de la mise en oeuvre des progmes	6	4	2	
nbre total d'acteurs institutionnels impliqués	10	6	6	1
commentaires	Le Ministère de la Santé et le Ministère de la Famille mettent en oeuvre des programmes d'assistance sociale et d'Accès au marché de l'emploi. Ils ont donc été comptabilisés deux fois dans le tableau			

De récents progrès ont été faits en termes d'amélioration de la couverture des programmes d'assistance sociale, mais cela n'a pas été accompagné par la rationalisation des petits programmes et projets. Depuis 2013, le gouvernement s'est engagé dans la mise en place de programmes nationaux avec des objectifs de couvertures clairs et ambitieux. Par exemple, le PNBSF couvre actuellement tous les ménages vivant en extrême pauvreté et la stratégie de couverture sanitaire universelle vise à toucher 75 % de la population d'ici 2017. Cependant, la majorité des programmes définissent leurs objectifs en fonction des budgets disponibles, plutôt que sur la base d'une analyse des besoins nationaux (pour les populations et problématiques visées). Ils visent ainsi un petit nombre d'individus ou ménages (quelques centaines ou milliers), et n'intègre pas la vision globale en termes de couverture des besoins au niveau du pays, ce qui limite le dialogue stratégique du secteur.

Les petits programmes disposent de trop peu de ressources pour avoir un impact conséquent à l'échelle nationale, et diluent les ressources qui pourraient être utilisées par d'autres programmes. Sur les 38 programmes (actifs en 2015) de protection sociale recensés dans l'étude, plus de la moitié (21) disposait d'un budget inférieur à 1 milliards de CFA. Lorsque l'on prend en compte les coûts fixes administratifs associés à tout programme, il est vite apparent que la part des couts de gestion de ces petits programmes est élevée et limite l'efficacité du secteur. Des programmes plus amples peuvent réduire les frais de gestion en faisant des économies d'échelle significatives et servir donc plus de ménages pauvres à financement égal.

Le suivi de la performance du secteur et du budget est particulièrement difficile. Le secteur est très complexe car il est multisectoriel par essence et ses limites sont mal définies. Par exemple, jusqu'à

maintenant la revue sectorielle annuelle menée par la DGPSN n'a pas réussi à collecter des données financières exhaustives sur tous les programmes. Une des raisons principales est le non marquage des lignes budgétaires spécifiques au secteur de la protection sociale dans la loi de finance et le système budgétaire.

D'autre part, les différents acteurs impliqués n'ont pas tous la même compréhension des enjeux et ne partagent pas une vision du secteur pour le Sénégal. Le suivi du secteur est coordonné par une agence située sous la Présidence qui a peu d'autorité sur les ministères sectoriels. La Primature doit s'impliquer dans la coordination du secteur afin de jouer le rôle de chef d'orchestre impulser une cohérence et un consensus auprès des différents acteurs.

Dans ce cadre il est recommandé au secteur de la protection sociale de :

- Mettre en place et utiliser des outils communs aux différents programmes (mécanisme de ciblage, mécanisme de paiement, mécanisme de réclamations, etc...)
- Limiter le nombre de petits programmes et les consolider dans des programmes qui permettent de toucher les mêmes groupes cibles
- Faire que la Primature coordonne le comité interministériel de suivi de la Stratégie Nationale de Protection Sociale, afin d'impulser une coordination et vision partagée par les acteurs

Recommandation 4 : Développer l'efficacité des mécanismes de réponse aux chocs pour augmenter la résilience des populations vulnérables et pauvres face aux chocs covariants

Avec le changement climatique et la fréquence à laquelle le Sénégal est exposé au manque ou à l'irrégularité des pluies, le système de protection sociale doit se doter d'un dispositif pour améliorer la résilience des ménages les plus vulnérables. Ceci contribue aussi directement à la réduction de la pauvreté, en limitant le nombre de ménages qui risquent de tomber ou de s'enfoncer dans la pauvreté en cas de choc. En effet, les données de l'ESPS II montre que de nombreux ménages sénégalais sont très vulnérables aux chocs covariants et les populations autour du seuil de pauvreté font face à des mouvements fréquents dans et en dehors de la pauvreté.

Les ressources consacrées au dispositif de réponse aux chocs ne permettent pas une planification adéquate de la réponse. Le budget alloué à ces programmes arrive souvent après le choc. Sur la période de 2010-2015, deux fois pour le Fonds de Solidarité Nationale (FSN), et une fois pour la réponse à l'insécurité alimentaire, la loi de finance initiale ne prévoyait aucun budget. Entre 2010 et 2015, la loi de finance rectificative est venue augmenter le budget du FSN de 35,8% et de 115% pour la réponse à l'insécurité alimentaire. Ceci est d'autant plus dommageable que la loi de finance rectificative est votée en général après la période de soudure, ce qui limite l'impact de la réponse nationale à l'insécurité alimentaire sur les ménages.

Même si le Sénégal a avancé dans la mise en place d'un mécanisme de financement des crises, avec le paiement annuel de la prime d'assurance à l'African Risk Capacity (ARC), les ressources disponibles pour répondre aux chocs de faible intensité sont limitées. Par exemple, le budget alloué et exécuté pour les mécanismes de réponse liés aux risques agricoles est extrêmement faible. Aussi, le plan de réponse à l'insécurité alimentaire continue d'être très dépendant des ressources extérieures et en partie exécuté par les partenaires extérieurs pour manque de financement des acteurs nationaux.

L'efficacité des programmes de réponses aux chocs peut être améliorée. Pour les programmes dont les données sont disponibles, on peut constater que la couverture des besoins est limitée (la Caisse Nationale d'Assurance Agricole, le FSN, la riposte à l'insécurité alimentaire). Le ciblage rigoureux des programmes vers les populations les plus pauvres et vulnérables est aussi limité pour certains des programmes. D'autre part, la majeure partie des réponses aux chocs se fait encore en nature (et non en transferts monétaires), ce qui complique la mise en œuvre de la réponse et réduit son efficacité (sauf dans les lieux où l'approvisionnement en denrées alimentaires serait limité). De plus, la gestion logistique d'une réponse en nature complique la mise en œuvre et peut créer des retards. Par exemple, la distribution de vivres lors de la riposte à l'insécurité alimentaire a souvent lieu en fin de période de soudure, laissant présager que les personnes les plus vulnérables avaient déjà adopté des stratégies néfastes pour l'économie de leurs ménages. Finalement, les institutions en charge de la réponse aux chocs ont peu d'outils standardisant leur processus et procédures de réponses, et leur permettant de réagir très rapidement aux crises et chocs.

La coordination des programmes de réponse aux chocs reste limitée. Peu de données sont disponibles pour évaluer la performance de ce sous-secteur et contribuer à une meilleure programmation et coordination. Plusieurs programmes n'ont pas de données disponibles sur le nombre de bénéficiaires servis (par exemple le fonds de calamité, ou le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) qui suit le nombre de tonnes distribuées et non le nombre de personnes ou de ménages servis). Ainsi, les populations servies et les coûts de l'appui par ménage ou individu ne sont pas connus, éléments essentiels à la programmation. Bien que la résilience des populations aux chocs soit l'un des objectifs de la Stratégie Nationale de Protection Sociale, les mécanismes de réponse aux chocs ne sont pas intégrés dans le dispositif de coordination et de suivi de la protection sociale, mis à part pour ceux institutionnellement proches de la DGPSN (FSN et CSA). La réponse aux chocs est gérée de manière relativement isolée.

Dans ce cadre, il est recommandé de :

- Mettre en place des outils communs aux programmes de filets sociaux et de réponse aux chocs pour améliorer efficacité et impact : mécanisme de ciblage, paiement, réclamations, etc...
- Améliorer le financement des programmes de réponse aux chocs, tant dans leur planification que dans les montants alloués
- Privilégier les réponses en transferts monétaires plutôt qu'en nature

Recommandation 5 : Promouvoir les investissements productifs des ménages, afin d'augmenter la productivité des populations les plus vulnérables

L'amélioration de la productivité des ménages apparaît comme le meilleur rempart à la fois contre la pauvreté chronique et contre la vulnérabilité face aux chocs. Cela appelle à combiner les programmes d'assistance sociale avec des efforts pour l'investissement dans le capital humain des enfants (pour assurer une meilleure productivité pour la prochaine génération) et avec des efforts pour promouvoir la capacité productive des jeunes et adultes.

Il existe de nombreux programmes gérés par l'Etat pour augmenter les capacités productives des ménages, mais peu sont ciblés vers les plus pauvres. Des fonds importants sont alloués au développement de la microfinance, qui n'est pas forcément adaptée aux ménages les plus pauvres. Les

programmes visant les personnes vivant dans la pauvreté restent très en deçà des besoins. Sur les quatre programmes visant les personnes vulnérables, trois ont une couverture extrêmement faible et le quatrième (PRODES) a une couverture conséquente, mais est entièrement dépendant des financements extérieurs. De plus, la fragmentation de ces programmes empêche les gains d'efficacité indispensables pour augmenter l'impact vis-à-vis de ces populations.

Malgré un effort de rationalisation des programmes facilitant le travail productif des jeunes, on ne peut pas encore constater d'amélioration dans la couverture des besoins, or ceux-ci sont énormes. D'une part, la taille de la cohorte de jeunes grandit tous les ans et représente aujourd'hui 300 000 jeunes. D'autre part, une part importante de cette population jeune se trouve dans une situation de non-activité – ils ne travaillent pas et n'étudient pas, surtout chez les jeunes filles. Cette population jeune et vivant dans des ménages très pauvres, fait face à de multiples obstacles, et nécessite donc une approche spécifique pour le développement d'activités productives des jeunes.

Dans ce cadre, il est recommandé de :

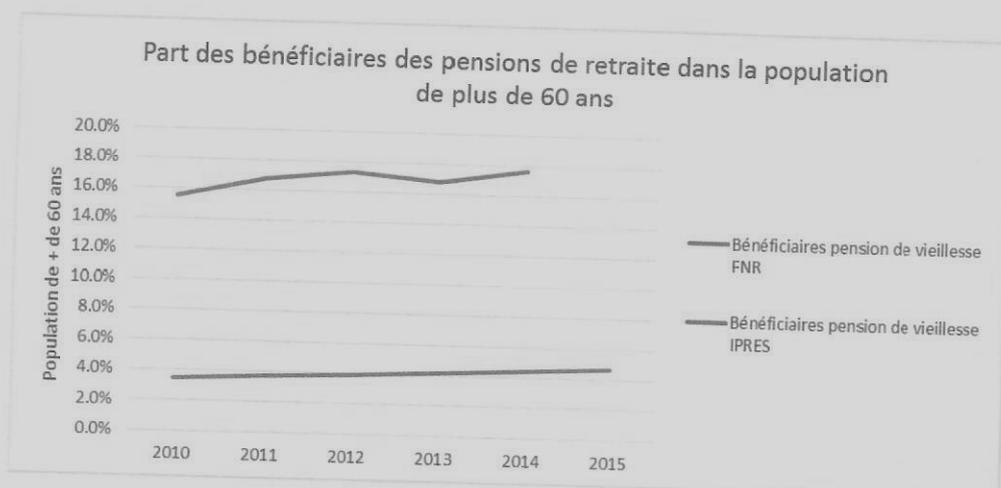
- Mieux cibler les programmes productifs existants vers les plus pauvres, les adapter à cette population, les mettre à échelle, et assurer l'intégration des bénéficiaires d'assistance sociale.
- Renforcer les capacités productives des jeunes pauvres en répondant aux multiples contraintes qu'ils rencontrent, et en s'appuyant sur les mécanismes existants à grande échelle.
- Aider à la réintégration des jeunes en situation de non-activités ou décrochage, pour permettre leur participation aux programmes de promotion de la productivité.
- Améliorer le fonctionnement du marché du travail, en liant chercheurs d'emploi et employeurs et développant des mécanismes de certification des compétences par le secteur privé.

Recommandation 6 : Revoir le système de retraite dans sa globalité pour assurer sa durabilité financière et son équité

Le système de retraite actuel doit être revu en profondeur et dans son ensemble. La situation financière du Fonds National de Retraite (FNR, système de retraite des fonctionnaires de l'Etat) doit être revue en urgence afin d'évaluer le risque fiscal qu'il fait peser sur le budget de l'Etat. Aussi, il est recommandé d'analyser plus en détail la performance financière du système de l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) sur la dernière décennie afin d'anticiper ses futurs besoins financiers. Enfin, il conviendrait de faire une évaluation approfondie de l'équité des prestations du FNR et de l'IPRES. Le système devrait être revu dans sa globalité et les pistes pour fusionner les deux caisses devraient être envisagées.

Au total, 23% de la population de plus de 60 ans disposent d'une pension retraite. L'IPRES couvre environ 18% des personnes de plus de 60 ans ce qui est légèrement au-dessus des tendances régionales. Le FNR quant à lui touche 4.6% des personnes de plus de 60 ans.

FIGURE 5: PART DES BENEFICIAIRES DES PENSIONS DE RETRAITE DANS LA POPULATION DE PLUS DE 60 ANS



La formule de calcul des prestations de la retraite du FNR est trop généreuse et peu équitable. En effet, si on analyse le montant dépensé par bénéficiaire, la pension moyenne³ révèle un niveau deux fois plus grand que le PIB par habitant et environ 80% du salaire assuré. La prestation moyenne de retraite du FNR est également plus de 3 fois la pension moyenne versée par l'IPRES⁴.

Le taux de cotisation de l'Etat, comme employeur, est trop élevé. Dans le cas du FNR, l'employeur est le gouvernement - donc la partie patronale du taux de cotisation de retraite (23%) est un coût direct pour l'Etat. Même si le système de retraite était en équilibre budgétaire le taux relativement élevé de cotisation de l'employeur de 23% pourrait être considéré comme problématique du point de vue tant budgétaire qu'éthique. Le Sénégal a le taux de cotisation de retraite le plus élevé de la fonction publique dans la région (la moyenne des taux de cotisation de retraite versée par l'employeur des systèmes de retraite de la fonction publique des pays de la région étant de 12%).

Les dépenses du FNR sont très importantes et augmentent tous les ans sans que le FNR soit en équilibre budgétaire. En 2014, les dépenses totales du FNR étaient de 1% du PIB et ont largement augmenté de 2010 à 2014, alors même que le nombre total des bénéficiaires a peu évolué. De plus, bien que les réformes du début des années 2000 aient permis de résorber les déficits de trésorerie et de créer des excédents, la situation excédentaire du fonds n'a été que de courte durée car le déficit était déjà effectif en 2011. En 2013, le FNR a été déficitaire de 4 milliards de CFA et a utilisé son solde créditeur pour faire face au déficit. A ce rythme, dans 6 ans le FNR ne disposera plus de solde créditeur et son déficit devra directement être comblé par le budget de l'Etat.

L'IPRES a un taux de dépendance de 80%, c'est-à-dire qu'il y a 295 000 personnes qui cotisent à l'IPRES et 219 363 bénéficiaires qui reçoivent une pension (pensions vieillesse et survivant). Cela pose d'importantes questions en termes de durabilité du système de retraite. Le ratio proche de 100% peut nécessiter un taux de contribution plus élevé pour financer complètement les pensions ; peut vouloir dire que le système est en train d'arriver à maturité, qu'il a expérimenté une contraction de la couverture, ou que les survivants qui bénéficient de la retraite de leur époux(ses) le font pendant une longue période, en commençant à un âge relativement jeune. Cependant, des informations additionnelles sont nécessaires pour pouvoir conclure sur la durabilité fiscale du système de l'IPRES.

³ Calculée en divisant les dépenses de retraite par le total des bénéficiaires

⁴ Calculée sur la base du total des dépenses de retraite divisé sur le nombre total de bénéficiaires

**RE: Revue technique - Revue des dépenses de PS
mercredi 22 mars 09h à 11h00**

Mardi 21 mars 2017 9h26

Marquer comme non lu(s)

De:

"Solene Rougeaux" <srougeaux@worldbank.org>

À:

"camaramayacine@gmail.com" <camaramayacine@gmail.com> "Assane Niang"
<assanebouna@yahoo.fr> "mbdiop@minfinances.sn"
<mbdiop@minfinances.sn> "fdiane@minfinances.sn"
<fdiane@minfinances.sn> "laboulom@yahoo.fr" <laboulom@yahoo.fr> plus...

Cc:

"Papa Ibrahima Faye" <iboucrej@gmail.com>

En-têtes complets Vue imprimable

- 1 fichier(s)
- 4 Mo
- Télécharger tout

DOCX

Sénégal - Revue des dépenses publiques de protection sociale - 20 févrie....docx

4 Mo

Enregistrer

Bonjour

Pour rappel, la réunion aura bien lieu demain de 09h00 à 11h00 dans les locaux de la Banque Mondiale.

A demain

Solene

Chapitre 2- Le secteur de la Protection Sociale au Sénégal et les programmes considérés dans l'analyse

L'analyse a pris en considération 50 programmes de protection sociale mis en œuvre pendant la période 2010-2015. Dans ces 50 programmes, tous sont gérés directement par les services de l'Etat, sauf pour le programme de bons alimentaires et de Cantines scolaires du PAM et pour les programmes d'assurance sociale du secteur privé. Tous les programmes répondent à au moins un des objectifs de la Protection Sociale ériger par le PSE : Assister, Assurer et Autonomiser les individus et les ménages contre la survenance des risques sociaux.

Ces programmes forment un groupe hétérogène d'interventions et peu partagent les mêmes caractéristiques : certains sont nouveaux, et d'autres matures ; certains sont mis en œuvre à l'échelle nationale et d'autres ne ciblent que quelques régions ; d'autres encore sont financés exclusivement sur les ressources de l'Etat et d'autres sont majoritairement financés par des ressources extérieures. La liste des programmes inclus dans cette étude peut être retrouvée en annexe 1.

I- Les programmes d'assistance sociale

Cette revue inclut 20 programmes d'assistance sociale, qui peuvent être rangés dans six sous-catégories : (i) programmes de transferts monétaires ; (ii) bourses étudiantes ; (iii) subventions ciblées pour l'accès à la santé des groupes vulnérables ; (iv) cantines scolaires ; (v) programme de nutrition ; (vi) services sociaux pour les enfants¹⁴. Les programmes d'assistance sociale sont d'envergure très variées, autant en nombre de bénéficiaires que en terme de budget. Tous ces programmes sont nationaux (à part le programme de cantine scolaire, qui est pensé nationalement mais exécuté par différents acteurs et les programmes de nutrition, qui utilisent un ciblage géographique sur la base des taux de malnutrition). Cependant, malgré leur caractère national, la majorité de ces programmes a un nombre de bénéficiaires réduit. Seuls 3 programmes touchent plus de 1 million d'individus bénéficiaires par an. Les autres couvrant entre quelques centaines d'individus bénéficiaires (3 programmes) et quelques centaines de milliers (5 programmes). 7 de ces programmes sont des programmes de subventions ciblées pour faciliter l'accès à la santé. 4 programmes sont des services d'accueil des enfants, mais 3 d'entre eux ont entre 0 et quelques centaines de bénéficiaires. Ces 20 programmes sont mis en œuvre par 11 agences ou ministères différents. La liste et les caractéristiques clés de ces programmes sont présentés dans le tableau 5.

TABLEAU 6: DESCRIPTION DES PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE INCLUS DANS LE REVUE

Programme	Description du programme	Date de démarrage	Agence de mise en œuvre
-----------	--------------------------	-------------------	-------------------------

¹⁴ Cette catégorisation est celle de l'auteur basée sur les catégories utilisées dans le cadre d'ASPIRE et ce qui était pertinent de faire ressortir dans le contexte du Sénégal. Par exemple : les bourses étudiantes ne sont pas une catégorie à part dans ASPIRE mais sont inclus dans la catégorie des transferts monétaires. Vu le budget accordé à ces programmes au Sénégal, il a été jugé opportun de les dissocier des programmes de transferts monétaires.

Programmes de transferts monétaires				
1	Programme national de bourses de sécurité familiale	Programmes de transferts monétaires de 25000CFA/trimestre par an pendant 5 ans vers les ménages les plus pauvres	2013	Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale
2	Programme de lutte contre la vulnérabilité des enfants	Transferts monétaires aux ménages pour maintenir les enfants vulnérables à l'école et les aider à accéder aux services de santé		Ministère de la famille - Direction de la protection de l'enfance
3	Appui aux pupilles de la Nation	Transferts monétaires aux orphelins (principalement suite à la catastrophe du naufrage du Djola)		Office National des pupilles de la Nation
Bourses étudiantes				
4	Bourses de l'enseignement supérieur	Bourses pour l'enseignement supérieur (total ou partiel) pour tous les étudiants à l'université au Sénégal ou à l'étranger	2007	Ministère de l'enseignement supérieur - Direction des bourses de l'enseignement supérieur
Subventions ciblées pour faciliter l'accès à la santé				
5	Programme de prise en charge médicale des indigents	Prise en charge des frais médicaux pour les indigents	2009	Ministère de la Santé et de l'Action Sociale - Direction Générale de l'Action Sociale
6	Programme de lutte contre le VIH SIDA	Dépistage et prise en charge médicale pour les personnes affectées du VIH	2001	Conseil national de lutte contre le SIDA
7	Plan SESAME	Garantir l'accès à la santé pour les personnes âgées de plus de 60 ans	2006	Agence de la CMU
8	Gratuité pour les moins de 5 ans	Prise en charge médicale gratuite des enfants entre 0 et 5 ans	2013	Agence de la CMU
9	Couverture maladie universelle	Programme d'assurance médicale par des mutuelles de santé communautaire. Subvention des frais d'enrôlement dans les mutuelles par l'Etat (entre 50 et 100% du prix soit entre 3500 et 7000CFA)	2015	Agence de la CMU
10	Gratuité de la césarienne	Prise en charge gratuite des accouchements et des césariennes dans les centres de santé et hôpitaux	2004	Agence de la CMU
11	Dialyse	Prise en charge des couts des services de dialyse	2010	Agence de la CMU
Cantines scolaires				
12	Cantines scolaires -	Offre d'un repas chaud par jour dans les écoles élémentaires et secondaires dans les zones	2006	Ministère de l'Education

	Direction Cantines Scolaires (DCaS)	rurales et péri-urbaines		Nationale - Direction des Cantines Scolaires
13	PAM Cantines Scolaires	Offre d'un repas chaud par jour dans les écoles élémentaires et secondaires dans les zones rurales et péri-urbaines	1970	Plan alimentaire mondial
Programmes de nutrition				
14	Programme de nutrition communautaire	Donner à chaque Sénégalais un statut nutritionnel adéquat et les soutenir à adopter un comportement nutritionnel adéquat pour leur bien-être et le développement de leur communauté. Dépistage, sensibilisation et distribution d'aliments thérapeutique	2002	Cellule Nationale de lutte contre la Malnutrition
15	transferts sociaux pour lutter contre la malnutrition	programmes temporaires de transferts monétaires pour lutter contre la malnutrition et encourager l'accès au CPN des femmes enceinte	2009	Cellule Nationale de lutte contre la Malnutrition
Services d'accueil des enfants				
16	Programme enfance déshéritée	Assister les enfants vulnérables (talibés, enfants des rues, orphelins...): kits éducatifs, subvention aux écoles islamiques, formation...	2005	Ministère de la Santé et de l'Action Sociale - Direction Générale de l'Action Sociale
17	Crèche communautaire	crèche communautaire pour les enfants de moins de 3 ans	2013	Ministère de la famille - Cellule de Suivi Opérationnel de la Pauvreté
18	Programme des enfants de la rue	Retrait des enfants de la rue	2004	Ministère de la famille - Cellule de Suivi Opérationnel de la Pauvreté
19	Case des tout petits	Jardins d'enfants pour les enfants entre 3 et 6 ans. Comprend une prise en charge éducative, médicale et nutritionnelle	2002	Agence Nationale de la Case des tous Petits
Autres				
20	Carte d'égalité des chances	La carte d'égalité des chances est à destination des personnes handicapées. Cette carte offre un certains nombres de prestations: l'équipement, la formation, la santé...	2014	Ministère de la Santé et de l'Action Sociale - Direction Générale de l'Action Sociale

Dans tous ces programmes, il convient de présenter brièvement quatre programmes particulièrement importants par leur couverture et budget. Le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) a démarré en décembre 2013. C'est un programme de transferts monétaires conditionnel ciblant les ménages les plus pauvres du Sénégal. Les ménages bénéficiaires reçoivent 25 000CFA/

trimestre pendant cinq ans. Les conditionnalités sont : i) l'inscription et le maintien des enfants de 6 à 12 ans à l'école, ii) la vaccination des enfants de moins de 5 ans, iii) l'inscription à l'état civil de tous les enfants et iv) la participation à toutes les séances de sensibilisation organisées par le programme. Le programme dispose actuellement de 300 000 bénéficiaires depuis fin 2016.

Le Sénégal s'est engagé dans une stratégie visant à offrir d'ici 2017 une couverture sanitaire à 75% de la population. Cette stratégie inclut divers mécanismes d'accès à la santé tels que : la gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans, la gratuité des soins pour les personnes de plus de 60 ans, le système d'assurance médical du secteur privé et la prise en charge des soins de santé des fonctionnaires. Afin d'atteindre cet objectif de 75% de la population disposant d'une couverture médicale et pour répondre à la nécessité de doter les travailleurs du secteur informels d'une couverture médicale, le gouvernement du Sénégal a démarré un projet de **Couverture Maladie Universelle (CMU) en 2014 visant à offrir un accès à la santé aux ménages les plus vulnérables par le biais de subvention de l'inscription aux mutuelles de santé.** Le programme subventionne toutes les inscriptions aux mutuelles de santé, à 100% pour les bénéficiaires de la bourse de sécurité familiale et des bénéficiaires du programme de carte d'égalité des chances (7000CFA) et 50% pour les autres. Il est attendu que seuls les ménages ne disposant pas de couverture médicale s'inscrivent (c'est-à-dire que les plus riches bénéficiant des couvertures du secteur privé ou des fonctionnaires ne bénéficieront pas de cette subvention).

Le programme de bourses de l'enseignement supérieur a démarré en 1982 et le décret établissant le programme n'a pas été revu depuis. Contrairement à de nombreux programmes de bourses dans le monde, ce programme de bourses n'a pas été conçu pour renforcer l'équité entre les étudiants ; ni encourager l'excellence ; ni encourager certaines formations ; ni attirer les étudiants les plus brillants. La politique de bourses du Sénégal a été conçue comme une bourse universelle pour que l'ensemble des étudiants inscrits à plein temps soit bénéficiaire. L'allocation est donnée sur la base des résultats scolaires (bourse totale, deux tiers ou moitié) et du niveau d'enseignement. La bourse totale est de 36000CFA par mois. Jusqu'en 2014, plus de 70% des étudiants bénéficiaient d'une bourse (totale ou partielle).

Enfin, le dernier programme de grande couverture est le programme de nutrition communautaire qui inclue des activités de suivi et de promotion de la croissance, des activités de dépistage et de prise en charge de la malnutrition, des activités de lutte contre les carences en micronutriments et des activités pour le changement de comportement. Ce programme couvre 400 communes (sur 557).

Il convient de noter l'importance du soutien familial dans les stratégies d'assistance sociale. Le soutien familial est noté comme étant une des principales stratégies pour faire face à un choc (voir tableau 4). Bien que n'étant pas financé par l'Etat, il est un mécanisme essentiel de l'assistance sociale développée par la population pour faire face au manquement de prise en charge par l'Etat. Selon l'ESPS II, 71% de ces transferts privés sont utilisés pour la consommation courante du ménage. Les montants estimés de ce soutien sont plusieurs fois supérieur aux dépenses de protection sociale, comme nous le verrons dans la section suivante.

II- Les programmes d'urgence et de réponse aux chocs

Le Sénégal dispose de plusieurs mécanismes et programmes de réponses aux chocs et aux situations d'urgence décrits ci-dessous. Au total six programmes de réponse aux chocs ont pu être identifiés. Deux programmes visent les réponses aux sécheresses (ou de déficits pluviométriques) et les risques d'insécurité alimentaire des populations et du bétail. Le Plan National de Riposte à l'insécurité Alimentaire (PRN) est mis en œuvre par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), le PAM et des ONG). Trois programmes visent les ménages affectés par les inondations et incendies, et enfin deux programmes visent les agriculteurs affectés par les chocs climatiques. Peu de données sur le nombre exact de bénéficiaires de ces programmes sont disponibles. De plus, il n'existe pas de mécanisme de coordination de l'ensemble de ces programmes.

TABLEAU 7: DESCRIPTION DES MECANISMES DE REPONSE AUX CHOCS

Choc	Nom du programme	Description	Ministère et Agence	Bénéficiaires	Déclencheur
Sécheresse et manque de pluviométrie	Plan de Riposte National à l'Insécurité Alimentaire (PRN)	Distribue l'aide alimentaire dans le cadre du Plan National de Riposte (PNR)	Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA)	Population en insécurité alimentaire – ciblage catégoriel fait par le SE/CNSA	Décisions prise sur la base du cadre harmonisé
	Plan de Riposte National à l'Insécurité Alimentaire (PRN)	Distribue l'aide alimentaire dans le cadre du Plan National de Riposte (PNR)	Plan Alimentaire Mondial	Population en insécurité alimentaire – ciblage catégoriel fait par le SE/CNSA ou HEA	Décisions prise sur la base du cadre harmonisé
	Opération de Sauvegarde du Bétail (OSB)	Vente de fourrage subventionné à 50%	Ministère de l'élevage	Bétail vulnérable ciblage des éleveurs n'est pas clair	Vente de fourrage subventionné dans des départements ciblés de mai à Juillet, mise à l'échelle en cas de sécheresse
Incendie, inondation	Réponse ponctuelle	Distribue un soutien en nature et financier aux ménages affectés par un choc	Fonds de Solidarité Nationale (FSN)	Ménages vulnérables et affectés par le choc qui demandent un appui	Ad hoc, basé sur l'évaluation du FSN

Inondation	Réponse ponctuelle	Financement pour la prévention des inondations et des réponses (la réponse consiste principalement au pompage des eaux et assistantes des populations affectées)	Fonds de lutte contre les inondations	Populations affectées par le choc, - populations des zones affectées par de fortes inondations	Inconnu
Risque agricole	Fonds de Calamité Agricole	Allègement de la dette et soutien financier aux agriculteurs	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS)	Les détenteurs de compte au niveau de la CNCAS	Inconnu
	Assurance Agricole	Assurance agricole offerte par la CNAAS et subventionnée à 50% par le gouvernement	Caisse Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal (CNAAS)	Agriculteurs commerciaux pour la plupart (taille moyenne de l'exploitation est 1 hectare)	Assurance indicielle basée sur le climat (pluviométrie calculée sur la base de station météo) et assurance traditionnelle

Source : Banque Mondiale, 2016, *Revue diagnostique du financement de la réponse aux catastrophes*

III- Les programmes d'accès à l'emploi¹⁵

La Protection Sociale au Sénégal et les acteurs actifs dans la coordination du secteur ont tendance à négliger les programmes d'accès à l'emploi. Bien que, dans son objectif stratégique 2, la nouvelle SNPS prévoit la mise en place de programmes et régimes pour les personnes en âge de travailler, il n'est fait référence qu'à des programmes de soutien passif à l'emploi (assurance chômage et assurance maternité) et à aucun programme d'intermédiation, ni de programmes de soutien actif à l'emploi. Le Sénégal dispose d'une Stratégie Nationale pour l'Emploi (2015-2019) dont un de ces fondements est la lutte contre la pauvreté. Et enfin, la définition de la Protection Sociale donnée par le PSE inclut spécifiquement l'objectif d'autonomisation. Malgré cela, le lien direct entre les programmes d'accès à l'emploi et le secteur de la protection sociale n'est pas fait (ou peu fait) au Sénégal.

La collecte des données sur les programmes d'accès à l'emploi a été limitée et s'est principalement faite sur la base d'une revue documentaire. Les détails des programmes identifiés sont mentionnés dans le tableau 7 ci-dessous. Le Sénégal n'ayant pas de programmes d'intermédiation ni de programme

¹⁵ Un inventaire plus détaillé des programmes d'accès à l'emploi est en cours. Une fois les résultats disponibles, toute l'analyse concernant ces programmes sera revue.

de programme passif de marché du travail, l'auteur n'a pas pu utiliser les catégories et a identifié une catégorisation qui semblait pertinente pour analyser le Sénégal. Les catégories utilisées pour la revue sont : i) les programmes de développement Génératrices de Revenus (AGR) aux plus vulnérables ; ii) Les programmes d'appui iii) les programmes formations professionnelles. Au total six fonds ou programmes 2010 et 2015 et 8 programmes ou fonds actuellement en cours ont pu être identifiés de six programmes pendant la période revue s'explique par la dépendance de certains programmes à des financements extérieurs, et par la fusion de différents fonds ciblant les jeunes en un seul fonds afin d'améliorer l'efficacité du dispositif. La liste des programmes inclus dans cette revue n'est pas exhaustive et il en manque un certain nombre. La collecte de données pour ces programmes a été particulièrement difficile à cause de leur petite taille, leur haut niveau de fragmentation, leur faible représentation dans la protection sociale et leur grande dépendance aux financements extérieurs.

TABLEAU 8: DESCRIPTION DES PROGRAMMES D'ACCES A L'EMPLOI

	Programme	Description du programme	Date de démarrage	Date de fin si applicable	Agence de mise en œuvre
Programmes de développement d'AGR pour les plus vulnérables					
1	Projet d'appui à la promotion des aînés – PAPA	Développer les AGR des personnes vulnérables âgées de plus de 60 ans par le biais de formation, micro crédits ou subventions. Appui à des groupes d'individus	2007		Ministère de la Santé et de l'Action Sociale - Direction Générale de l'Action Sociale
2	PRP – programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de pauvreté	Subventions et micro crédits à destination des personnes pauvres	2008	2013	Ministère de la famille - Cellule de Suivi Opérationnel de la Pauvreté
3	PRODES – programme de bourses économiques	Lutte contre la pauvreté. Appui au développement d'AGR des populations les plus pauvres	2013		Ministère de la famille - Cellule de Suivi Opérationnel de la Pauvreté
4	Programme d'autonomisation des personnes affectées par la lèpre et familles	Amélioration des conditions vies des personnes affectées par la lèpre - transferts d'équipements, micro crédit, AGR	2010		Ministère de la Santé et de l'Action Sociale - Direction Générale de l'Action Sociale
5	Programme de réadaptation à base communautaire –	Intégration sociale et économique des personnes handicapées par des formations et des financements au développement d'AGR	2006		Ministère de la Santé et de l'Action Sociale - Direction

	PRBC				Générale de l'Action Sociale
Programmes d'appui à l'entrepreneuriat					
6	Plateforme appui au secteur privé (PLASEPRI)	Encourager l'implication dans le secteur privé des sénégalais immigrés pour le développement durable de leur pays	2008	2015	Ministère de la famille
7	programme de financements de projet des jeunes	Financement pour démarrer des activités	2013		Agence Nationale de la Promotion et de l'Emploi des Jeunes (ANPEJ)
8	programme d'insertion professionnelle des jeunes	Faciliter le recrutement de jeunes dans des entreprises formelles	2014		Agence Nationale de la Promotion et de l'Emploi des Jeunes (ANPEJ)
9	fonds national Actions pour l'emploi des jeunes	financement de projet d'auto emploi; convention nationale état-employeur	2000		Agence Nationale de la Promotion et de l'Emploi des Jeunes (ANPEJ)
10	Fonds national de promotion de la jeunesse	financement des projets des jeunes âgés de 18 à 35 ans, sans apport personnel ni de garantie		2013	Ministère de l'Emploi et de la jeunesse
11	Fonds national de l'entrepreneuriat féminin	Favoriser la formation, le renforcement des capacités des femmes entrepreneurs potentielles ou réelles ; •Appuyer l'élaboration de dossiers de projets ; •Financer les projets des femmes entrepreneurs et de celles qui sont porteuses de projets ; •Assurer le suivi des projets ; Garantir les emprunts contractés auprès des mutuelles d'épargne et de crédit.	2004		Ministère de la famille
12	Agence de la jeunesse et de l'emploi en banlieues	amélioration de l'employabilité, de l'entrepreneuriat et de l'auto-emploi	2012	2013	Ministère de l'Emploi et de la jeunesse
13	Agence nationale de l'emploi des jeunes	offre des services d'information, de conseil d'assistance et d'appui pour la création d'activités productives	2001	2013	Ministère de l'Emploi et de la jeunesse
14	Appui financement à l'entrepreneuriat		2013		Ministère des Finances

15	Programmes de domaines agricoles communautaires		2013		Ministère de la jeunesse et des loisirs
Programmes de formation professionnelle					
16	Programme d'Appui à la Formation professionnelle et à l'Insertion	Le programme se fixe comme objectif de contribuer au développement d'une formation professionnelle et technique de qualité, équitablement accessible aux filles et aux garçons et répondant aux besoins du développement économique et social	2010		Ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat
17	Office de formations et d'emploi des jeunes de banlieues	amélioration de l'employabilité, de l'entrepreneuriat et de l'auto-emploi	2001	2011	Ministère de l'Emploi et de la jeunesse

Source : Auteur, compilation des données collectées

Sur les programmes en cours, la majeure partie des programmes sont des programmes de soutien actif à l'accès au marché du travail. Ces programmes ciblent principalement les jeunes, les femmes et les agriculteurs, quatre de ces programmes ciblent spécifiquement les personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, pauvres...). Ces quatre programmes sont de petites envergures. Un seul des programmes en cours est un programme d'intermédiation du marché du travail. Ce programme est récent et géré par l'ANPEJ. Sa couverture et son budget sont, pour le moment, très limités. L'autre programme est un programme visant la formation professionnelle des jeunes et est financée quasiment exclusivement par les partenaires techniques et financiers. Les programmes à haute intensité de main d'œuvre sont très peu développés. Enfin, il n'existe aucun programme de soutien passif au marché du travail (assurance chômage ou pré-retraite). Les programmes d'accès à l'emploi en cours sont mis en œuvre par six ministères ou agences différents. Leur budget annuel varie entre quelques dizaines de millions de CFA à plusieurs milliards.

Aussi, il est important de noter que certains des programmes considérés dans cette revue comme étant des programmes d'accès à l'emploi, sont parfois considérés comme étant de l'assistance sociale par les acteurs du Sénégal, car ciblant des populations particulièrement vulnérables. Mais vu les objectifs de ces programmes (aide à l'entrepreneuriat, financement de micro-projet), il a été décidé de les classer dans la catégorie des programmes d'accès à l'emploi. Ces programmes sont le plus souvent mis en œuvre par le ministère de la Famille et le Ministère de la Santé et de l'Action sociale.

IV- Les programmes d'assurances sociales

Les programmes d'assurance sociale incluent les retraites, les assurances médicales et les prestations familiales. Les programmes inclus dans la revue sont présentés dans le tableau ci-dessous.

TABEAU 9: DESCRIPTION DES PROGRAMMES D'ASSURANCE SOCIALE INCLUS DANS LA REVUE

	Programme	Description du programme	Date de démarrage	Agence de mise en œuvre
1	Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal	Fonds de retraite pour les employés du secteur privé	1977	IPRES
2	Fonds National de retraite	Fonds de retraite pour les fonctionnaires	1962	Ministère des Finances - FNR
3	les Accidents du travail et maladies professionnelles (CSS)	Assurance pour les accidents du travail des employés du secteur privé	1975	Caisse de sécurité sociale (CSS)
4	Allocations familiales (CSS)	Allocations familiales pour les enfants des personnes contribuant à la CSS. 7800CFA/enfant/trimestre pour un maximum de 6 enfants	1975	Caisse de sécurité sociale (CSS)
5	Prestations de l'Action Sanitaire et Sociale	Services de santé pour les employés du secteur privé	1975	Caisse de sécurité sociale (CSS)
6	Congés de maternité	congés de maternité pour les salariés du secteur privé	1975	Caisse de sécurité sociale (CSS)

Source : Auteur, compilation des données collectées

Le système de retraite sénégalais est basé sur deux régimes obligatoires: d'une part, l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) qui couvre les employés du secteur privé, les agents non fonctionnaires de l'État, les employés des administrations locales et, d'autre part, le Fonds national de Retraites (FNR) qui couvre les fonctionnaires civils et militaires. L'IPRES est une institution autonome sous la double tutelle technique et financière, respectivement, du Ministère chargé de la Fonction Publique, du Travail et des Relations avec les Institutions (MFPTRI) et du Ministère de l'Économie et des Finances. Le FNR est un Fonds spécial du Trésor dont la gestion administrative est assurée par la Direction de la Solde, des Pensions et Rentes Viagères (DSPRV) et la gestion financière par la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT). Le mandat de la DSPRV est d'assurer l'ordonnement des pensions. Le paiement de celles-ci est à la charge du Trésor public (DGCPT). Le FNR n'a pas d'autonomie dans le placement des excédents réalisés. En contrepartie, l'Etat garantit le financement du déficit lorsqu'il survient.

TABEAU 10: DESCRIPTION DES REGIMES DE RETRAITE

Paramètres	IPRES	FNR
Type de système	Système sur la base des points définis de prestations	Prestations déterminées par répartition
Taux de cotisation	Régime général: 14% Schéma complémentaire: 6% (40% / 60% répartis entre employé et employeur)	35% (12% employés et 23% employeur)
L'âge de la retraite	60 ans (55 ans en fonction de la pénibilité du travail) retraite anticipée à partir de 53 ans	60 ans (55 pour les militaires)
Taux d'accumulation ¹⁶	Montant de la retraite ¹⁷ est calculé selon le nombre de points gagnés multiplié par la valeur ¹⁸ du point	2% en 2002 et de 1,8% depuis 2002 par année de contributions
Base de l'évaluation des pensions	La période de référence est constituée des 36 premiers mois de contributions	Moyenne des 3 dernières années de salaire
années minimum requis pour le droit à pension	Au moins 1 an et un minimum de 400 points (15 ans pour une pension complète)	30 ans (25 pour les militaires)

Source : Auteur, compilation des données collectées

L'IPRES est un régime de retraite basée sur les prestations contributives définie et financé sur la base d'un système où les cotisations des travailleurs actuels sont utilisées pour payer les pensions des retraités actuels. Le système est organisé comme un système de points. Dans un système de points, l'individu obtient des points personnels pour chaque année de contribution. Le nombre de points attribués chaque année est basé sur la relation entre le salaire sur lequel les cotisations sont versées et le salaire moyen et la durée de temps pendant l'année pendant laquelle la personne contribue effectivement au système. À la retraite, tous les points gagnés sont ajoutés et multiplié par la valeur du point général. Le taux de cotisation pour le régime général de retraite IPRES est de 14% du salaire - 8,4% versée par les employeurs et 5,6% par les salariés). Le régime général de retraite de l'IPRES couvre les salariés du secteur privé et les employés du gouvernement qui ne sont pas des fonctionnaires; les

¹⁶ Le taux d'accumulation est le pourcentage de la base du salaire gagné par année de service.

¹⁷ Conseil d'Administration de l'IPRES vise un niveau de pension qui est approximativement égale à 1,33 pour cent par an du salaire brut multiplié par les années de cotisation.

¹⁸ La valeur du point de retraite est fixée chaque année par le Conseil d'Administration de l'Institution, en essayant dans la mesure du possible, de faire suivre aux prestations une évolution comparable à celle du salaire moyen annuel des travailleurs affiliés au régime. Le conseil d'Administration de l'Institution devra rechercher dans le cadre d'une cotisation contractuelle maximum de 9%, à assurer une retraite de l'ordre de 1,33% du salaire par année de service. (Article 15 du REGIME GENERAL DE RETRAITE)

Le nombre de points est la somme des points attribués: des contributions, des points gratuits (pour certaines périodes d'incapacité, d'accident du travail, et les congés de maternité), et pour les enfants à charge. Le nombre de points attribués pour les contributions de chaque année est basé sur la valeur des contributions totales divisées par le salaire de référence. Le salaire de référence est fixé annuellement par l'Institut d'assurance sociale pour les pensions de vieillesse.

saisonniers et les travailleurs journaliers. Le régime complémentaire (Le Régime Complémentaire Cadre)¹⁹ offre une couverture complémentaire aux cadres. Le système de retraite couvre la vieillesse, l'invalidité et les prestations de survivant aux bénéficiaires éligibles. Les critères d'admissibilité pour une pension de vieillesse sont l'âge de la retraite de 60 ans (retraite anticipée est autorisée à partir de 53 ans) et un minimum de 400 points. La pension de réversion est égale à 50% de celle de la pension de vieillesse ou de la pension d'invalidité que la personne décédée recevait ou était en droit de recevoir. La pension de survivant versée à une veuve âgée entre 45 et 49 ans, sans enfant à charge, est réduite de 5% chaque année jusqu'à ses 50 ans. S'il y a plus d'une veuve, la pension est répartie à parts égales.

Le FNR est un régime de retraite basée sur les prestations contributives définie pour les fonctionnaires. Les conditions d'admissibilité pour une pension de vieillesse sont l'âge de la retraite de 60 ans (55 pour les militaires) et d'une durée minimale de service de 30 ans (25 pour les militaires). Le système se caractérise par un taux de cotisation élevé et un taux d'accumulation relativement élevé. En termes généraux, un taux d'accumulation de 1,8% par an avec une durée de service de 30 ans se traduirait par un taux de remplacement de 54% à la retraite. L'équivalent d'un taux d'accumulation dans le système IPRES est seulement 1,3% par an. Le salaire sur lequel la prestation de retraite est calculée- la base de calcul de la retraite – prend en compte la moyenne des 3 dernières années de salaire seulement. Bien que ce ne soit pas particulièrement inhabituel pour la région, le calcul des pensions sur la base du salaire moyen des 3 dernières années pourrait se révéler coûteux pour le système de retraite étant donné que les contributions payées plus tôt au cours de la carrière sur la base d'un salaire inférieur ne sont pas pris en compte dans le calcul de la Retraite.

L'assurance médicale des fonctionnaires est prise en charge par l'Etat, et celle des employés du privé par des Instituts de Prévoyance Maladie (IPM). Les IPM sont des instituts autonomes sous l'égide du Ministère du Travail et de la Protection Sociale. Le régime obligatoire des fonctionnaires et agents non fonctionnaires de l'Etat ainsi que leurs familles est régi par le décret N°72-215 du 7 mars 1972 relatif à la sécurité sociale des fonctionnaires. Ce système est financé par le budget de l'Etat (imputation budgétaire) qui permet une prise en charge partielle (80%) des soins médicaux ; les médicaments sont à la charge du malade. Pour les évacuations sanitaires, les frais de transport à l'extérieur sont entièrement pris en charge par l'Etat. La couverture des frais d'hospitalisation et les soins est assurée par l'Etat et le patient pour respectivement 80% et 20%. Environ 300.000 bénéficiaires (66.000 agents et leurs ayants-droits) sont couverts à travers ce système. Il n'a pas été possible de collecter les données financières afférentes à ces couvertures.

Les employés du secteur privé doivent être affiliés à la Caisse de sécurité sociale (CSS). La CSS est chargée de la branche des prestations familiales et de celle des accidents du travail. Les cotisations sont à payer par l'employeur. Elles sont de 7% pour les prestations familiales et varie entre 1 et 5% pour les accidents du travail. La branche des prestations familiales couvrent les congés maternité et les allocations familiales. Les congés de maternité sont de 14 semaines et sont basés sur la base du salaire journalier. Les prestations familiales incluent :

- les allocations prénatales sont des transferts monétaires perçus trimestriellement par le ménage au cours de la grossesse (entre 4500CFA et 9000CFA)
- Les allocations de maternité sont des transferts monétaires entre 6750CFA et 13 000 CFA perçus tous les semestres de la naissance aux 24 mois de l'enfant

¹⁹ Source de cette information:

http://www.ipres.sn/institut/index.php?option=com_content&view=article&id=140&Itemid=59

- Les allocations familiales sont des transferts monétaires versées trimestriellement pour chaque enfant de 2 à 21 ans du ménage (jusqu'à 6 enfants maximum). Le montant est de 7800CFA par trimestre et par enfant.

Les prestations de l'action sanitaire et sociale offrent des prestations de santé (autour de la santé de la mère et de l'enfant) à partir de ces deux centres de Santé à Guédiawaye et à Kolda. Le budget dépensé pour ces activités est minime ainsi que le nombre de bénéficiaires.

EBAUCHE - NE PAS CIRCULER

Chapitre 3 – Les dépenses du secteur de la Protection Sociale de

I- Aperçu général du secteur de la protection sociale

Par dépenses totales, la revue inclut : les dépenses relevant directement de la finance, les dépenses des caisses de protection sociale relevant du régime contributif et étant financièrement autonome, et enfin les dépenses financées par des ressources extérieures. Toutes les dépenses sont en terme nominale sauf précisé explicitement.

Les dépenses de protection sociale²⁰ ont augmenté sur la période. A part en 2011, les dépenses totales de protection sociale ont augmenté tous les ans. Le montant des dépenses totales en 2015 est 38% plus élevé qu'en 2010. Les dépenses des programmes d'accès à l'emploi sont celles ayant le plus augmenté entre 2010 et 2015, mais le pourcentage d'augmentation n'est pas représentatif car le niveau des dépenses a été très irrégulier. Les dépenses d'assistance sociale ont augmenté de 38% sur la période. Les dépenses d'assurance sociale ont quant à elles augmenté de 31 sur la période.

TABLEAU 11: TOTAL DES DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE EN MILLIONS DE CFA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	variations entre 2010 et 2015 (valeur nominale)
Assistance sociale	58,749	52,991	60,686	79,105	90,996	80,916	38%
Réponse aux chocs et Urgence	10,016	7,381	20,673	14,308	14,346	11,715	17%
Programmes d'accès à l'emploi	5,287	4,885	5,998	11,583	8,385	18,272	246%
Assurance sociale	129,737	133,475	150,626	153,290	164,806	169,806	31%
Total Dépenses PS	203,789	198,732	237,983	258,286	278,533	280,709	38%
Total des dépenses PS en valeur réel	155,327	144,890	172,150	187,694	201,462	205,364	32%

Source : Auteur, compilation des données collectées

Les dépenses de protection sociale représentent une faible part des dépenses de l'Etat comparées aux autres secteurs sociaux. Les dépenses totales de l'Education fluctuent entre 20 et 25% des dépenses de l'Etat et les dépenses de la Santé entre 10 et 12%. Les dépenses totales de protection sociale ne représentent que la moitié des dépenses d'Education²¹. Les dépenses d'assurance sociale sont supérieures au total des dépenses de santé, mais les dépenses totales d'assistance sociale, d'urgences et de réponse aux chocs et d'accès au marché du travail sont inférieures et ne représentent que 5% des dépenses totales de l'Etat. Les dépenses des différents secteurs sociaux suivent la même tendance en terme de croissance, mis à part en 2014 où le secteur de l'Education a eu un pic de croissance.

²⁰ Les dépenses de retraite et d'assurance sociales de l'IPRES et de la CSS n'étaient pas disponibles pour 2015. Le montant dépensé en 2014 a été reporté en 2015 pour garder le même ordre de grandeur. Il en est de même pour le nombre de bénéficiaires.

²¹ Les dépenses des programmes de protection sociale rattachés aux ministères de la Santé et de l'Education, comme par exemple la CMU ou les Cantines scolaires, ont été soustraites du montant total des dépenses de Santé et d'Education.

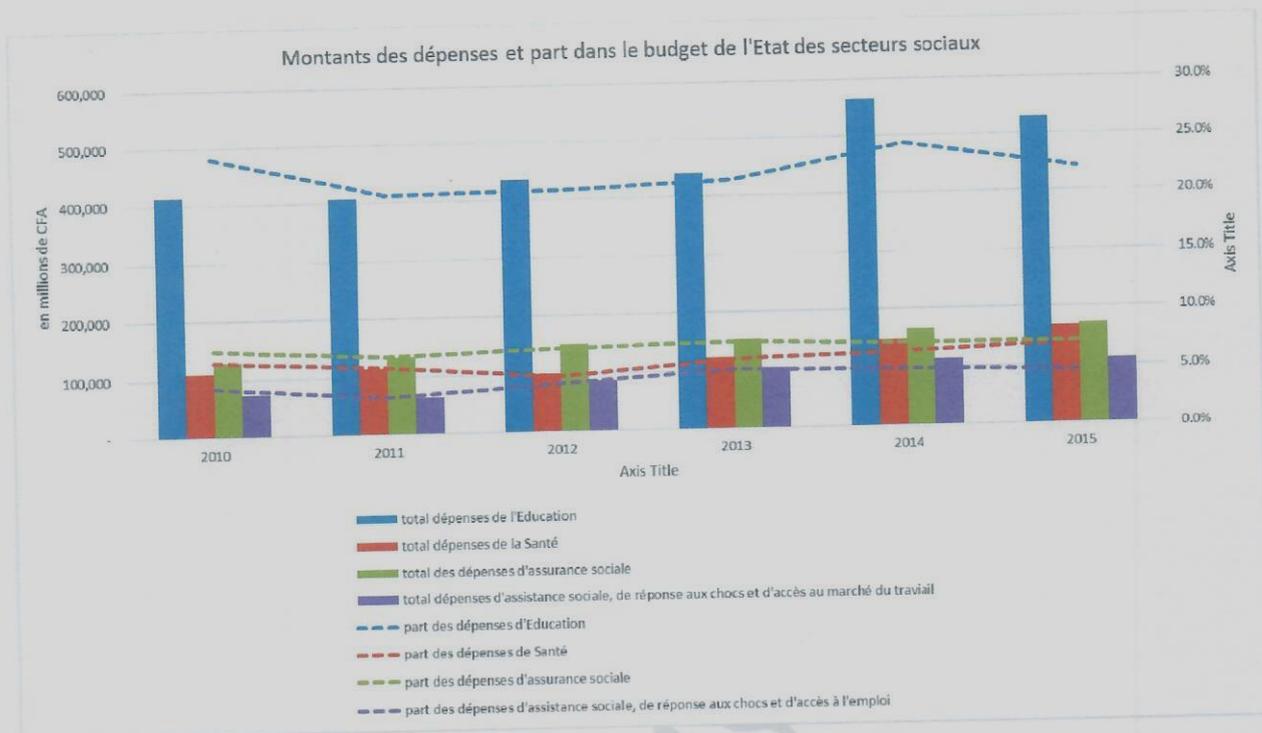


FIGURE 7: MONTANT DES DEPENSES ET PART DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT DES SECTEURS SOCIAUX

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

En comparaison des montants transférés dans le cadre des initiatives individuelles de soutien à la famille²², les dépenses de protection sociale sont minimes. En effet, la valeur des dépenses totales de protection sociale représentent environ 30% de la valeur totale des transferts privés internationaux entre 2010 et 2014²³. En 2011, et selon les données de l'ESPS, la valeur des transferts privés nationaux était de 346 milliards de CFA²⁴, soit 170% de plus que le total des dépenses de protection sociale. Les dépenses d'assistance sociale représentent environ 10% du montant total des transferts privés internationaux.

²² Transferts privés internationaux et nationaux

²³ Les estimations du montant des transferts internationaux sont basées sur la méthodologie développées par Ratha et Shaw, 2007, "South-South Migration and Remittances", Development Prospects Group, World Bank. Les données sur les transferts sont désagrégées en utilisant les revenus de l'année pour le pays d'accueil et d'origine et du nombre estimé de migrants

²⁴ Il est probable que ces données aient été sous-estimées, à cause des contraintes dans la collecte des données

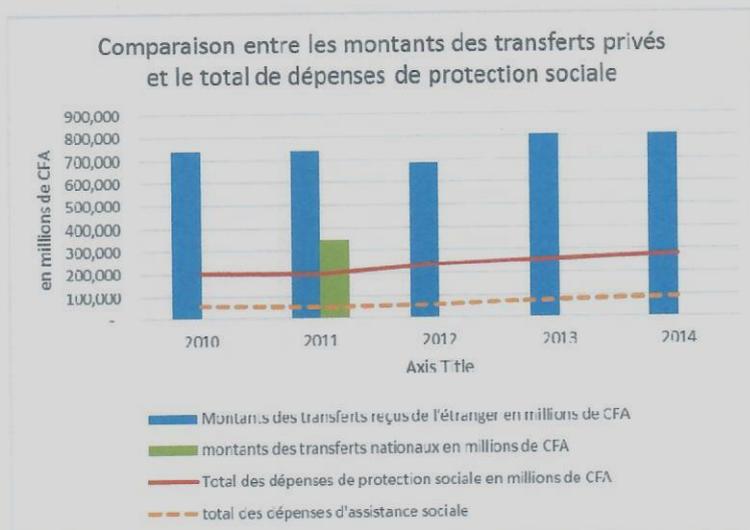


FIGURE 8: COMPARAISON ENTRE LES MONTANTS DES TRANSFERTS PRIVÉS ET LE TOTAL DES DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES BILATERAL REMITTANCES MATRIX, BANQUE MONDIALE, DE L'ESPS II ET DES DONNEES COLLECTEES POUR LA REVUE

Sur la période 2010-2015, la part des différentes catégories de protection sociale reste à peu près stable. Les programmes d'assurance sociale constituent la part la plus importante des dépenses de protection sociale entre 59% et 67% sur toute la période. La part des programmes d'assistance sociale a oscillé entre 25% et 32% des dépenses totales de protection sociale. La part des programmes de marché du travail est assez faible dans l'ensemble et est assez irrégulière de même que la part des programmes d'urgence et de sécurité alimentaire qui fluctue selon les années entre 3% et 8% des dépenses totales.

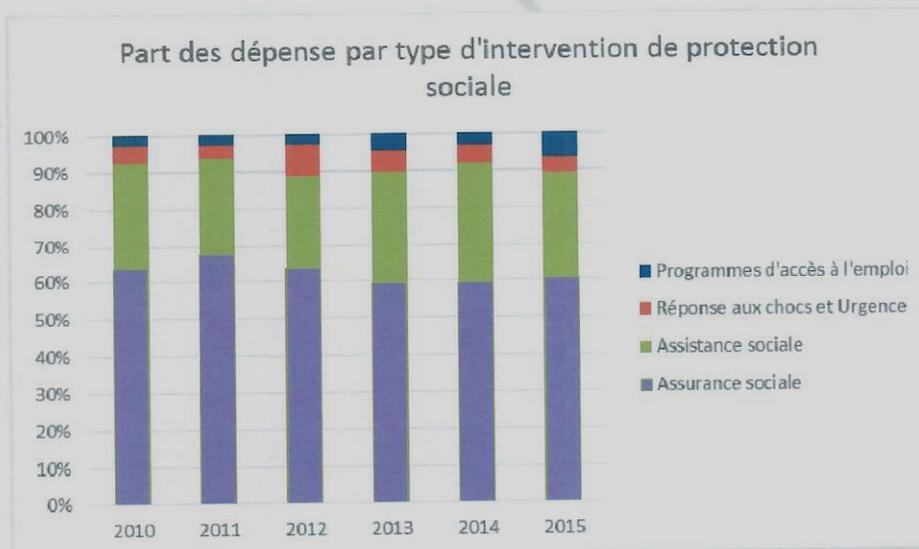


FIGURE 9: PART DES DEPENSES PAR TYPE D'INTERVENTION DE PROTECTION SOCIALE

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

La part des dépenses totales de protection sociale par rapport au PIB a légèrement augmenté sur la période pour passer de 3% à 3,5% du PIB. Cependant, si l'on soustrait les dépenses liées aux programmes d'assurance sociale celles-ci ne représentent pas plus de 1.5% du PIB.

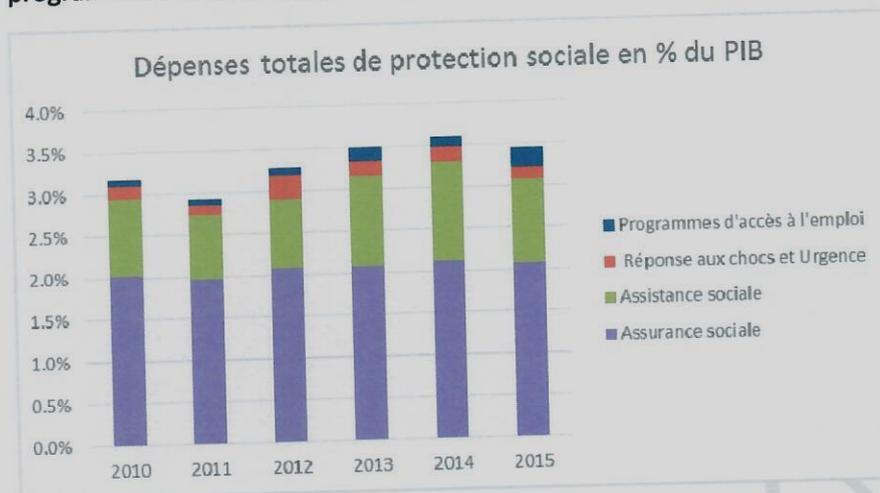


FIGURE 10: DEPENSES TOTALES DE PROTECTION SOCIALE EN POURCENTAGE DU PIB

SOURCE: AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

En moyenne, le Sénégal dépense plus en proportion de son PIB que les pays du continent pour lesquels les données sont disponibles, et ce principalement à cause de la part élevée des dépenses d'assurance sociale. Les dépenses de protection sociale prise en considération sont les dépenses de filets sociaux (y compris les programmes d'urgence et de réponse aux chocs), les programmes d'assurance sociale et les programmes d'accès au marché du travail. Les données pour ces derniers semblent être sous-reportées de manière générale. Il apparaît que les pays pour lesquels les données sont disponibles dépensent entre 1% et 8% de leur PIB en dépense de protection sociale, avec une moyenne de 2.75%. Avec 3,5% du PIB consacré aux dépenses de protection sociale, le Sénégal est légèrement au dessus de la moyenne. Cela s'explique principalement par le fait que le Sénégal se place largement en tête des pays dépensant le plus en proportion du PIB dans les programmes d'assurance sociale, 2,08% pour une moyenne sur les pays observés de 1,07%. Seule L'île Maurice dépense plus que le Sénégal. Concernant les dépenses d'assistance sociale, le Sénégal se place au dessous de la moyenne, avec seulement 1.14% du PIB consacré à ce type de dépense, pour une moyenne sur les pays observés de 1,62% du PIB.

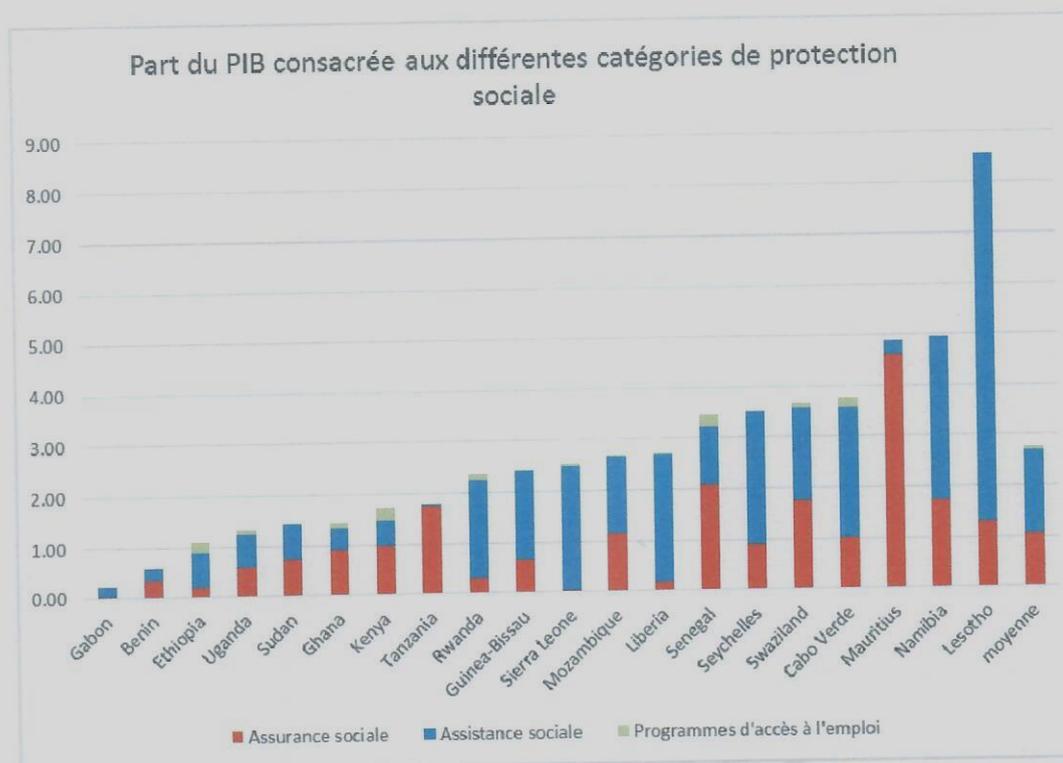


FIGURE 11: PART DU PIB CONSACREE AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE PROTECTION SOCIALE

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

Les dépenses de protection sociale sont issues de trois sources de financement : les ressources internes de l'Etat, les ressources externes, et les ressources issues du système contributif. Les ressources issues du système contributif incluent toutes les contributions des employeurs, des employés et du solde créditeur des organismes du système d'assurance pour le secteur privé. La part des dépenses faites sur la base des financements issus du système contributif a légèrement baissé sur la période pour passer de presque 37% à 32% du total des dépenses de protection sociale. La part des dépenses issues du financement externe a été irrégulière sur la période (entre 6,4% et 10,2%) mais a atteint son plus bas niveau en 2015 avec 6,4%.

La baisse de la part des ressources issues du système contributif et des financements extérieurs n'est pas synonyme d'une diminution de ces financements, mais s'explique par une augmentation des dépenses totales de protection sociale et une augmentation conséquente des dépenses financées sur le budget de l'Etat. Aussi, la part limitée du financement externe peut s'expliquer en partie par les contraintes rencontrées dans la collecte des données²⁵. Aussi, la revue a mis l'accent sur les programmes gérés directement par l'Etat.

Il convient toutefois de considérer que des montants très importants sont alloués à des organisations internationales ou non gouvernementales pour mettre en œuvre directement des actions répondant aux objectifs de protection sociale de l'Etat. L'étendue de ce champ d'action étant beaucoup trop large, il n'a pas été possible d'inclure ces financements dans cette revue. A titre illustratif, on peut noter par

²⁵ En effet, les financements des PTF n'apparaissent pas toujours dans les rapports annuels des agences ou ministères et ne sont pas intégrés dans SIGFIP. Ils sont gérés par la Direction de l'Investissement du MEF.

exemple que sur la période étudiée et selon OCHA, une moyenne de USD 25millions (soit environ 12 milliards) a été dépensée au Sénégal comme assistance humanitaire (avec des variations pouvant aller de USD 5 à 40 millions par an). Aussi, plus de 2,3 milliards de CFA ont été dépensés par le ONG dans le cadre du plan de riposte à l'insécurité alimentaire en 2015 (CORRIANS, 2015).

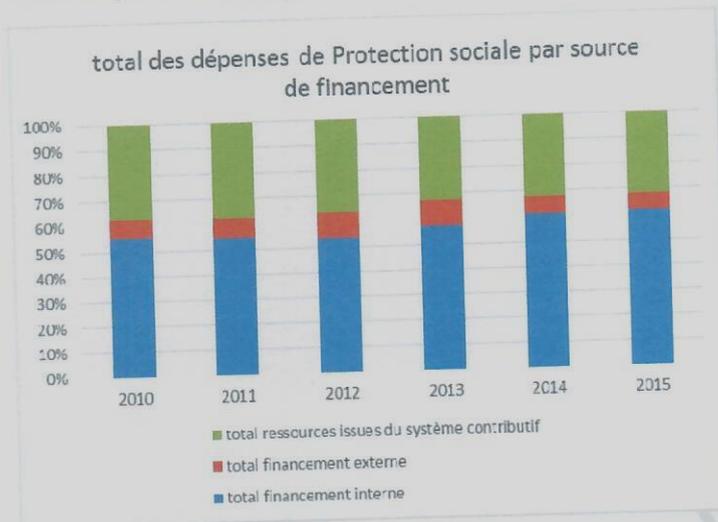


FIGURE 12: TOTAL DES DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE PAR SOURCE DE FINANCEMENT

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

Les financements externes se consentent principalement sur les programmes de formation professionnelle, de réponse à l'insécurité alimentaire et les programmes de cantines scolaires. Les financements externes représentent entre 60% et 100% du total de dépenses de ces programmes, ce qui les rend très dépendants. La part des financements externes vers les programmes de subventions ciblées pour faciliter l'accès à la santé et les programmes de nutrition a eu tendance à baisser sur la période : ce qui s'explique principalement par une augmentation du financement interne de l'Etat et une légère diminution du financement externe. Des programmes avec un budget conséquent ne reçoivent aucun (ou quasiment aucun) financement extérieur comme les programmes de transferts monétaires²⁶, ou les bourses étudiantes.

²⁶ Le PNBSF est appui par un financement de la Banque Mondiale, mais le financement n'étant entré en vigueur qu'en Octobre 2014, le niveau de décaissement était encore assez faible en 2015.

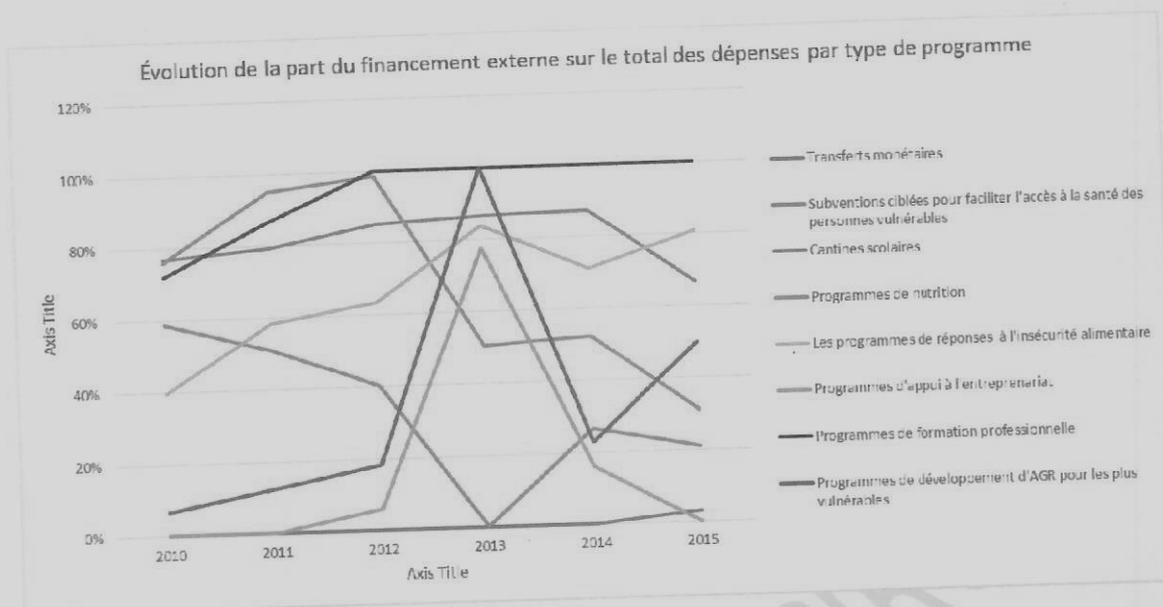


FIGURE 13: EVOLUTION DE LA PART DU FINANCEMENT EXTERNE SUR LE TOTAL DES DEPENSES PAR TYPE DE PROGRAMME

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

II- Les dépenses des programmes d'assistance sociale en augmentation

La part des dépenses d'assistance sociale représente environ 30% des dépenses totales du secteur et presque 1% du PIB depuis 2013. Les dépenses totales des programmes d'assistance sociale ont augmenté fortement en 2013 et 2014. Bien qu'elles aient baissé en 2015, elles restent 38% plus élevées qu'en 2010. La baisse de 2015 s'explique principalement par la baisse importante des dépenses consacrées aux bourses étudiantes (32% par rapport aux dépenses de 2014).

Cependant, ces chiffres sont à relativiser à cause de la place prépondérante du programme de bourse aux étudiants dans le total des dépenses. L'analyse des dépenses par type de programme montre que trois types de programme constituent les postes principaux de dépenses. Le premier, et le plus important par la taille, est le programme de bourses aux étudiants qui représente plus de 50% du total des dépenses d'assistance sociale. Le deuxième type de programme concerne les subventions ou dépenses de frais médicaux qui constituent plus de 20% des dépenses de l'assistance sociale. Enfin, les transferts monétaires représentent aussi environ 20% des dépenses. La part des subventions ou dépenses de frais médicaux et des transferts monétaires a beaucoup augmenté sur la période. Cela coïncide bien avec les nouvelles orientations politiques du gouvernement : la mise en place d'un programme de transfert monétaire national (le programme de bourses de sécurité familiale (PNBSF) et la couverture maladie universelle). Le reste des programmes d'assistance sociale ne représente que 5% du budget total.

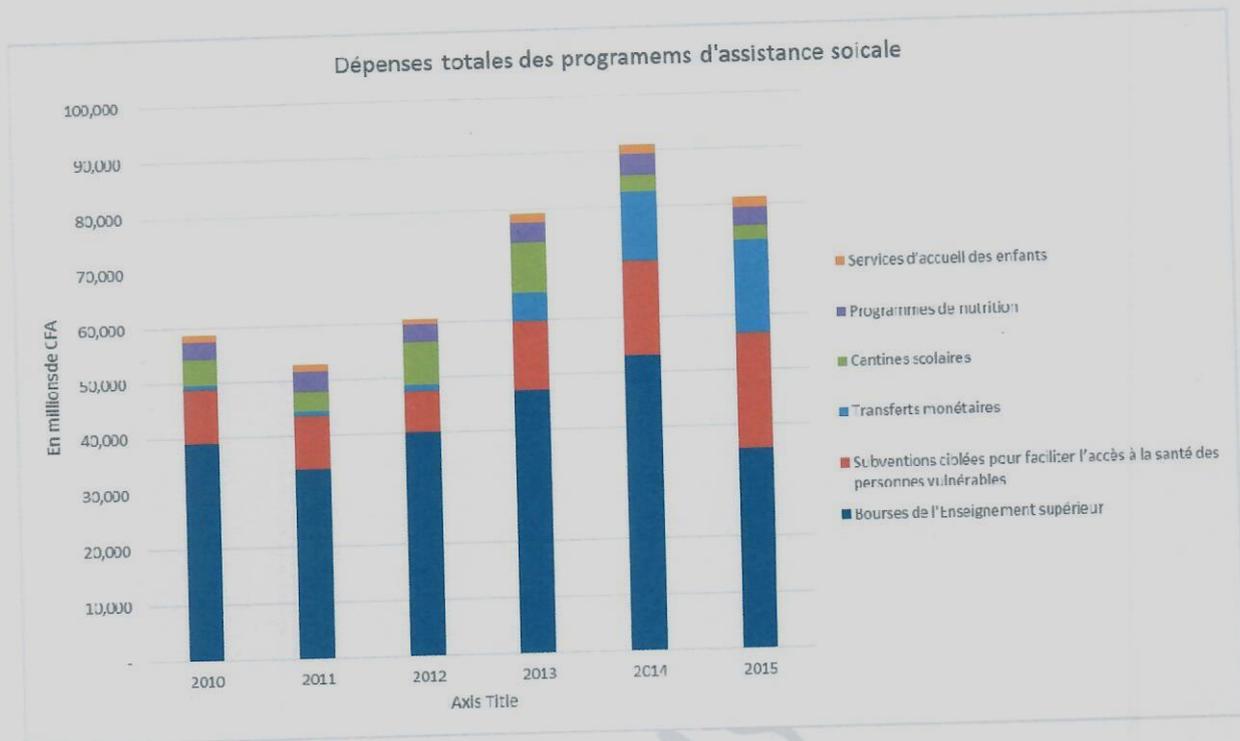


FIGURE 14: DEPENSES TOTALES DES PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

Si on analyse les dépenses d'assistance sociale, sans les dépenses consacrées au programme de bourses étudiantes, on peut constater que le montant total des dépenses n'a fait qu'augmenter depuis 2013 et a plus que doublé depuis 2010. Les dépenses consacrées aux programmes de nutrition et aux services sociaux pour les enfants ont peu évolué. Celles réservées aux programmes de transferts monétaires et aux subventions ciblées pour faciliter l'accès à la santé ont très largement augmenté. En 2015, les programmes de transferts monétaires représentent 37% des dépenses totales d'assistance sociale (sans les bourses étudiantes), alors qu'ils ne représentaient que 4,7% en 2010. Si les dépenses consacrées aux subventions ciblées pour l'accès à la santé ont augmenté sur la période, l'augmentation de leur part dans les dépenses totales d'assistance sociale sans les bourses étudiantes est moins impressionnante. Celle-ci a évolué entre 36 et 48% sur la période. Les dépenses totales des cantines scolaires ont quant à elle sensiblement baissé sur la période. Ceci est lié en partie à la diminution des financements du PAM qui a commencé une phase de transition totale des activités vers le gouvernement. Cette transition ne s'est pas encore accompagnée d'une augmentation conséquente du budget alloué par l'Etat à ce programme.

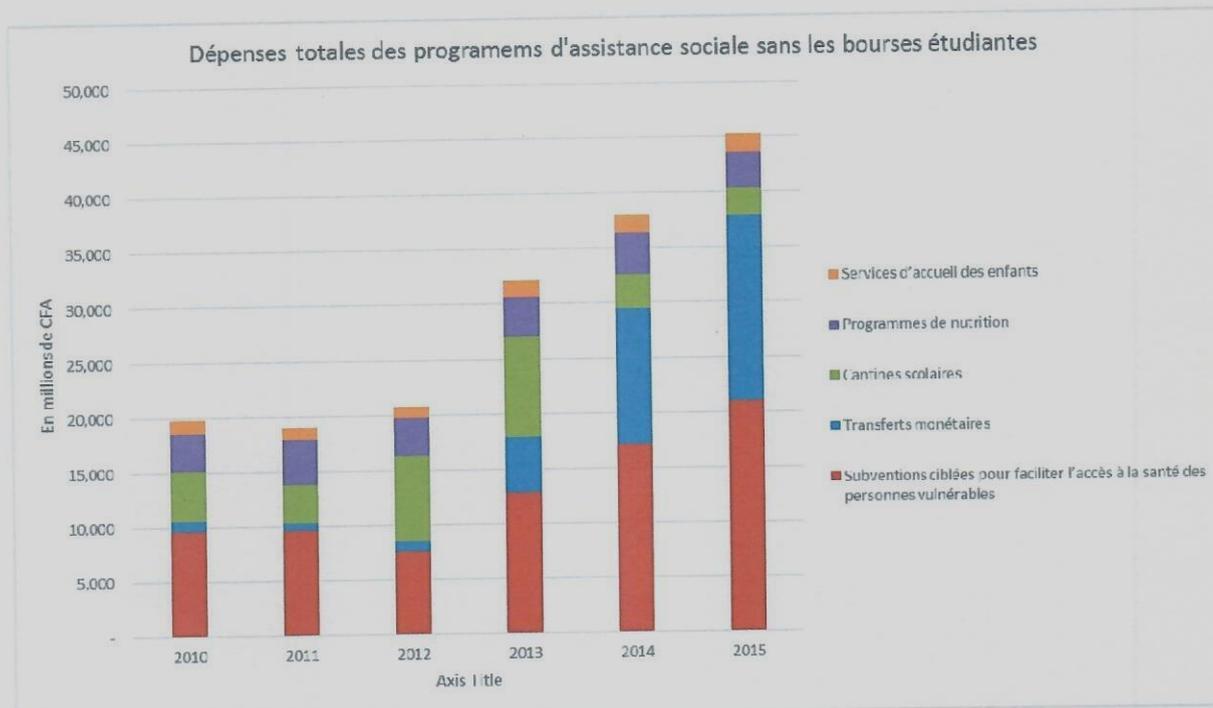


FIGURE 15: DEPENSES TOTALES DES PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE SANS LES BOURSES ETUDIANTES

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

Comparativement aux autres pays du continent, le Sénégal est le pays qui consacre la plus grande part de ses dépenses d'assistance sociale dans les bourses scolaires et les subventions ciblées aux frais de santé. On peut voir que les pays dépensent en général une proportion très importante des dépenses d'assistance sociale vers seulement deux ou trois types de programmes. Les principaux programmes d'assistance sociale sont : les bourses scolaires et subventions ciblées, les transferts monétaires, les pensions sociales et les programmes à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO). Pour sa part, le Sénégal n'a pas de programmes de pensions sociales ni de programme HIMO dans son portefeuille de programme d'assistance sociale.

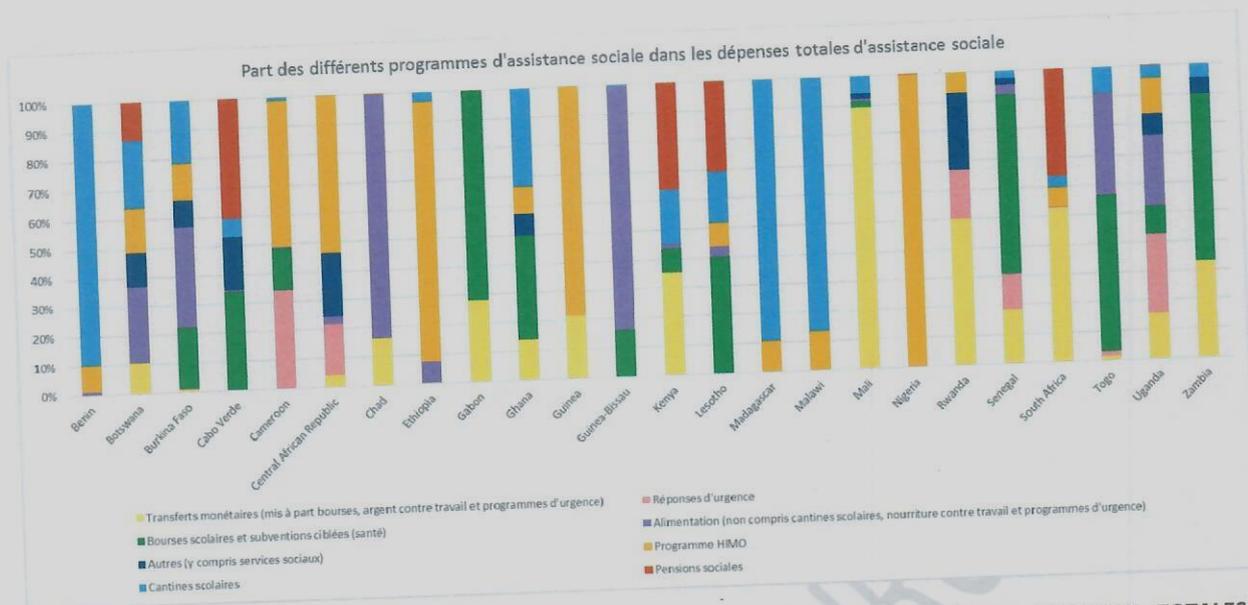


FIGURE 16: PART DES DIFFERENTS PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE DANS LES DEPENSES TOTALES D'ASSISTANCE SOCIALE

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES ASPIRE, SUR LA BASE DES DERNIERES DONNEES DISPONIBLES (DONNEES COLLECTEES ENTRE 2010 ET 2016)

D'après les données collectées, la part des financements externe des programmes d'assistance sociale s'est réduite. Cela s'explique en partie par la mise en place et le financement des deux grands programmes d'assistance sociale : la CMU et le PNBSF sur le budget de l'Etat et d'autre part par d'une diminution du financement extérieur sur la période²⁷.

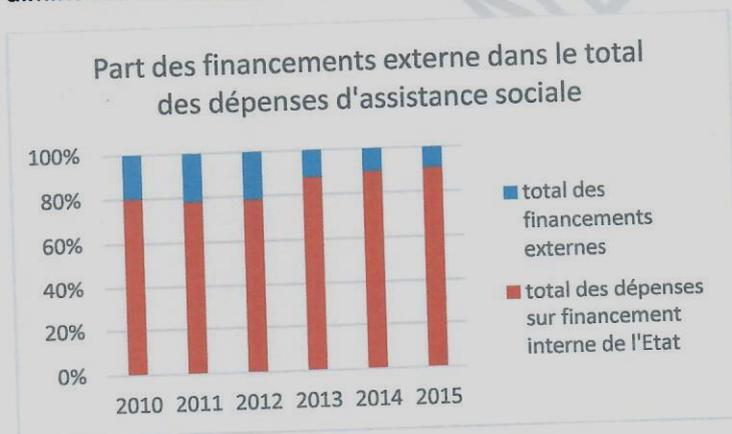


FIGURE 17: PART DES FINANCEMENTS EXTERNES DANS LE TOTAL DES DEPENSES D'ASSISTANCE SOCIALE

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

²⁷ Il faut cependant réitérer les limites dans la collecte des données des financements extérieurs. Par exemple, le financement extérieur de la CMU n'a pu être collecté dans sa totalité et représente plusieurs milliards de CFA.

Les montants dépensés pour les subventions sont supérieurs à ceux dépensés dans les programmes d'assistance sociale

Il est intéressant de comparer qu'alors que le montant des dépenses totales d'assistance sociale (sans les bourses universitaires) augmentent entre 2011 et 2015, le montant dépensé pour les subventions diminue considérablement. Les subventions utilisées dans cette revue comme point de référence concernent les subventions sur les intrants et équipements agricoles et les œuvres sociales universitaires²⁸, les subventions sur le carburant, les subventions aux producteurs de GPL, les subventions à la SENELEC et enfin les subventions alimentaires.

La baisse drastique des subventions à la SENELEC s'explique non pas par les effets d'un changement structurel, mais sont liés à des éléments conjoncturels et notamment à la forte baisse du prix du pétrole. La SENELEC produit actuellement 90% de l'énergie à base de carburant. Bien que le Sénégal soit engagé dans un projet de réformes pour développer son mix énergétique et réduire sa dépendance au gasoil (d'ici 2030), une augmentation du prix du carburant dans les prochaines années impliquerait nécessairement une hausse importante des subventions. Cela pourrait avoir un impact négatif sur le budget disponible pour les programmes d'assistance sociale.

Les subventions concernant les équipements et intrants agricoles constituent la majeure partie du total des subventions en 2015 et correspondent quasiment au montant dépensé par les programmes d'assistance sociale sans les bourses universitaires. Ce sont les seules subventions dont le montant n'a pas diminué sur la période.

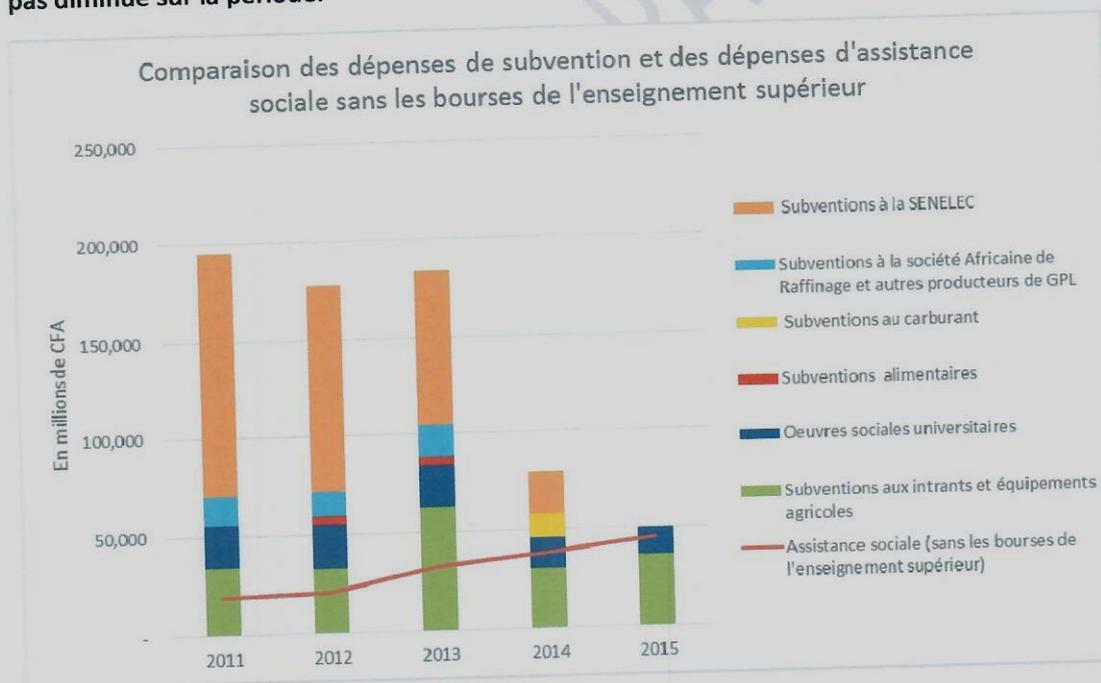


FIGURE 18: COMPARAISON DES DEPENSES DE SUBVENTION ET DES DEPENSES D'ASSISTANCE SOCIALE SANS LES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

²⁸ Les œuvres sociales universitaires sont des subventions accordées aux universités pour assurer à tous les étudiants un logement décent et à proximité des universités, garantir l'accès à des repas équilibrés et de qualité ainsi que l'accès à la santé

III- Les dépenses et sources de financements des programmes de réponse aux chocs sont très irrégulières

La majorité des dépenses des programmes de réponse aux chocs dédiés à la réponse aux sécheresses et manque de pluviométrie

Le total des dépenses des programmes de réponses aux chocs représente entre 4 et 8% des dépenses totales de protection sociale selon les années. Le total des dépenses varie en fonction de la sévérité des chocs survenus. Les dépenses totales de 2012 ont presque triplé par rapport à celles de 2011, mais ceci s'explique par le fait que l'année 2012 a été une année particulièrement difficile.

Depuis 2013, les programmes de réponse à l'insécurité alimentaire²⁹ représentent autours de 75% des dépenses des réponses d'urgence et de réponse aux chocs. Malgré la forte proportion de ces programmes dans le total des dépenses, en 2015, l'Etat avait mobilisé moins de 15% du cout total estimé de la réponse à l'insécurité alimentaire³⁰. On peut aussi noter qu'une part importante de la réponse à l'insécurité alimentaire est faite par les ONG. Celles-ci déclaraient avoir versé plus de 2,3 milliards de CFA³¹ aux ménages en insécurité alimentaire au cours de la seule année 2015 (CORRIANS, 2015).

La réponse aux chocs sur la production agricole semble être très faiblement prise en charge. En effet, si les chocs sur la production agricole n'ont pas été recensés dans le cadre de cette revue, ceux si sont fortement corrélés au niveau d'insécurité alimentaire. Or, le niveau d'insécurité alimentaire était constant sur la période avec des pics de crise en 2011 et 2014. Sur les six années étudiées, le fonds de calamité agricole n'a obtenu un transfert de fonds inscrit au budget de l'Etat qu'en 2013.

Il n'est pas possible d'évaluer dans quelle mesure les dépenses consacrées à la gestion des autres chocs (inondations, incendie et autres) couvrent les besoins, car, les cibles en terme de nombre de personnes affectées par les chocs ne sont pas estimées. On peut toutefois soulever la réduction de l'impact des inondations (et donc du coût de réponse) grâce à une politique de grands travaux menée depuis 2012 pour améliorer les infrastructures de gestion des eaux pluviales et prévenir les inondations.

²⁹ Les dépenses liées aux opérations de sauvegarde du bétail ne sont pas incluses dans ce total

³⁰ Le cout total de l'aide alimentaire était estimé à USD32 millions en 2015
https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Senegal_SRP_2015.pdf

³¹ Ce chiffre provient du Bilan des Partenaires du groupe sectoriel sécurité alimentaire, 2015. Les transferts financés par le PAM ont été déduits du montant total, car pris en compte dans cette revue.

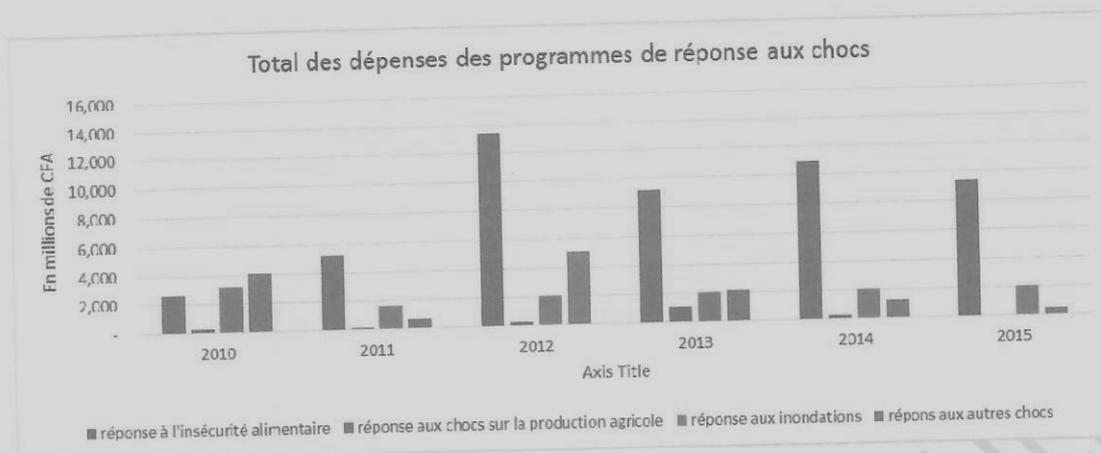


FIGURE 19: TOTAL DES DEPENSES DES PROGRAMMES DE REPONSE AUX CHOCS

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

L'African Risk Capacity un nouveau mécanisme de financement des réponses aux sécheresses

Entre 2010 et 2013, une ligne intitulé Fonds d'intervention Urgence était prévue dans la loi de finance au niveau du Ministère des Finances pour pouvoir être utilisé en cas d'urgence et de déclenchement du plan ORSEC. Celle-ci était approvisionnée à hauteur de un milliard à cinq milliards selon les années. Elle n'a été utilisée qu'en 2011. Les autres années, la loi de finance rectificative a réalloué les fonds réservés à d'autres lignes. Mise à part l'absence d'urgences déclarées, une des raisons pour la sous-utilisation de ces fonds pourrait être le manque de dispositif clair pour déclencher l'utilisation des fonds.

Depuis 2014, cette ligne ne figure plus au budget mais le Sénégal a signé la convention pour être membre de l'African Risk Capacity (ARC). En 2014, le Japon a financé la prime d'assurance pour le Sénégal d'un montant de 1.8 milliards de CFA³². Suite à une année 2014 mauvaise en termes de production agricole, l'ARC a indemnisé le Sénégal à hauteur de 9.556 milliards CFA. Ce financement a permis de financer le Plan national de riposte à l'insécurité alimentaire et l'opération de sauvegarde du bétail. Depuis 2015, le Sénégal a inscrit la dépense liée au paiement de la prime d'assurance dans la loi de finance.

Mis à part le dispositif de l'ARC, le MEFP dispose de recours limités pour disposer des ressources nécessaires au financement d'une réponse à un choc/catastrophe plus important que la normale. Ces recours sont les suivants :

- Les stocks de sécurité alimentaire
- Une réserve de gestion d'un total de 5% du budget de l'Etat mais qui n'est pas réservé aux chocs et catastrophes
- Une réallocation budgétaire. Le MEFP peut annuler certaines lignes non encore dépensées et les utiliser pour réallouer des ressources aux activités de réponses aux chocs et catastrophes. Ce processus est long et perturbateur et requiert l'approbation du président.

IV- Les dépenses très faibles des Programmes d'accès à l'emploi

³² USD 3.6 millions

Le total des dépenses des programmes d'accès à l'emploi est très inégal sur la période mais il reste très faible, représentant entre 2 et 7% du total des dépenses de protection sociale.

La majorité des programmes d'accès à l'emploi sont caractérisés par la faiblesse de leurs budgets. En 2015, sur les 13 programmes considérés, seuls six programmes avaient des dépenses totales annuelles supérieures ou égales à un milliard de CFA. Quatre de ces programmes étaient des lignes de crédit. Tous les autres programmes ont des dépenses annuelles entre 200 et 500 millions CFA par programme en moyenne.

Le total des dépenses augmente beaucoup les années où une ligne crédit est mise en place dans le cadre des programmes de développement de l'entrepreneuriat, par exemple en 2013 avec le PLASEPRI et en 2015 avec le fonds pour le financement de l'entrepreneuriat. Le total des dépenses des programmes pour le développement d'Activités Génératrices de revenus (AGR) des plus vulnérables varie selon les années, mais ne dépassent pas 2.5 milliard de CFA par an.

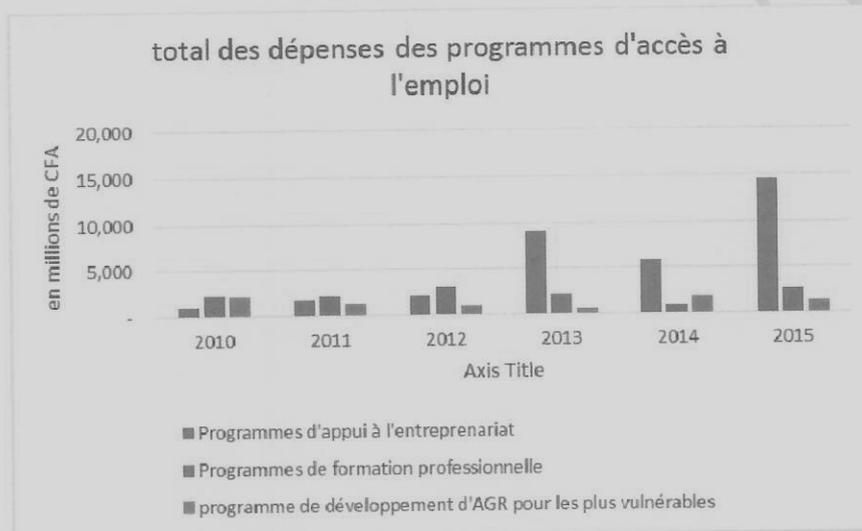


FIGURE 20: TOTAL DES DEPENSES DES PROGRAMMES D'ACCES A L'EMPLOI EN MILLION DE CFA

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

- v- Les dépenses des programmes d'Assurances sociales représentent la majorité des dépenses de protection sociale

Le total des dépenses des programmes d'assurance sociale représente plus de 60% des du total des dépenses de protection sociale sur la période. Les dépenses du système de retraite représentent presque 90% du total de dépenses des programmes d'assurance sociale. Cela est constant sur la période. Entre 2010 et 2015, les dépenses des programmes d'assurance sociale ont augmenté d'environ 23 % sur la période. Le FNR est le programme dont les dépenses ont le plus augmenté sur la période (39%), alors que les dépenses pour les congés maternité ont baissé de 20%.

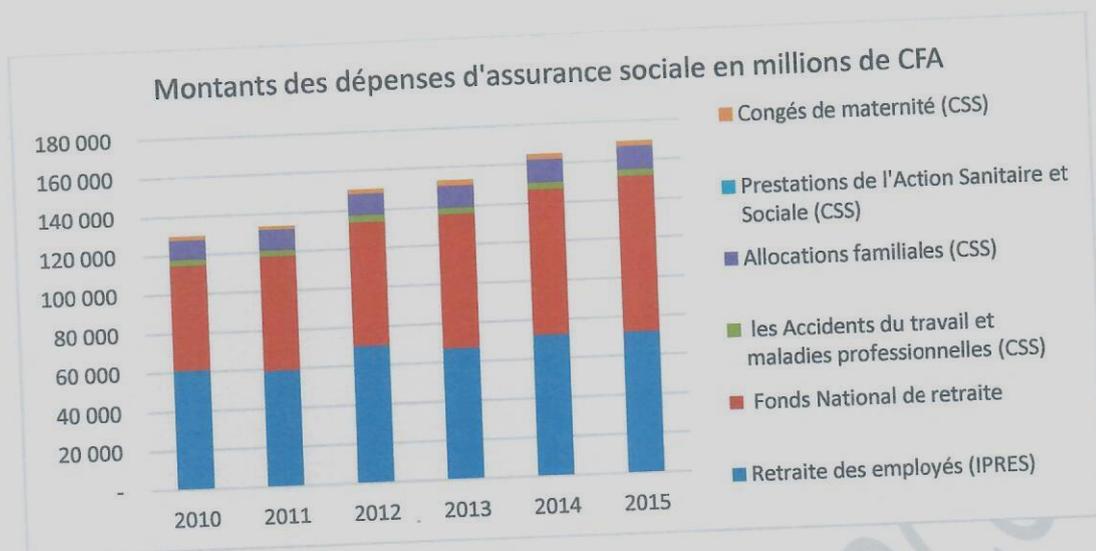


FIGURE 21: MONTANTS DES DEPENSES D'ASSURANCE SOCIALE EN MILLIONS DE CFA

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

Le total du financement du système de retraite représente presque 2% du PIB à lui seul. Cette proportion a été assez stable au cours des 5 dernières années et le montant financé pour les employés du secteur privé est quasi équivalent à celui réservé aux fonctionnaires par l'Etat. Le financement du FNR est indirectement subventionné par l'Etat grâce à sa très forte contribution (23%) au système. Aussi, il convient de noter que si sur la période ni le FNR, ni l'IPRES n'ont pas reçu de subvention directe de l'Etat pour le financement des retraites, ceci, comme nous le verrons dans une autre section, risque de ne pas durer dans un futur proche.

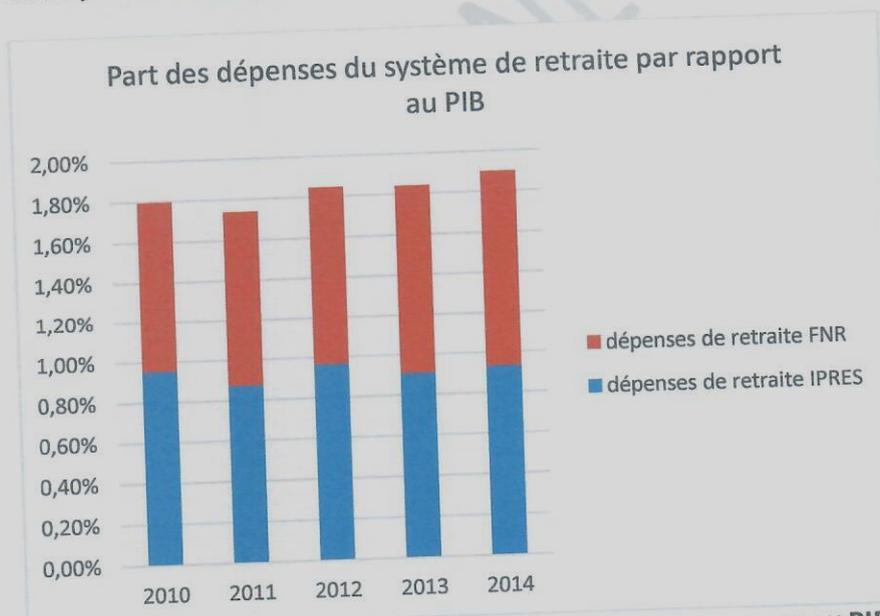


FIGURE 22: PART DES DEPENSES DU SYSTEME DE RETRAITE PAR RAPPORT AU PIB

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

Chapitre 4 – Analyse de la couverture des prestations offertes

I- Les programmes de protection sociale selon l'approche du cycle de vie

Vu la couverture très limitée des programmes ne ciblant que quelques centaines de bénéficiaires, il a été décidé de ne pas les inclure dans cette section de l'analyse, afin d'éviter les redondances et de se concentrer sur les programmes touchant une masse critique de bénéficiaires. Seuls les programmes fonctionnels en 2015 ont été inclus. Enfin, vu la part importante des subventions liées à l'agriculture, elles ont été incluses.

L'approche basée sur le cycle de vie a été retenue pour analyser la couverture des programmes de protection sociale. Le tableau ci-dessous présente les différents programmes en fonction de l'objectif de protection sociale et du groupe cible auquel ils répondent.

EBAUCHE - NE PAS CIRCULER

TABLEAU 12: LES PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE SELON LE CYCLE DE VIE

Objectifs de protection sociale	Femmes enceintes et enfants de moins de 5 ans	Enfants en âge d'aller à l'école	Personnes en âge de travailler	Personnes âgées
Assistance sociale	programme de gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans	Cantines scolaires	bourses universitaires	Plan Sesame
	programme de gratuité de la césarienne			
	programme de nutrition communautaire			
	case des tout petits			
Programmes d'urgence			Programme national de bourse de sécurité familial	
			Carte d'égalité des chances	
			Programme de lutte contre le VIH/SIDA	
			Couverture maladie universelle	
			fonds de calamité	
			Riposte nationale à l'insécurité alimentaire (PAM et CSA)	
			Fonds de lutte contre les inondations	
			Fonds de solidarité nationale	
			assurance agricole	
			allocations aux intrants et équipements agricoles	
Programme d'accès à l'emploi			PRODES	Programme PAPA
			ANPEL	
			programme d'aide à l'emploi	
			PRODAC	
			programme de financement des projets des jeunes	
Assurance Sociale	congés de maternité	allocations familiales	programme d'entrepreneuriat pour les femmes	Fonds national de Retraite
			Les accidents et maladies professionnelles	
	allocations familiales		IPM	IPRES

Source : Auteur, sur la base des données collectées

II- La couverture très inégale des programmes transversaux

Certains des programmes d'assistance sociale et la quasi-totalité des programmes de réponse aux chocs ciblent les ménages ou des personnes à besoins spécifiques sans lien avec leur âge. Les trois programmes principaux d'assistance sociale transversaux sont : le programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF), la CMU et le programme de carte d'égalité des chances (CEC).

Le PNBSF s'illustre par la très grande couverture des besoins identifiés. Le programme cible tous les ménages vivant dans l'extrême pauvreté du Sénégal, soit environ 14% de la population. La population cible est d'environ 2 millions d'individus. En 2015, le PNBSF avait déjà quasiment atteint cette cible et prévoyait de l'augmenter de 50% encore en 2016 ce qui permettrait de parer en partie aux erreurs d'inclusion et d'exclusion inhérent à tout ciblage.

En 2015, la couverture de la CMU (subvention à l'enrôlement aux mutuelles de santé) n'était pas encore très élevée et tournait autour de 6% de la population totale, mais cela s'explique par un démarrage récent et par une concentration des premiers efforts sur le développement des mutuelles de santé communautaire, préalable nécessaire à l'enrôlement des bénéficiaires. En décembre 2016, le nombre de mutuelle de santé était de 671 à travers le pays, soit plus d'une par collectivité locale.

Les objectifs de couverture de la CEC sont bien en deçà des besoins identifiés. Le programme a démarré récemment et vise tous les handicapés du Sénégal. Si la couverture est encore limitée (2021 personnes enregistrées en 2015), l'objectif est d'accélérer rapidement l'enregistrement de ces personnes pour atteindre 50 000 en 2017. Or cette cible ne paraît pas suffisante, et ne représente que 21% de la population cible si l'on considère que le nombre de personnes se déclarant avec un handicap lourd dans le recensement général de la population³³ s'élève à environ 230 000 individus.

Malgré l'existence de multiples mécanismes de réponse aux chocs, les réponses mises en œuvre disposent rarement d'une couverture adéquate. De manière générale, le suivi des programmes de réponses aux chocs et d'urgence se fait sur la base du nombre de matériel ou nourriture distribué, plutôt que de personnes appuyées. C'est le cas pour le CSA, où seul le nombre de tonnes distribuées est calculé, c'était le cas jusque récemment pour le FSN. Cela pose un problème majeur pour mesurer la couverture des besoins et l'efficacité de la réponse.

Le programme national de riposte à l'insécurité alimentaire dépend en grande partie des acteurs extérieurs pour toucher les bénéficiaires. La cible totale des individus ayant besoin d'un appui en 2015 était de 927 416 personnes sur l'ensemble du territoire. Les ONG et partenaires ont touché 263 645 personnes dans le cadre de la partie du PNR qu'ils exécutaient, soit environ 30% des besoins³⁴.

³³ 1.7% de la population déclare avoir un handicap lourd

³⁴ Bilan des partenaires du groupe sectoriel sécurité alimentaire, 2015

III- L'accès à la santé des enfants de moins de 5 ans et des femmes enceintes est facilité et autres aspects sont délaissés

Le nombre de bénéficiaires des programmes visant à faciliter l'accès à la santé des enfants de moins de 5 ans est en augmentation constante depuis 2010. On peut constater que la couverture pour l'accès aux soins de santé est élevée pour les enfants de moins de 5 ans. Quasiment 100% des enfants ont été touchés en 2015 selon les statistiques. Cependant, cela cache le fait que certains enfants reçoivent 4 types de services (vaccination, consultation, médicaments et hospitalisation) et sont donc comptabilisés quatre fois dans les statistiques. Le rapport de performance de la CMU pour 2015 mentionne quant à lui 59% de couverture des enfants de moins de 5 ans mais il n'a pas été possible de déterminer la méthode de calcul utilisée. Le programme de nutrition communautaire a aussi une très bonne couverture étant donné qu'il couvre environ 74% des enfants de moins de 5 ans ont bénéficié de services de nutrition communautaire et 68% des enfants souffrant de malnutrition aigüe ont été pris en charge par le PRN.

L'accès des soins de santé des femmes enceintes est en progression constante depuis 2010 et est reflétée dans l'amélioration des indicateurs de mortalité maternelle, même si les indicateurs restent élevés (434 décès pour 100 000 naissances). Le taux de couverture du programme de gratuité de la césarienne a eu une forte progression au cours des dernières années et a atteint environ 80% en 2015.

Une couverture très limitée des services spécialisés pour les enfants de moins de 5 ans. Le programme de crèche communautaire a été initié en 2013 afin d'offrir des possibilités de garde d'enfants aux femmes travaillant et ayant un faible revenu. L'inauguration des quatre premières crèches communautaires devait avoir lieu en 2016. Si ce programme répond à un besoin réel, sa mise en place est très lente et sa couverture extrêmement limitée, malgré des fonds conséquents qui ont été alloués. Bien que la case des tous petits soit fonctionnelle depuis 2002 et ait augmenté de 50% son nombre de bénéficiaires depuis 2010, sa couverture reste encore limitée (environ 15% des enfants entre 3 et 5 ans) malgré les besoins conséquents de scolarisation des plus jeunes enfants.

Un déficit énorme de couverture des congés de maternité. Les congés maternité ne ciblent que les femmes employées contribuant à la CSS, soit une très faible proportion de la population. Les congés maternité bénéficient à moins de 3500 femmes employées du secteur privé par an. Toutes les femmes travaillant dans le secteur informel se retrouvent sans aucune protection sociale au cours de leur grossesse.

TABLEAU 14: COUVERTURE DES PROGRAMMES CIBLANT LES ENFANTS DE MOINS DE 5 ANS ET LES FEMMES ENCEINTE

Groupe d'âge / groupe à risque	Programme de protection sociale	Groupe cible	nombre de bénéficiaires					
			2010	2011	2012	2013	2014	2015
Femmes enceinte dans la population active	congés de maternité	147,681	2,936	3,099	3,376	3,416	ND	
		56,583	5%	5%	6%	6%	ND	
Femmes ayant besoin d'une césarienne	gratuité de la césarienne	22,152	589	ND	6,705	12,066	17,961	
		1,992,857	3%	ND	30%	54%	81%	
Enfants de moins de 5 ans	gratuité des soins PRN - service de nutrition communautaire	1,992,857	-	-	-	1,269,059	2,016,765	
		117,579	888,205	1,136,405	1,364,819	1,542,219	1,602,726	1,475,147
enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition aigue	PRN - prise en charge de la malnutrition aigue	103,198	126,140	156,750	164,988	121,793	80,475	
		996,429	103,575	110,865	113,155	132,734	140,678	144,760
enfants entre 3 et 6 ans	case des tout petits	3,766,962	10%	11%	11%	13%	14%	15%
		Enfants entre 5 et 14 ans	254,371	265,523	277,164	289,315	301,999	344,706
enfants scolarisés au primaire et au secondaire	cantines scolaires Dcas cantines scolaires PAM	2,223,149	11%	12%	12%	13%	14%	16%
		7,272,029	564,165	565,650	489,589	499,130	499,130	303,738
enfants entre 0 et 19 ans	allocations familiales	439,748	25%	25%	22%	22%	22%	14%
		7,272,029	6%	7%	7%	8%	7%	ND

Source : Auteur, compilation des données du chapitre I et des données collectées sur les programmes

IV- Mise à part la couverture offerte par les programmes transversaux, une couverture faible et en diminution des programmes ciblant les enfants en âge d'aller à l'école

Très peu de programmes ciblent les enfants entre 05 et 15 ans. Les enfants en âge d'aller à l'école sont le groupe d'âge le moins ciblé par les programmes de protection sociale de grande envergure. Ils bénéficient essentiellement d'une assistance alimentaire dans le cadre de leur scolarité, d'une couverture médicale par le biais de la couverture médicale de leurs parents et des allocations familiales. Malgré le nombre important de bénéficiaires des allocations familiales, la couverture est en fait limitée, car elle ne concerne que les enfants dont les parents contribuent à la Caisse de Sécurité Sociale. De plus, ces allocations couvrent tous les enfants de 0 à 21 ans des ménages ciblés, le nombre total de bénéficiaires représente moins de 10% du nombre total d'enfants du Sénégal³⁵.

Peu de chiffres ont pu être collectés sur le nombre de bénéficiaires des programmes d'assistance aux enfants vulnérables. Mais le très faible montant des dépenses de ces programmes laisse présager une couverture très faible. Vu les risques et le niveau de vulnérabilité auxquels sont exposés les enfants au Sénégal (voir chapitre 1), ce faible niveau des prestations à leur endroit constitue un important manquement dans le dispositif de protection sociale de l'Etat.

La couverture des programmes de cantines scolaires en baisse. Le programme des cantines scolaires est financé et mis en œuvre en partie par l'Etat et en partie par des acteurs externes (notamment mais pas exclusivement le PAM). On peut constater que le nombre de bénéficiaires pris en charge par le PAM a diminué de manière régulière depuis 2010. A contrario, bien que dans une moindre mesure, le nombre de bénéficiaires des cantines scolaires financées par l'Etat a augmenté sur la période. Le nombre total de bénéficiaires du programme de cantines scolaires était de 648 444 en 2015, ce qui représente 30% des enfants entre 5 et 15 ans. C'est un des seuls programmes d'assistance sociale dont la couverture a baissé de manière significative au cours de la période. C'est aussi, le seul programme dont les financements ont été sensiblement réduits sur la période.

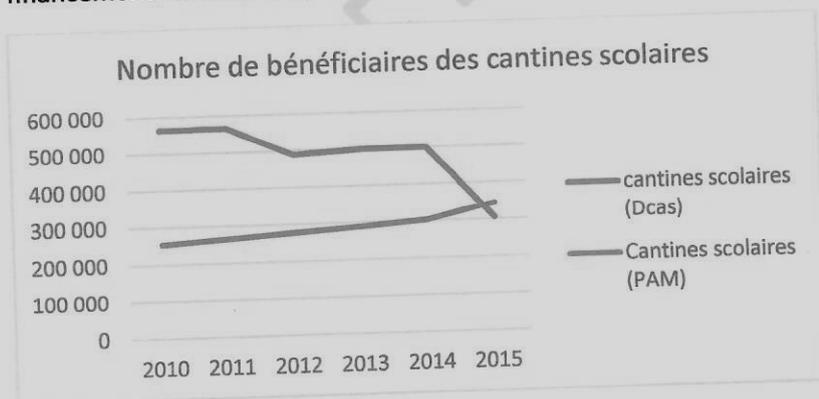


FIGURE 23: NOMBRE DE BENEFICIAIRES DES CANTINES SCOLAIRES

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

³⁵ Voir tableau dans section II pour les nombres de bénéficiaires exacts

TABLEAU 15: COUVERTURE DES PROGRAMMES TOUCHANT LES ENFANTS DE 5 A 15 ANS

Groupe d'âge / groupe à risque	Programme de protection sociale	Groupe cible	nombre de bénéficiaires					
			2010	2011	2012	2013	2014	2015
Enfants entre 5 et 14 ans		3,766,962	254,371	265,523	277,164	289,315	301,999	344,706
Enfants scolarisés au primaire et au secondaire	cantines scolaires Dcas	2,223,149	11%	12%	12%	13%	14%	16%
	cantines scolaires PAM		564,165	565,650	489,589	499,130	499,130	303,738
enfants entre 0 et 19 ans		7,272,029	25%	25%	22%	22%	22%	14%
allocations familiales			439,748	503,088	519,744	547,818	535,545	ND
			6%	7%	7%	8%	7%	

Source : Auteur, compilation des données du chapitre I et des données collectées sur les programmes

V- Les programmes visant les personnes en âge de travailler sont nombreux mais peinent à satisfaire les besoins

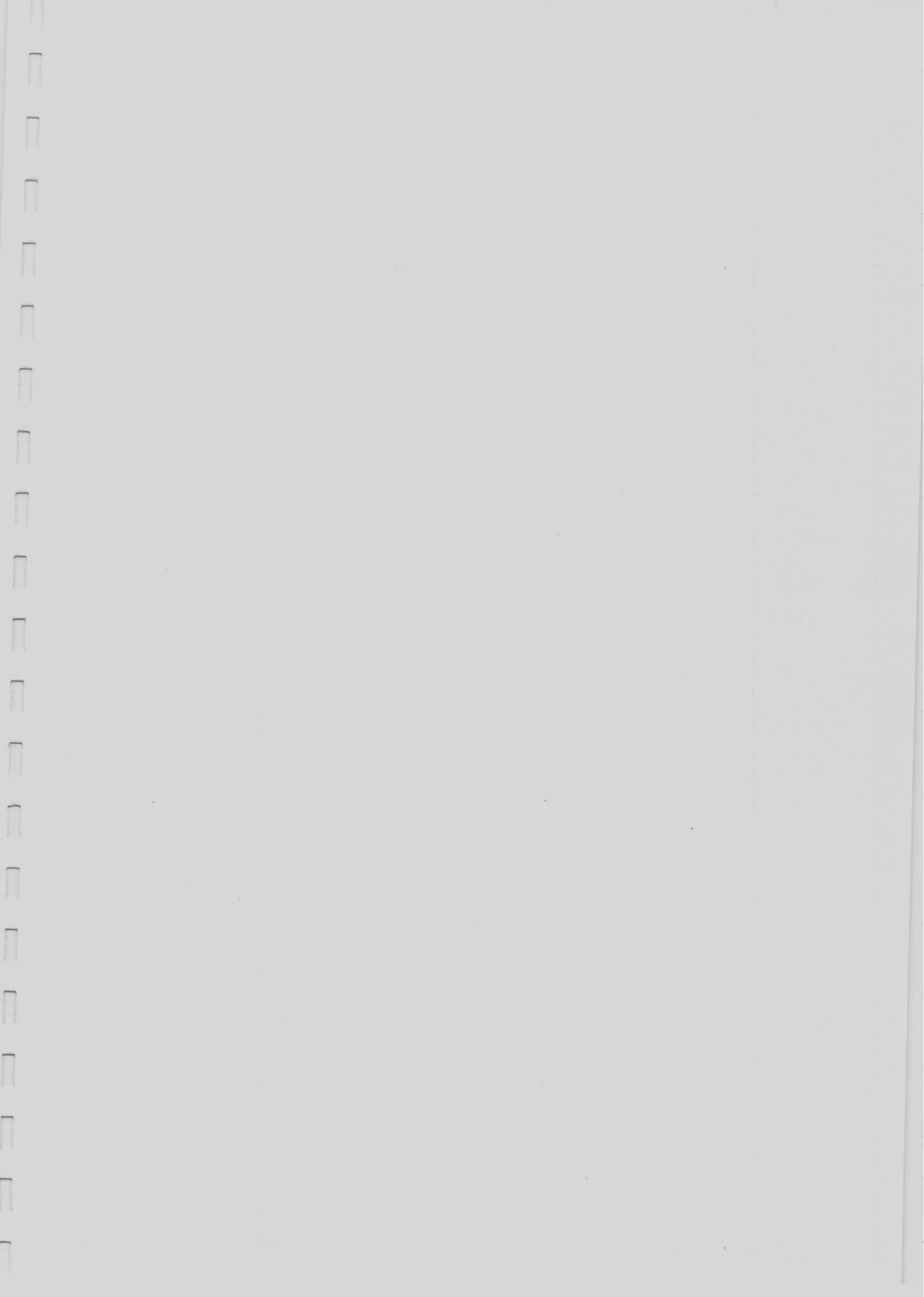
Les programmes ciblant les personnes en âge de travailler (entre 15 et 59 ans) sont multiples. Afin de mieux comprendre la couverture des besoins de cette tranche d'âge, il faut dissocier dans ce groupe, les programmes ciblant les étudiants et les jeunes de manière générale, les personnes travaillant dans l'agriculture, les personnes travaillant dans le secteur formel, et enfin les personnes sans activité ou travaillant dans le secteur informel. Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives. Il est difficile d'apprécier la couverture de tous ces programmes à cause du manque de données disponibles pour un certain nombre d'entre eux.

Les seuls programmes d'assistance sociale spécifiques aux personnes en âge de travailler bénéficient aux étudiants. Les étudiants bénéficient quasiment tous des bourses universitaires et des œuvres sociales (logement, nourriture et santé). Les bourses touchent plus de 70% des étudiants en 2014.

Malgré un effort de rationalisation des programmes facilitant l'accès au travail des jeunes, on ne peut pas encore constater d'amélioration dans la couverture des besoins. L'ANPEJ qui a été créée en 2014 a lancé plusieurs programmes étant destinés à faciliter l'accès à l'emploi des jeunes. Cependant le nombre de bénéficiaires est extrêmement limité avec seulement 1655 projets financés et 281 jeunes insérés professionnellement. Pour une population de jeunes au chômage estimée à 840 000³⁶, la couverture est quasiment nulle. Certes l'ANPEJ a été créée récemment, mais elle n'a pas été créée ex nihilo. De nombreuses agences et fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes (FNAE, FNPI, OFEJBAN, AJEB) ont été mis en place depuis les années 2000 mais aucun programme n'a permis d'offrir une couverture importante de sa cible.

La couverture des programmes touchant les agriculteurs est difficile à estimer. Par exemple, il n'est pas possible de calculer la couverture des bénéficiaires du fonds de calamité, bien que sur la base des indices disponibles, on puisse conclure qu'elle est faible. Plusieurs rapports dénotent le manque de données sur le nombre de bénéficiaires du fonds de calamité et la mission de collecte de données n'a pas réussi non plus à trouver ces informations. Le fonds de calamité a été utilisé 7 fois depuis 1998 suite à des chocs (l'impact de la sécheresse ou des inondations sur les producteurs de riz, de céréales ou d'arachide, l'impact de la sécheresse sur les producteurs de banane, etc...). Bien que ce fonds soit prévu

³⁶ Si l'on considère que 25,7% de la population potentiellement active est constituée de chômeurs et que la quasi-totalité de ces chômeurs (9 sur 10) sont des primo demandeurs d'emploi, on peut estimer à environ 840 000 le nombre de jeunes à insérer professionnellement.



pour protéger les agriculteurs et l'élevage, il n'a jamais bénéficié aux éleveurs. Enfin, la majorité de la clientèle du CNCAS est composée d'agriculteurs commerciaux ou semi-commerciaux et très peu d'agriculteurs d'autosubsistance, le fonds a donc en grande partie bénéficié aux moins pauvres des agriculteurs.

Malgré un nombre croissant de bénéficiaire de la Caisse Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal (CNAAS), la couverture reste encore modeste. Créée en 2009, la CNAAS est la seule institution offrant des assurances agricoles au Sénégal. Elle a vu son nombre d'adhérents augmenter au fil des ans. Malgré cela, le nombre d'agriculteurs couverts par une assurance tourne autour de 3% du nombre total des ménages agricoles, soit une couverture trop faible. De plus, il convient de noter que 90% des clients de la CNAAS sont des agriculteurs commerciaux (taille moyenne de la ferme est d'un hectare) et que les agriculteurs de subsistance ne sont pas couverts (mis à part dans le cadre du projet 4R du PAM).

Les personnes travaillant dans le secteur formel ne bénéficient que de programmes d'assurance sociale mais la couverture de certains de ces programmes est très faible. Ces personnes appartenant au groupe de population les plus riches du Sénégal, il est cohérent qu'ils ne bénéficient pas de programmes d'assistance sociale. Cependant, au niveau de la Caisse de sécurité sociale, on peut remarquer un nombre peu élevé des bénéficiaires des indemnités d'accidents du travail, ils représentent moins de 1% du nombre total de contributeurs à la CSS. De plus, leur nombre n'a cessé de diminuer depuis 2010. Cela met en doute la gestion des dossiers relatifs aux accidents du travail.

Des programmes visant l'accès au marché du travail des personnes aux chômages ou vivant dans la pauvreté existent, mais reste encore très en deçà des besoins. Des programmes comme les bourses économiques ont un objectif ambitieux (26 000 bénéficiaires dans trois régions d'ici 2017), mais tardent à le réaliser. Des fonds importants sont alloués au développement de la microfinance, mais les statistiques sur l'utilisation de ces fonds ne sont pas disponibles. Il est difficile d'avoir une estimation de la couverture de ces programmes ni même dans quelle mesure ces programmes ciblent les plus pauvres.

TABLEAU 16: COUVERTURE DES PROGRAMMES CIBLANT LES PERSONNES EN AGE DE TRAVAILLER

Groupe d'âge / groupe à risque	Programme de protection sociale	Groupe cible	nombre de bénéficiaires						
			2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Population en âge de travailler	Bourses de l'enseignement supérieur	3,704,449							
nombre d'étudiants	programme d'entrepreneuriat pour les femmes	143,939	62,000	78,000	80,000	85,000	103,278	107,632	72% NA
	subventions aux équipements et intrants agricoles								
nombre de femmes entre 15 et 50 ans	fonds de calamité agricole	1,257,405							
	Assurance agricole								
ménages agricoles	PRODAC	755,532							
	PRODES	934,269							
population au chômage	programme d'aide à l'entrepreneuriat								
	Fonds National pour l'entrepreneuriat féminin	514,237							
femmes au chômage	programme de financement de projet des jeunes								
	programme d'insertion des jeunes								
jeune au chômage	programme de formation et d'insertion professionnelle des jeunes	844,513							
	les accidents et maladies professionnelles	295,000	2,660	2,333	2,506	2,191	1,736		
personnes dans le secteur formel			0.9%	0.8%	0.8%	0.7%	0.6%		
									ND

Source : Auteur, compilation des données du chapitre I et des données collectées sur les programmes

VI- Les prestations de retraite et d'accès à la santé des personnes de plus de 60 ans touchent environ un quart du groupe cible

Les personnes âgées de plus de 60 ans ont accès à deux types de programmes : les pensions de retraite et l'accès à la santé.

En 2014, les pensions de vieillesse de l'IPRES touchent environ 18 % de la population de plus de 60 ans. En 2014, l'IPRES a payé les pensions à 219 363 bénéficiaires. Sur ceux-ci, 135 466 étaient des bénéficiaires de pensions de vieillesse - ce qui signifie que moins de 20% de la population au-dessus de 60 ans - l'âge officiel de la retraite - était titulaire d'une pension de vieillesse contributive. Les 83,897 bénéficiaires restants ont reçu des pensions de survivant. Au cours de la dernière décennie, les pensions de survivant ont toujours représenté environ 40% de tous les bénéficiaires de l'IPRES. En termes de couverture de la population active, environ 4% de la population en âge de travailler (définis comme ceux entre 15 et 59 ans) ont contribué à l'IPRES en 2014.

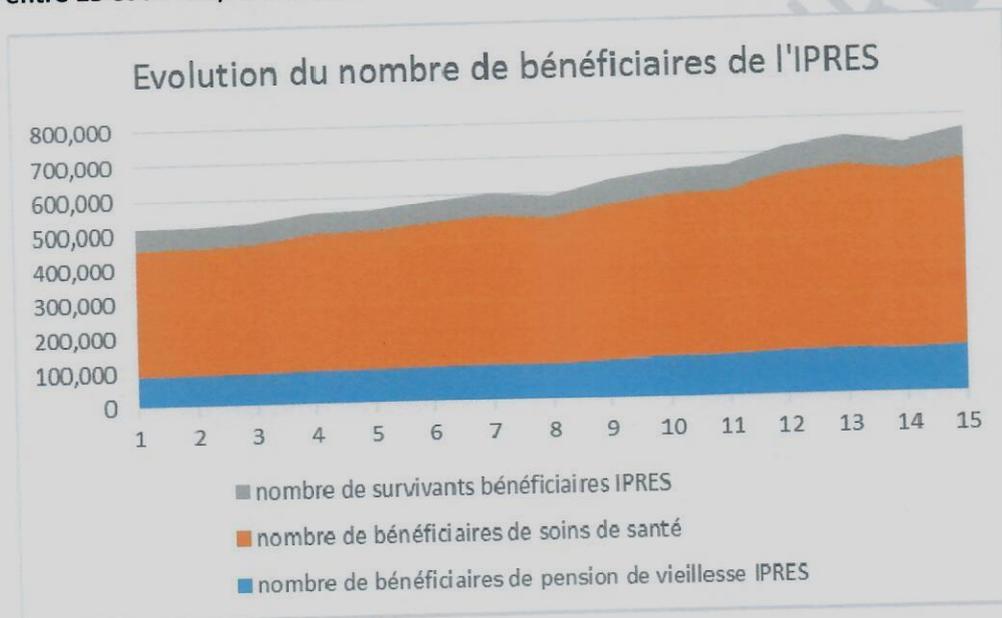


FIGURE 24: BÉNÉFICIAIRES DES PENSIONS DE VIEILLESSE ET DE SURVIVANT

SOURCE: AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNÉES RECOLTÉES

Bien que la couverture de la population âgée (exprimée en bénéficiaires de pensions de vieillesse en proportion de la population ayant dépassé l'âge de la retraite) peut sembler faible, couvrant seulement un cinquième de la population 60+, elle tombe généralement en ligne avec les tendances régionales - en fait, si on considère les systèmes nationaux de retraite³⁷, elle se situe même dans l'extrémité supérieure du spectre régional.

³⁷ On appelle système national de retraite les systèmes de retraite qui couvrent les employés du secteur privé et parfois les fonctionnaires quand ces derniers ne disposent pas d'un système à part

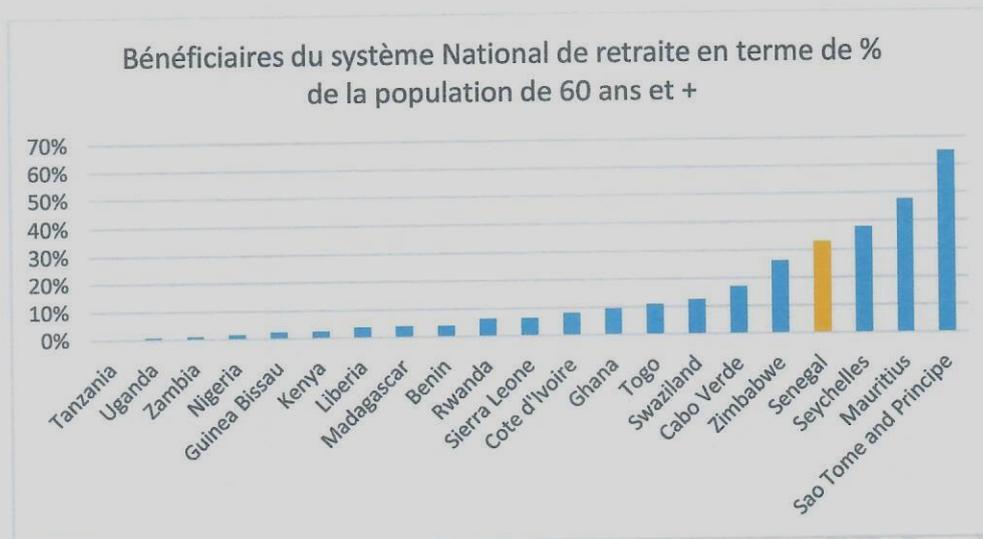


FIGURE 25: BENEFCIAIRES DU SYSTEME NATIONAL DE RETRAITE EN POURCENTAGE DE LA POPULATION DE 60 ANS ET PLUS

SOURCE: AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES DES SYSTEMES DE RETRAITE EN AFRIQUE, BANQUE MONDIALE

Les pensions du FNR touchent quant à elle 5% de la population de plus de 60 ans. En 2014, environ 1% de la population en âge de travaillé a contribué au régime de retraite du FNR. Il est important de souligner ce chiffre étant donné le coût du FNR, qui est revient à environ 1% du PIB en 2014 – les dépenses de l'IPRES était de 0,9 % au cours de la même période et couvrait deux fois plus de personnes âgées. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la couverture et les dépenses des deux régimes.

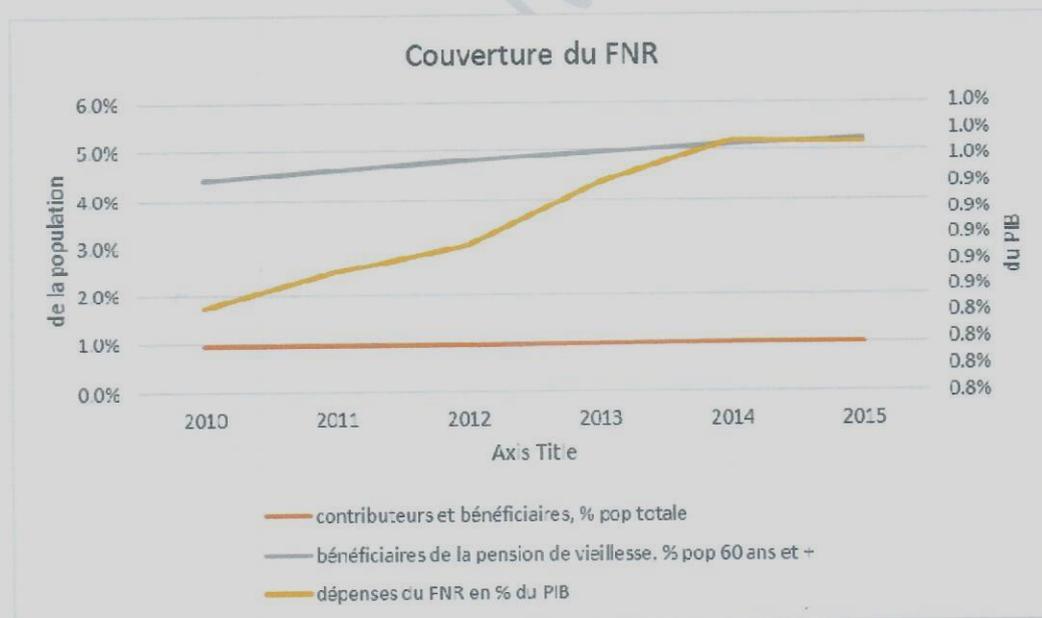


FIGURE 26: COUVERTURE DU FNR ET COUT DU FNR EN POURCENTAGE DU PIB

Source : Auteur, sur la base des données collectées

Le Sénégal ne parvient pas à réaliser son objectif de garantir l'accès aux services de santé de toute personnes de plus de 60 ans. Toutes les personnes âgées de plus de 60 ans ne bénéficiant pas de couvertures médicales du FNR ou de l'IPRES doivent pouvoir bénéficier du plan SESAME. Le plan SESAME couvre entre 12 et 28% de la population de plus de 60 ans. Il faut noter que les données sont disponibles que pour 2014 et 2015. De plus, comme il est noté par l'Agence de la Couverture Maladie Universelle (ACMU, 2015) que beaucoup de personnes affiliées au système de retraite utilisent le plan SESAME car il est perçu comme étant plus simple que le système auquel elles sont affiliées. On ne peut pas revoir substantiellement l'estimation de cette couverture en ajoutant le nombre de bénéficiaires des pensions de vieillesse.

TABLEAU 17: COUVERTURE DES PROGRAMMES CIBLANT LES PERSONNES DE PLUS DE 60 ANS

Groupe d'âge / groupe à risque	Programme de protection sociale	Groupe cible	nombre de bénéficiaires					
			2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personnes âgées		767,543						
personnes de plus de 60 ans	FNR pension de vieillesse	767,543	26,461 3.4%	28,444 3.7%	30,382 4.0%	32,178 4.2%	34,134 4.4%	35,969 4.7%
	IPRES pension de vieillesse		119,096 15.5%	128,360 16.7%	132,672 17.3%	129,055 16.8%	135,466 17.6%	ND
personnes de plus de 60 ans sans pension de retraite	plan Sesame	596,108	ND			215,000 36.1%	94,161 15.8%	
	PAPA		880 0.1%	2,050 0.3%	7,160 1.2%	8,080 1.4%		

Source : Auteur, compilation des données du chapitre I et des données collectées sur les programmes

Chapitre 5 - Efficience des programmes:

I- Les programmes de protection sociale ne ciblent pas les pauvres en priorité

La prévalence du ciblage catégoriel par rapport au ciblage sur la base de la pauvreté

Le système de protection sociale utilise principalement la méthode de ciblage catégoriel pour identifier les bénéficiaires. Les méthodes de ciblage utilisées par les programmes de protection sociale actif en 2015 a été analysée³⁸. Les méthodes de ciblage revues incluent : le ciblage géographique, le ciblage catégoriel (démographique), le ciblage sur la base du revenu ou du niveau d'insécurité alimentaire et la combinaison de chacune de ces méthodes. Le ciblage sur la base du niveau de revenu inclus différentes méthodes telles que le ciblage communautaire, le niveau de revenu, le proxy means test ou le calcul du score d'insécurité alimentaire. Environ 45% de ces programmes utilisent une combinaison entre au moins deux méthodes de ciblage. La méthodologie de ciblage la plus utilisée est le ciblage catégoriel, 50 % des programmes utilisent uniquement cette méthodologie, et 21% utilisent une combinaison ciblage géographique et catégoriel. Seulement 24% des programmes utilisent un ciblage pour évaluer le revenu ou le niveau d'insécurité alimentaire des bénéficiaires. Les programmes de réponses aux chocs utilisent quasiment tous le ciblage géographique afin de cibler en priorité les zones où le choc a eu lieu.

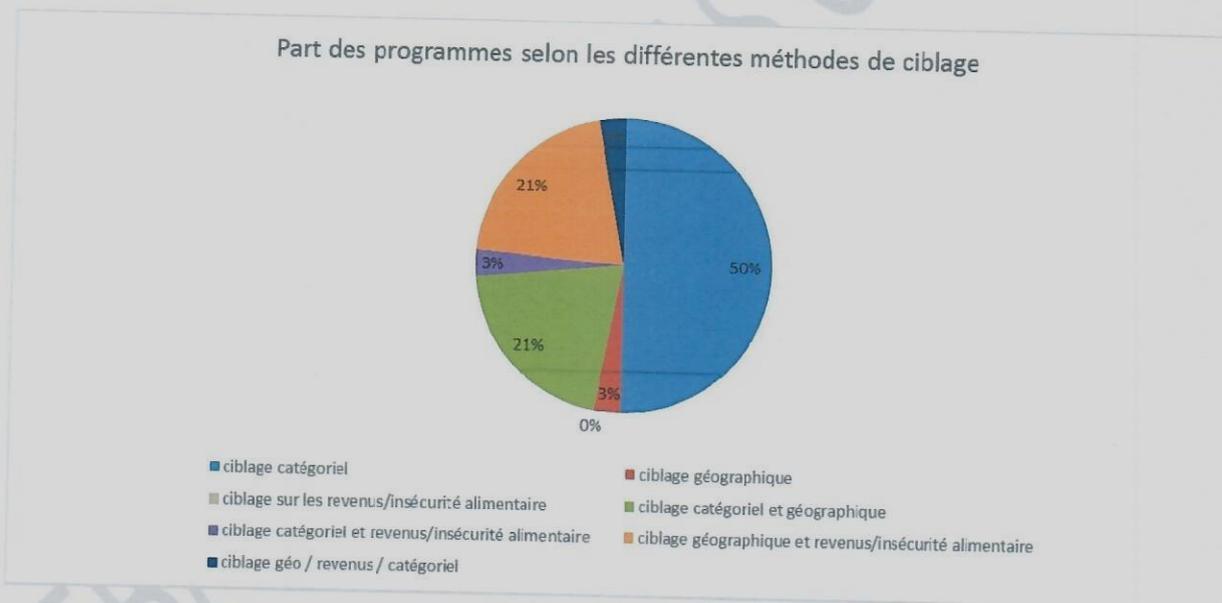


FIGURE 27: PART DES PROGRAMMES SELON LES DIFFERENTES METHODES DE CIBLAGE

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

Seulement un quart des dépenses de protection sociale (hors assurance sociale) sont ciblées vers les populations les plus pauvres (ou en insécurité alimentaire). Si on considère le volume financier des programmes utilisant ces différentes méthodes de ciblage, on constate que trois méthodes sont principalement utilisées : le ciblage catégoriel, la combinaison ciblage géographique et catégoriel et la

³⁸ Les programmes d'assurance sociale n'ont pas été inclus car ils ne sont pas « ciblés ». Ils bénéficient à tous ceux qui contribuent au système.

combinaison ciblage géographique et sur la base des revenus. Les autres méthodes sont insignifiantes en termes de volume de dépense. Environ les trois quarts des dépenses totales des programmes étudiés ciblent des catégories de personnes (uniquement, ou en combinaison avec le ciblage géographique) et seulement un quart cible les ménages les plus pauvres ou en insécurité alimentaire.

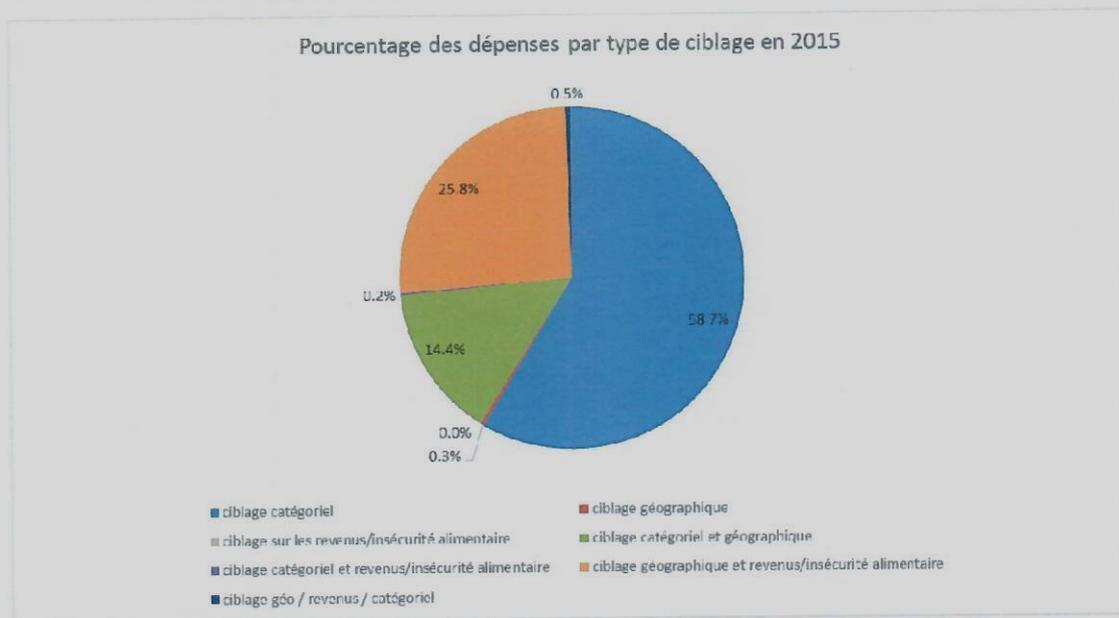


FIGURE 28: POURCENTAGE DES DEPENSES PAR TYPE DE CIBLAGE EN 2015

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

L'utilisation exclusive de la méthode de ciblage catégorielle pose problème, car tous les ménages vulnérables ne sont pas pauvres. Le taux de pauvreté est plus élevé parmi les groupes vulnérables, mais il ne dépasse pas 50% du groupe ciblé. Par exemple, près de la moitié des Sénégalais porteurs de handicap vivent sous le seuil national de pauvreté. Il en est de même pour les personnes âgées. Mais cibler tous les handicapés, ou toutes les personnes âgées revient donc à cibler 50% de non pauvres.

TABLEAU 18: REPARTITION DES INDIVIDUS ET MENAGES VULNERABLES EN FONCTION DE LEUR NIVEAU DE PAUVRETE

	Individus			Individus vivant dans un ménage comprenant une personne vulnérable			Ménage		
	Non		Total	Non		Total	Non		Total
	Pauvres	pauvres		Pauvres	pauvres		Pauvres	pauvres	
Adultes handicapés	9 260	10 214	19 474	128 705	104 574	233 279	7 809	9 407	17 216
Enfants handicapés	79 224	82 751	161 974	772 140	630 322	1 402 461	56 166	63 687	119 853
Personnes âgées	107 131	121 751	228 883	1 151 060	1 031 780	2 182 841	79 617	101 355	180 972
Mariages précoces	6 355	5 812	12 167	91 531	59 440	150 971	5 965	5 625	11 590
Enfants en âge d'être scolarisés mais non scolarisés	702 330	635 710	1 338 040	2 119 480	2 121 707	4 241 186	160 495	222 571	383 066

Source : Echevin (2012).

Les programmes nationaux utilisant un ciblage géographique couvre le pays de manière équitable selon le niveau de pauvreté, d'insécurité alimentaire ou de malnutrition de la zone. Par exemple, le ciblage du PNBSF utilise les résultats de la carte de la pauvreté au niveau communale et la densité de population pour déterminer les quotas de bénéficiaires à enrôler. De même, le plan national de riposte à l'insécurité alimentaire utilise les résultats du cadre harmonisé pour faire le ciblage des zones où intervenir et identifier le nombre de ménages à cibler. Enfin, le programme de lutte contre la malnutrition utilise les résultats des enquêtes SMART et DHS. Il est moins clair dans quelle mesure les programmes n'utilisant pas la méthode de ciblage géographique permettent de couvrir le pays de manière équitable.

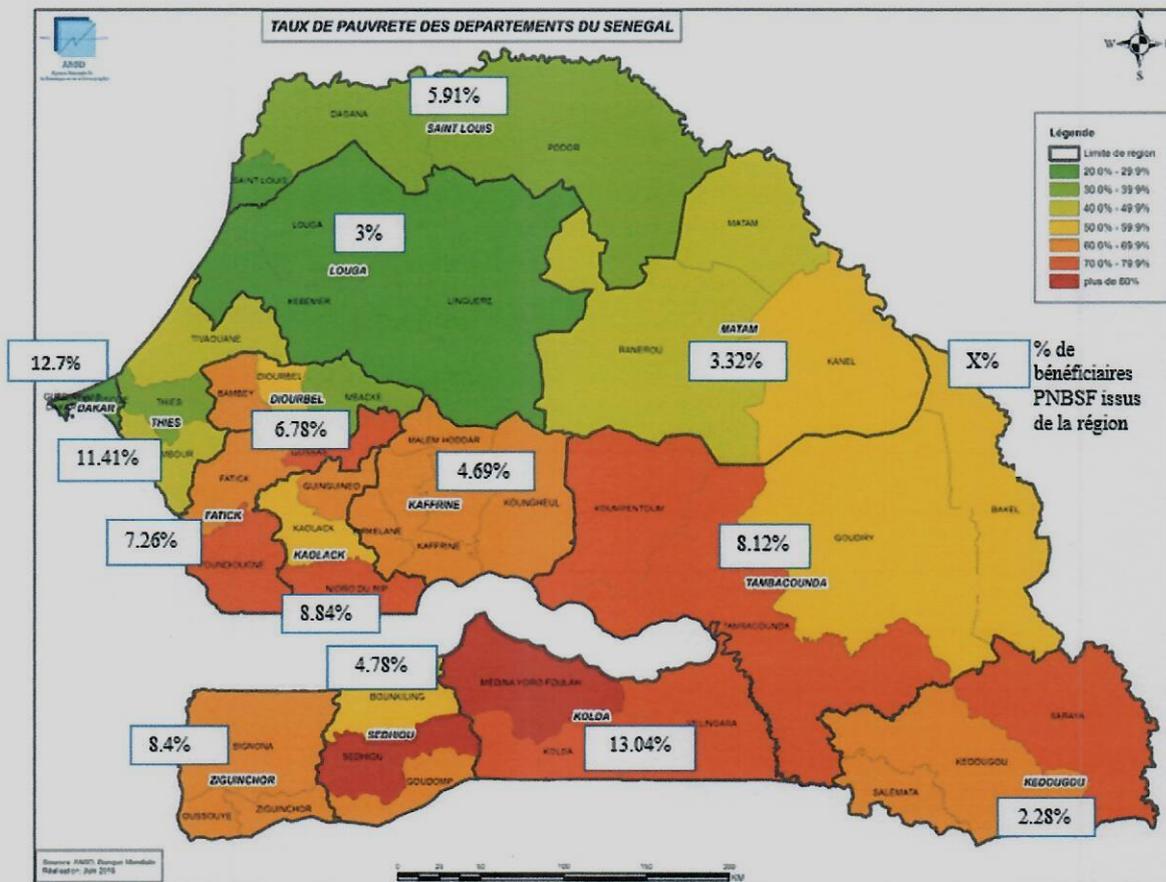


FIGURE 29: REPARTITION DES BENEFICIAIRES DU PNBFS PAR REGION SUR LA CARTE DE LA PAUVRETE DU SENEGAL
 SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES ET DE LA CARTE DE PAUVRETE DU SENEGAL (ANSD, 2016)

La majorité des prestations bénéficient aux populations les plus nanties

La majorité des prestations bénéficient aux populations les plus nanties, pas nécessairement à cause d'un mauvais ciblage, mais à cause de la conception des programmes eux-mêmes. Certains des programmes ne visent pas à lutter contre la pauvreté, mais ont pour objectif de répondre à des revendications de certaines catégories de populations : les étudiants, les agriculteurs, les personnes âgées de plus de 60 ans, etc... Dans ce cas, l'utilisation de la méthode de ciblage catégoriel n'est pas à discuter, mais c'est le manque de pertinence et d'équité de ces programmes dans le système de protection sociale qui pose question. D'autant plus qu'une part importante des dépenses totales de protection sociale sont consacrées à ces programmes.

L'analyse du profil des bénéficiaires des programmes les plus coûteux montre que la majorité des prestations bénéficient aux plus riches. Par exemple, sur la base des données de l'ESPS II, on peut voir que plus de 70% des bénéficiaires de la bourse de l'enseignement supérieur appartiennent aux deux quintiles les plus riches. Il faut rappeler que ce programme coûte environ 0.5% du PIB.

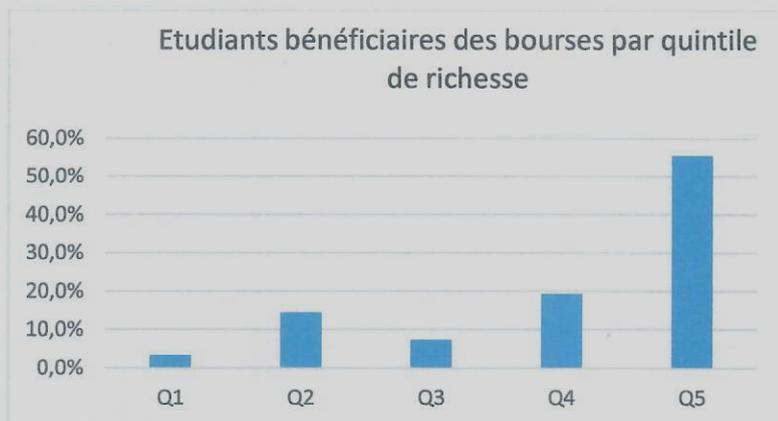


FIGURE 30: REPARTITION DES ETUDIANTS BENEFICIAIRES DES BOURSES UNIVERSITAIRES PAR QUINTILE DE RICHESSE

SOURCE : ESPS II, ANSD 2011

De même, plus de 60% des bénéficiaires d'une pension de retraite (FNR ou IPRES) ayant plus de 60 ans appartiennent aux deux quintiles les plus riches. Presque 2% du PIB sont dépensés pour ces programmes dont la moitié est financé directement par l'Etat (FNR). Même si ces données datent de 2011, elles sont toujours d'actualité étant donné qu'aucune réforme structurelle n'a été faite dans la distribution des bourses de l'enseignement supérieur ou le système des retraites.

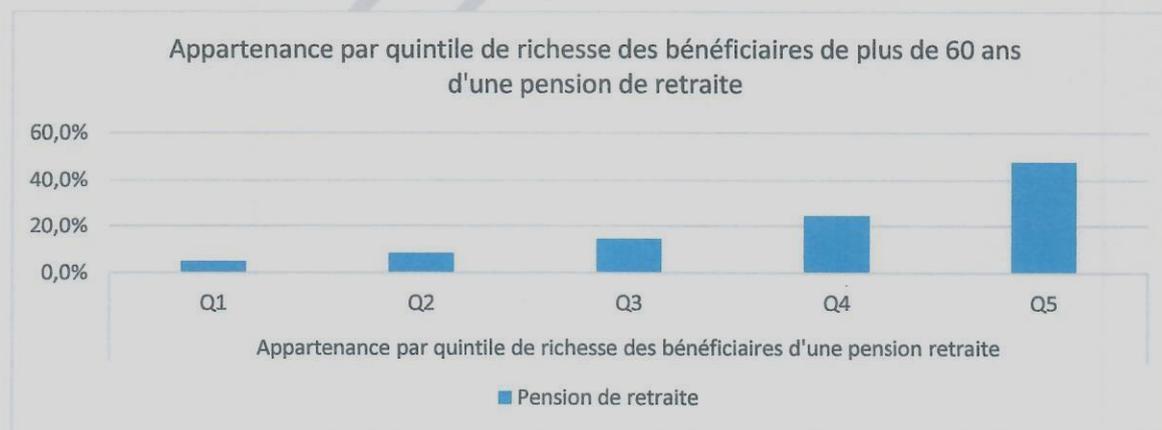


FIGURE 31: BENEFICIAIRES DES PENSIONS DE RETRAITE DE PLUS DE 60 ANS PAR QUINTILE DE RICHESSE

SOURCE : ESPS II, ANSD 2011

En 2011, les personnes bénéficiant d'un système de santé appartenaient principalement au quintile le plus riche, cependant la tendance pourra s'inverser en fonction de la réussite de la CMU. En 2011, il apparaissait clairement que la couverture médicale était limitée à la population active du quintile le plus

riche et à la population résidant à Dakar, soit la majeure partie des fonctionnaires et employés du secteur formel. Les autres personnes âgées (et les personnes travaillant dans l'agriculture) entre 15 et 59 ans ne disposaient d'aucun programme d'assurance pour faciliter leur accès à la santé jusqu'en 2014. A cette date, la couverture maladie universelle a été mise en place pour permettre à la population ne disposant pas de couverture médicale d'en obtenir une. Après deux ans de mise en œuvre, la CMU couvrait 792,985 personnes, mais les données sur le profil de ces bénéficiaires ne sont pas encore disponibles. La CMU ciblant en priorité les ménages bénéficiaires du PNBSF, elle devrait permettre d'étendre le système de couverture médicale aux plus pauvres et modifier le profil de la population bénéficiant d'un système de santé de 2011. Cependant, pour que le système promu par la CMU permette aux populations d'avoir une couverture médicale, il est nécessaire que les mutuelles de santé fonctionnent et offrent un service de qualité. La CMU fait face à un énorme chantier.

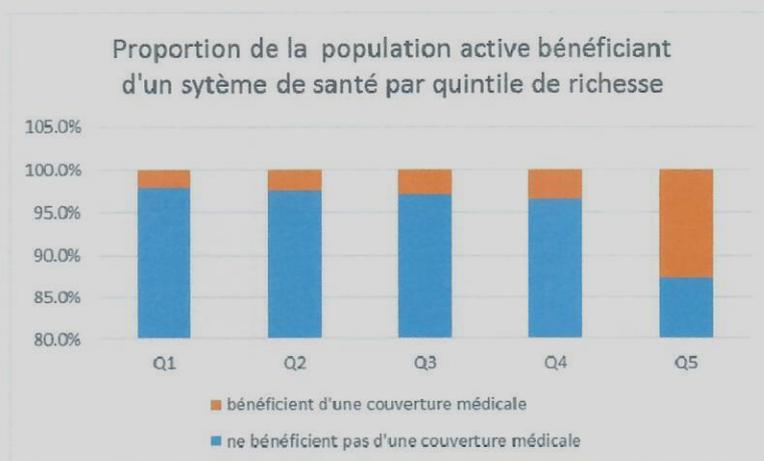


FIGURE 32: PROPORTION DE LA POPULATION ACTIVE BENEFICIANT D'UN SYSTEME DE SANTE PAR QUINTILE DE RICHESSE

SOURCE : ESPS II, ANSD 2011

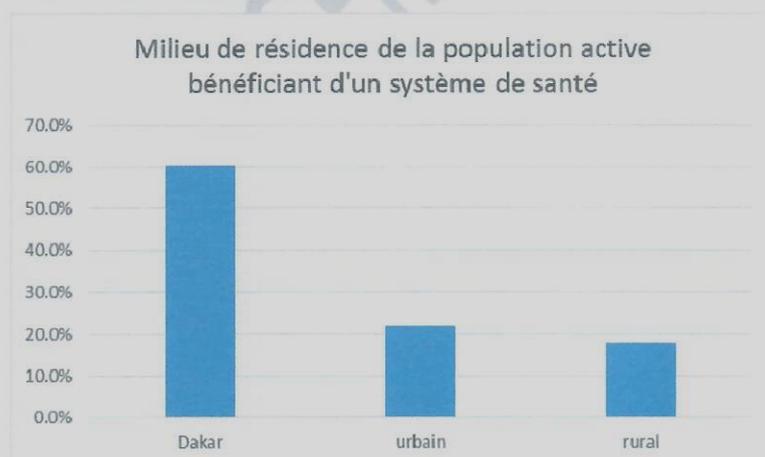


FIGURE 33: MILIEU DE RESIDENCE DE LA POPULATION ACTIVE BENEFICIANT D'UN SYSTEME DE SANTE

SOURCE : ESPS II, ANSD 2011

Aussi la subvention des intrants et équipements agricoles, qui coûte environ 0.5% du PIB, est favorable aux agriculteurs non pauvres. D'après l'étude récemment publiée par IPAR sur les subventions des intrants agricoles au Sénégal (IPAR, 2015), 59,7% des agriculteurs non pauvres ont bénéficié d'une subvention, contre seulement 49,4% des agriculteurs pauvres. L'analyse menée par IPAR montre que le premier quintile représentant la population d'agriculteurs consomme environ 22% des intrants subventionnés et que le cinquième quintile (soit les agriculteurs les plus riches) consomme environ 26% des intrants subventionnés. L'étude montre aussi que les subventions sur les semences et les engrais sont celles qui ont théoriquement le plus d'effets distributifs sur les premiers et deuxièmes quintiles, contrairement aux équipements qui bénéficient plus aux quintiles les plus riches. Enfin, l'étude rappelle le fait que beaucoup d'agriculteurs se plaignent du fait que la distribution d'intrants ne prend pas en compte le niveau de nécessité des paysans.

Des études sont en cours pour analyser le profil des bénéficiaires du PNBSF et du programme national de riposte. A COMPLETER SI LES RESULTATS SONT DISPONIBLES

II- La question de l'adéquation des prestations par rapport aux objectifs recherchés

Des montants par bénéficiaire très faibles

Les montants dépensés par bénéficiaires dans le cadre du programme de cantines scolaires sont très faibles et font douter de la qualité du service offert aux écoliers. D'une part le niveau de dépenses par bénéficiaires a diminué sur la période, de presque 50% pour le programme de la DCas et de 15% pour les programmes du PAM (mis à part en 2012 et 2013 où les dépenses par bénéficiaires avaient été multipliées par deux). D'autre part, ces montants ne sont pas suffisants pour offrir un repas par jour par enfant durant toute l'année scolaire. En effet, en 2015 le total dépensé par bénéficiaire par an s'élevait à 2419CFA pour le programme de la DCas et à 5448CFA pour celui du PAM. Pour le programme géré par la DCas, le montant alloué aux écoles est calculé comme une proportion du budget total de l'école (16%) et non pas en fonction des besoins et du coût d'un repas/jour/enfant. Avec de si petits montants, il est probable que le nombre de bénéficiaires ait été surestimés ou que les cantines scolaires ne soient pas en mesure d'offrir un repas par jour d'école à chaque élève.

		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
DCas	total des dépenses	XFO	1,061,000,000	XFO	717,000,000	XFO	1,166,000,000	XFO	1,210,000,000	XFO	881,000,000	XFO	894,000,000
	nombres de bénéficiaires		254,871		265,523		277,164		289,315		301,999		344,706
	dépenses / bénéficiaires/an	XFO	4,171	XFO	2,700	XFO	4,207	XFO	4,182	XFO	2,920	XFO	2,596
PAM	total des dépenses	XFO	3,512,928,500	XFO	2,744,805,000	XFO	6,670,841,500	XFO	7,927,525,500	XFO	2,633,216,500	XFO	1,654,764,000
	nombres de bénéficiaires		564,165		565,650		489,589		499,130		499,130		303,738
	dépenses / bénéficiaires/an	XFO	6,226	XFO	4,852	XFO	13,625	XFO	15,885	XFO	5,276	XFO	5,448

FIGURE 34: TOTAL DES DEPENSES DE CANTINES SCOLAIRES PAR BENEFICIAIRE

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

La même analyse peut se faire sur de nombreux programmes et révéler les mêmes contraintes. Par exemple, la case des tout-petits inclut dans le total dépensé les coûts de construction des infrastructures et pourtant le montant annuel dépensé par bénéficiaire (sans compter le salaire du personnel d'encadrement) tourne autour de 10 000CFA, ce qui semble très peu pour couvrir les besoins des enfants accueillis dans ces structures en termes d'éveil et de bien-être.

		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
case des	total des dépenses	XFO	1,200,000,000	XFO	1,050,000,000	XFO	848,000,000	XFO	1,150,000,000	XFO	1,100,000,000	XFO	1,605,000,000
touts	nombre de bénéficiaires		109,575		110,865		113,155		132,734		140,678		144,760
petits	dépenses/bénéficiaires/an	XFO	11,586	XFO	9,471	XFO	7,494	XFO	8,664	XFO	7,819	XFO	11,087

FIGURE 35: TOTAL DES DEPENSES DE LA CASE DES TOUT-PETITS PAR BENEFICIAIRE

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES COLLECTEES

La durabilité des programmes de gratuité ou d'assurance des soins de santé en question

Les différents programmes de gratuité ou d'assurance font face à des abus d'utilisation. D'une part, une utilisation excessive des services de gratuité par des individus n'appartenant pas aux groupes cibles, les utilisateurs profitant des difficultés de prouver l'âge des enfants à cause du manque d'état civil et la difficulté de prouver la non affiliation au système de retraite pour les personnes âgées de plus de 60 ans. D'autre part, une prescription exagérée des professionnels de santé engendre un gonflement important du cout total de la prise en charge à cause du non-respect de la pyramide sanitaire et de la non-conformité dans le système de facturation par les établissements de santé (Dieng, 2016).

Le manque de définition claire du paquet de service concerné par la gratuité des soins et par la CMU fait peser un risque financier très important sur le budget de l'Etat et les mutuelles de santé. Malgré un arrêté ministériel de 2009 excluant un certain nombre de prestations du plan SESAME, le paquet de service offert dans ce programme reste flou et sujet à interprétation extensive par les sujets et le personnel médical. Fin 2013, le plan SESAME était débiteur de 4.7 milliards de CFA aux structures sanitaires. Le paquet de service pris en charge par la CMU tel que défini actuellement est très large et assez généreux. Il couvre 80% des frais de toutes les prestations : de la consultation jusqu'à l'hospitalisation ou la chirurgie alors que la cotisation annuelle est faible (7000CFA).

La viabilité financière du système de mutuelles de santé communautaire mise en doute. Les systèmes de mutuelle de santé ne peuvent fonctionner que si le nombre d'adhérents est largement supérieur au nombre d'utilisateurs de la mutuelle. Les frais de prise en charge des uns n'étant financés que par les cotisations d'adhésion des autres. Le Sénégal a décidé de ne pas rendre le système d'enrôlement aux mutuelles de santé obligatoire, mais d'encourager l'adhésion par la subvention partielle ou totale des frais. Cela fait peser un risque financier sur les mutuelles de santé qui risquent de ne pas disposer d'un nombre suffisant d'adhérents pour fonctionner. Une étude réalisée par Abt Associates et mentionné dans un rapport de la Dieng (2016) montre que si le taux d'adhésion a beaucoup augmenté entre 2013 et 2015 dans les 78 mutuelles ciblées par l'étude, la prise en charge des soins reste très faible et n'a pas évolué sur la période. Sur l'échantillon de l'étude, seule 20% des mutuelles de santé sont dans une situation de viabilité financière.

Des retards dans la distribution des prestations en nature ou en argent

Après avoir observé la récurrence des chocs et l'impact de ceux-ci sur leur population, une petite majorité de pays de la région ont commencé à utiliser leurs filets sociaux comme mécanisme de réponse aux chocs. L'utilisation des filets sociaux existants permet de réagir rapidement aux chocs ce qui diminue son impact sur les populations les plus vulnérables et réduit le cout total de la réponse. Le Sénégal n'est pas encore engagé dans cette voie, et fait partie de la vingtaine de pays pour lesquels les données sont disponibles qui n'utilise pas les filets sociaux comme mécanisme de réponse.

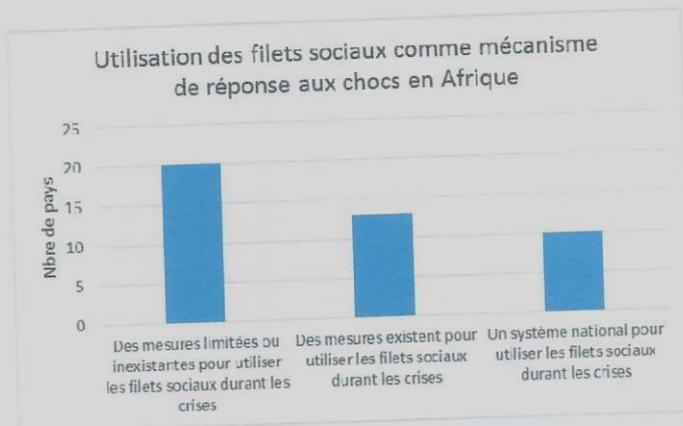


FIGURE 36: UTILISATION DES FILETS SOCIAUX COMME MECANISME DE REPONSE AUX CHOCS EN AFRIQUE

SOURCE: AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES DU CPIA

La distribution en nature pour répondre aux chocs manque d'efficacité. Les distributions en nature sont plus coûteuses que les transferts monétaires (Cunha, 2014, Margolies and Hoddinott, 2014), notamment à cause des coûts logistiques conséquents que cela nécessite. Il est vrai que malgré les coûts plus élevés, certains contextes nécessitent des distributions en nature, notamment en cas de non disponibilité des produits sur les marchés locaux. Cependant les marchés locaux au Sénégal étant approvisionnés principalement en riz d'importation, cette denrée (la principale denrée utilisée dans l'alimentation) est en général disponible sur les marchés. D'autre part, de récentes évaluations d'impact comparant les distributions en nature et les transferts monétaires dans 12 pays différents montrent que l'impact sur certains indicateurs varie selon le mode opératoire. Toutefois, ces études montrent que l'impact des transferts monétaires sur la consommation alimentaire est plus grand que l'impact de la distribution de vivres. Il en est de même pour l'index de diversité alimentaire. (Gentilini, 2014)

Les distributions de riz dans les plans de réponses à l'insécurité alimentaire proviennent souvent aux bénéficiaires après les premières semaines ou premiers mois du début de la période de soudure. Par exemple, en 2015, le gouvernement a obtenu le financement de l'ARC pour répondre à l'insécurité alimentaire dans le pays. A cause de problèmes de trésorerie, les acteurs de mise en œuvre n'ont pas obtenu les fonds pour faire les achats et distribuer le riz dans les temps. Une partie du riz a été distribuée tardivement (septembre 2015) et le reliquat a été distribué lors du plan de réponse 2016 (AIDE MEMOIRE ARC). En 2014, la distribution de riz s'est déroulée entre.... Et

Bien que la régularité du paiement des transferts monétaires du PNBSF se soit améliorée en 2015, le processus pour percevoir le paiement par les bénéficiaires dans certaines régions reste inadéquat. Dû au nombre limité de représentation de l'opérateur de paiement dans certains départements et à l'étendue du territoire, les bénéficiaires sont obligés de parcourir de longues distances et d'attendre jusqu'à deux jours au guichet pour se faire payer. Un nouvel opérateur de paiement a été recruté dans 5 départements et déploie des équipes mobiles dans chaque commune. Ce dispositif ne résout pas encore tous les problèmes rencontrés par les bénéficiaires, mais constitue une grande amélioration pour les bénéficiaires résidant dans des zones particulièrement difficile d'accès comme Medina Yoro Fulla ou Dagana.

Le transfert monétaire du PNBSF pas suffisant en soi pour rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté

Le montant du transfert PNBSF a un impact sur la réduction de l'extrême pauvreté. Le programme transfère 25000 CFA par trimestre aux ménages bénéficiaires, soit 100 000CFA par an pendant cinq ans. Ce montant représente entre 12 et 14,5 % du seuil d'extrême pauvreté d'un ménage de 6 enfants respectivement à Dakar et en zone rurale³⁹. Il est dans la moyenne du montant que représente les transferts monétaires dans les pays en voie de développement qui est entre 10 et 20% de la consommation du ménage avant le transfert (Banque Mondiale, 2008). Une récente analyse sur les effets distributifs de la politique budgétaire au Sénégal (Banque Mondiale, 2016 (CEQ)) démontre que les montants alloués ont un impact sur l'extrême pauvreté mais qu'ils sont trop petits pour avoir un impact important sur la pauvreté⁴⁰. Ceci n'est pas surprenant et n'est pas contraire à l'objectif du PNBSF qui est de renforcer le développement du capital humain des enfants afin d'enrayer le processus de transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Or, le dispositif visant à encourager les ménages bénéficiaires du PNBSF d'investir dans le capital humain de leurs enfants est encore limité. Trois ans après le premier transfert monétaire, les activités de sensibilisation pour le changement de comportement des ménages du PNBSF sur l'Education, l'Etat civil et la Santé n'avaient pas commencé. Cela était en partie dû au manque de budget disponible. Pour le moment, toutes les activités de communication pour le changement de comportement et d'accompagnement des ménages sont financées par les partenaires techniques et financiers. Une autre explication est la difficulté de la collaboration entre les ministères. Les ministères offrant les services sociaux ne voient pas encore assez le PNBSF comme une opportunité pour eux d'améliorer leurs propres résultats et de toucher les personnes les plus exclues.

Si le PNBSF peut encourager la demande d'utilisation des services sociaux, l'offre de ces derniers doit être disponible et de bonne qualité pour pouvoir rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté. Or aujourd'hui la qualité des services sociaux reste faible. Par exemple, les derniers résultats du PASEC (2015) révèlent que 40% des enfants en fin de primaire ne savent pas lire. Aussi, les structures de santé souffrent d'une pénurie de personnel de santé. L'analyse de la couverture en personnel de santé (ANSD, 2016) révélait en 2013 que le Sénégal comptait : 1 médecin pour 12 373 habitants ; 1 infirmier pour 4 320 habitants et 1 sage-femme pour 2 426 Femmes en âge de reproduction. De plus, la couverture de la population par le personnel de santé est très inégale entre les différentes régions au détriment des régions les plus pauvres (ANSD, 2016).

III- Le manque de viabilité financière du système de retraite

La viabilité financière de l'IPRES en question

³⁹ Le seuil d'extrême pauvreté pour un ménage avec les parents et 6 enfants à Dakar est de 676370CFA/mois et de 57742CFA/mois en zone rurale. Le seuil de pauvreté monétaire pour un ménage de même taille est de 154 145CFA/ mois à Dakar et 92171CFA/mois en zone rurale (ANSD, ESPS II)

⁴⁰ 80 % des extrêmes pauvres et 100% des pauvres modérés qui reçoivent les bourses familiales restent dans leur statut de pauvre après les transferts. Banque Mondiale, 2016 (CEQ)

Bien que le régime de l'IPRES soit financé sur un système où les cotisations des travailleurs actuels sont utilisées pour payer les pensions des retraités actuels, le régime a un excédent accumulé qui génère des revenus de placements. En 2014, le revenu de placements représentait environ 11%⁴¹ des revenus de cotisation. Une analyse plus détaillée du montant des actifs de leurs taux d'utilisation au cours de la dernière décennie pourrait permettre de comprendre la performance financière du système de l'IPRES et anticiper ses futurs besoins financiers. De manière générale, dépenser 0,9% du PIB pour environ 20% de la population des personnes âgées n'est pas irraisonnable. Cependant, plus d'informations sont nécessaires sur le niveau des prestations, les dépenses par catégorie de retraite et les sources de financement pour une évaluation plus approfondie de l'état fiscal du système et de l'équité des prestations.

La cour des Comptes a pointé du doigt plusieurs aspects de sa gestion financière des recettes, des investissements et de sa gestion technique, ce qui laisse supposer une mauvaise gestion des risques par l'institution (Etat du Sénégal, 2014). La cour des comptes a notamment relevé : un écart sur les encaissements des cotisations, des insuffisances dans la gestion des encaissements ; un défaut de rentabilité des prises de participation ; une gestion inefficace des immeubles de rapport et une absence de planification des investissements immobiliers. Au niveau technique, il a été souligné un défaut d'optimisation du recouvrement des cotisations, une faiblesse de l'activité de contrôle, le défaut d'intégration dans le calcul de la pension des années de cotisation non reversées, les longs délais de liquidation de pensions et les fraudes sur les pensions. Ces éléments, sans réforme majeure de la gestion financière et technique de l'IPRES, laisse présager une dégradation progressive de la situation financière de l'IPRES

L'IPRES a un taux de dépendance de 80%, c'est-à-dire qu'il y a 295000 personnes qui cotisent à l'IPRES – 3.8% de la population en âge de travailler – et 219363 bénéficiaires qui reçoivent une pension. Cela pose d'importantes questions en termes de durabilité du système de retraite. Même si ce taux a eu tendance à baissé au cours des 14 dernières années en raison d'une augmentation plus rapide du nombre de cotisants que du nombre de bénéficiaires, il est encore très élevé. Le ratio proche de 100% - un cotisant paye pour la retraite d'un retraité - pourrait vouloir dire qu'un taux de contribution plus élevé pourrait être nécessaire pour financer complètement les pensions au taux de remplacement actuel en cas d'absence de sources de revenus supplémentaires. Cela peut aussi vouloir dire que le système est en train d'arriver à maturité - quand le nombre de personnes âgées dépasse ou est proche du nombre de cotisants. Une plus grande couverture des personnes âgées pourrait aussi vouloir dire que le système a expérimenté une contraction de la couverture. C'est-à-dire que les générations précédentes ont acquis des droits à la retraite plus élevé que la population actuelle en âge de travailler. Le ratio de dépendance pourrait aussi être expliqué par le fait qu'un ancien cotisant a acquis des droits à une pension qui sont transmis à ses survivants pendant une période très longue. Cependant, plus d'informations est nécessaire pour pouvoir conclure sur la durabilité fiscale du système de l'IPRES.

⁴¹ La valeur des actifs cumulés de l'IPRES n'est pas connue.

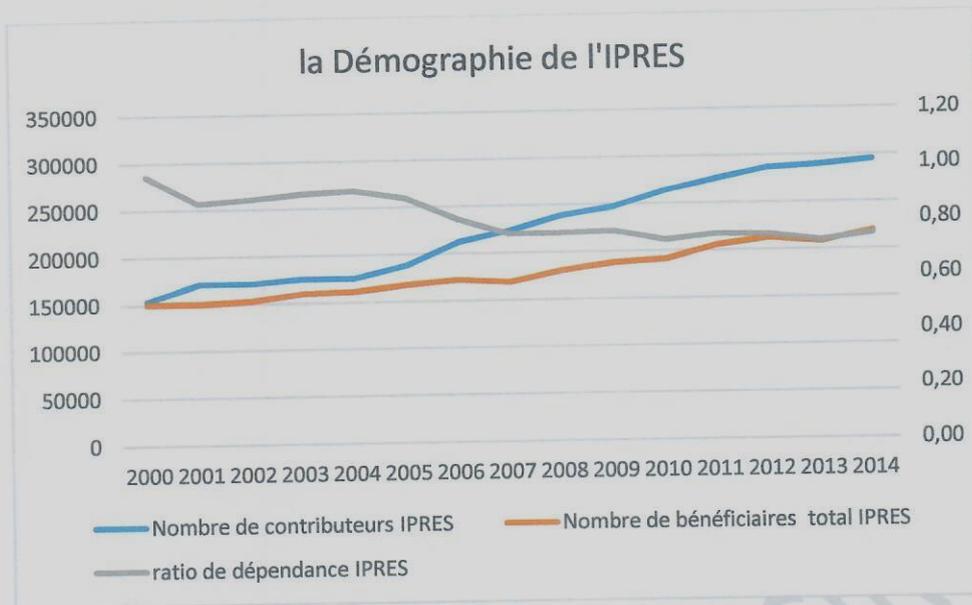


FIGURE 37: LA DEMOGRAPHIE DE L'IPRES

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES COLLECTEES

Enfin, le Sénégal va connaître un vieillissement démographique important au cours des prochaines décennies. Au milieu du siècle, la population âgée de plus de 60 ans doublera en proportion de la population totale. Actuellement, la population âgée de plus de 60 ans représente 4% de la population totale. Au milieu du siècle, on prévoit que ce chiffre atteindra 9% de la population totale. Le doublement de la part des personnes âgées dans la population totale ne signifie pas nécessairement qu'il y aura un doublement de la population couverte et donc une augmentation des dépenses de retraite, mais il peut avoir d'importantes répercussions sur le système de retraite et le bien-être des personnes âgées.

Tableau : Composition de la population par tranche d'âge et projection

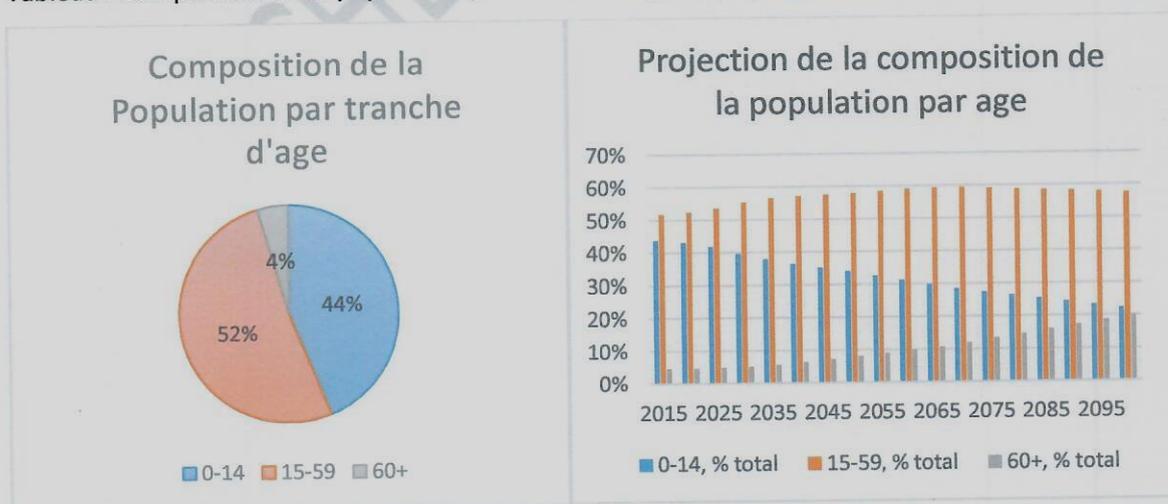


FIGURE 38: COMPOSITION DE LA POPULATION PAR TRANCHE D'ÂGE ET PROJECTION

SOURCE: PROJECTIONS DEMOGRAPHIQUES DES NATIONS UNIES

Le système du FNR pas soutenable

Les dépenses du FNR en 2014 étaient de 1% du PIB et ont largement augmenté de 2010 à 2014, alors même que le nombre total des bénéficiaires a peu évolué. Les deux points les plus importants à souligner sont: 1) le coût relatif élevé pour le nombre absolu de personnes bénéficiant des régimes de retraite, et 2) la part relativement importante des recettes publiques allant au système de retraite par rapport à d'autres secteurs, tels que la santé et l'éducation.

La formule de calcul des prestations de la retraite du FNR est très généreuse. En effet, si on analyse le montant dépensé par bénéficiaire, la pension mensuelle moyenne⁴² révèle un niveau deux fois plus grand que le PIB par habitant et environ 80% du salaire assuré. La prestation moyenne de retraite du FNR est également plus de 3 fois la pension moyenne versée par l'IPRES⁴³.

Le taux de cotisation de l'Etat, comme employeur, coûte très cher. Dans le cas du régime de la fonction publique de retraite (FNR), l'employeur est le gouvernement - donc la partie patronale du taux de cotisation de retraite (23%) est un coût direct du gouvernement. Même si le système de retraite était en équilibre budgétaire – les recettes de cotisation sont suffisantes pour couvrir les dépenses de retraite - le taux relativement élevé de cotisation de l'employeur de 23% peut être considérée comme problématique du point de vue tant budgétaire qu'éthique. Le Sénégal a le taux de cotisation de retraite le plus élevé de la fonction publique dans la région (voir tableau ci-dessous).

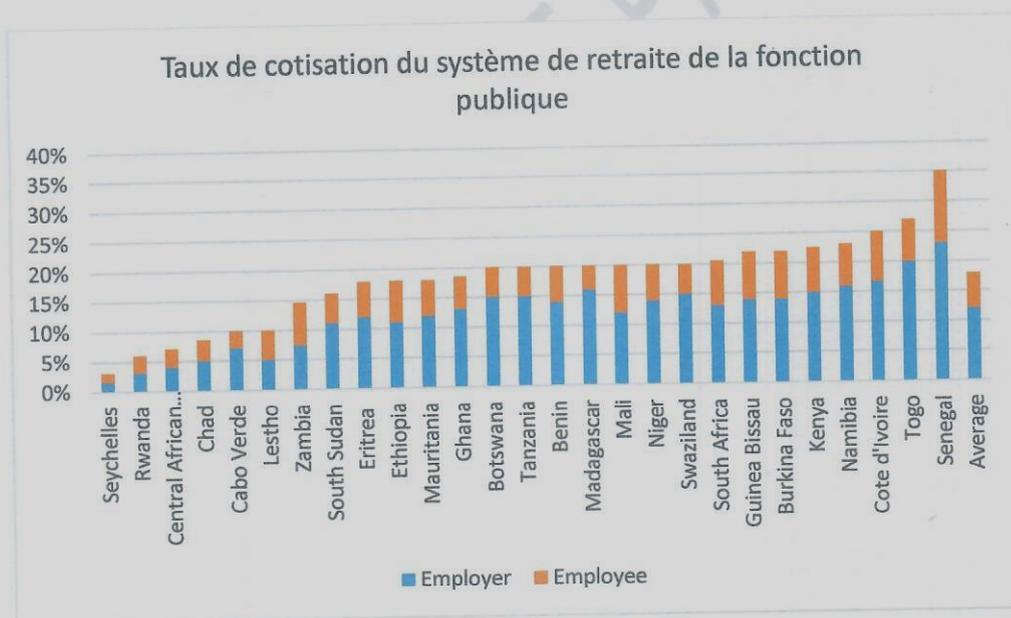


FIGURE 39: TAUX DE COTISATION DU SYSTEME DE RETRAITE DE LA FONCTION PUBLIQUE

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DES DONNEES DES SYSTEMES DE RETRAITE, BANQUE MONDIALE

⁴² Calculée en divisant les dépenses de retraite par le total des bénéficiaires

⁴³ Calculée sur la base du total des dépenses de retraite divisé sur le nombre total de bénéficiaires

Le FNR est déficitaire et devra être financé directement sur le budget de l'Etat dans un futur proche si aucune réforme n'est menée. Selon l'étude actuarielle du FNR (Ndiaye, 2012), suite à un déficit important au début des années 2000, différentes réformes ont été adoptées en 2002 : notamment le relèvement de l'âge de la retraite, la réduction du taux d'annuité et la prise en compte des 3 dernières années de salaire pour le calcul de la pension. Ces réformes ont permis de résorber les déficits de trésorerie avec des excédents apparaissant dès la première année de leur mise en œuvre. Cependant, la situation excédentaire du fonds n'a été que de courte durée car le déficit était déjà effectif en 2011. Le rapport public de la Cour des comptes de 2014 illustre le problème. En 2013, le FNR a réalisé 64,5 milliards CFA de recettes, alors qu'il a dépensé 68,6 milliards pour le paiement des pensions. Il dispose encore d'un solde créditeur grâce aux réformes menées au début des années 2000, mais en 2013, son solde créditeur a diminué de 14%, passant de 29,4 milliards à 25,1 milliards.

EBAUCHE - NE PAS CIRCULER

Chapitre 6 – Efficience du système de protection sociale

I- Le RNU, un outil à fort potentiel

De récents efforts pour améliorer le ciblage.

Selon les entretiens réalisés, il semble que la pauvreté n'apparaît pas comme un critère décisif des programmes d'assistance et d'autonomisation. En effet, ces programmes utilisent largement le vocabulaire de « vulnérable » dans leurs critères de ciblage. Un grand nombre d'entre eux associent cet adjectif à une catégorie : les femmes vulnérables, les jeunes vulnérables, les enfants vulnérables... Dans les faits, chaque programme mesure différemment la vulnérabilité. Dans certains cas une enquête sociale est menée pour vérifier l'état de vulnérabilité. Dans aucun cas, lorsque le critère est la vulnérabilité, il n'existe de priorisation de l'appui en fonction du degré de vulnérabilité et ce, dans un contexte où la majorité de la population est pauvre et les ressources sont limitées. Dans ce cas, les prestations sont allouées sur la base du premier arrivé premier servi. Si l'on considère que bien souvent, les personnes les plus vulnérables, sont celles ayant le moins accès à l'information, il est peu probable que ces aides parviennent à destination des plus exclues.

Cependant, ceci est en train de changer depuis 2014, année au cours de laquelle le Sénégal s'est engagé dans la construction d'un Registre National Unique. Ce registre vise à cibler les 450 000 ménages les plus pauvres du Sénégal, soit environ 30% de la population totale. Le taux d'extrême pauvreté se situant autour de 14.5%, le RNU devrait permettre de pouvoir tous les cibler, malgré des erreurs d'inclusion éventuelles.

TABLEAU 19: POPULATION DU RNU ET POURCENTAGE DE PAUVRETE

	Pourcentage de la population totale	Nombre estimatif
Individus en extrême pauvre	14.50%	2 012 643
Individus pauvres	46.70%	6 482 098
Ménages dans le RNU	28%	450 000
Estimation du nombre d'individus dans le RNU (10/ménage)	32%	4 500 000

Source : Auteur, sur la base de l'ESPS II (ANSD, 2011) et des données collectées

Fin 2016, 450 000 ménages étaient enregistrés dans le RNU. Cet outil de ciblage a pour objectif : i) de permettre à différents programmes de filets sociaux de sélectionner, de façon rapide, suivant une simple analyse de la base de données, leurs bénéficiaires ; ii) Amoinrir les coûts liés au ciblage et à la sélection des bénéficiaires des différents programmes de filets sociaux et iii) Permettre la mise en œuvre rapide des programmes de filets sociaux. Le PNBSF utilise le RNU pour faire le ciblage de ses bénéficiaires.

Il convient cependant de noter qu'afin de remplir ses objectifs, l'identification des ménages les plus pauvres dans le RNU devra s'améliorer dans le temps afin de mieux prendre en charge les erreurs d'exclusion et d'inclusion. Une étude menée en 2014 (Sadoulet et al, 2014) dans 4 communes a révélé que le ciblage communautaire, première étape du processus de ciblage du RNU, n'était pas très efficace pour identifier les ménages les plus pauvres de la communauté. En effet, l'étude montre que les ménages pré-identifiés par la communauté n'étaient pas significativement plus pauvres que les

ménages non pré-identifiés. De plus, le RNU doit mettre en place rapidement un processus efficace de mise à jour de ses données et un mécanisme efficace de réclamations pour pouvoir être utile aux programmes sociaux.

Une amélioration de l'efficacité du système de protection sociale passe inévitablement par une plus grande utilisation du RNU

Les registres uniques (ou registre social) ont été utilisés dans de nombreux pays comme des outils de coordination et de synergie. Ils ont rendu possible l'offre d'un paquet de services intégré de protection sociale, mais aussi d'autres secteurs. Pour ce faire, un grand nombre de programmes utilise le Registre Unique comme outils de ciblage de leurs bénéficiaires et le registre unique enregistre de quels programmes chaque individu ou ménage bénéficie. Ci-dessous on peut voir qu'au Chili, jusqu'à 80 programmes utilisent le Registre Unique et au Brésil et au Pakistan, 30 programmes utilisent le registre unique de leur pays pour cibler leurs bénéficiaires.

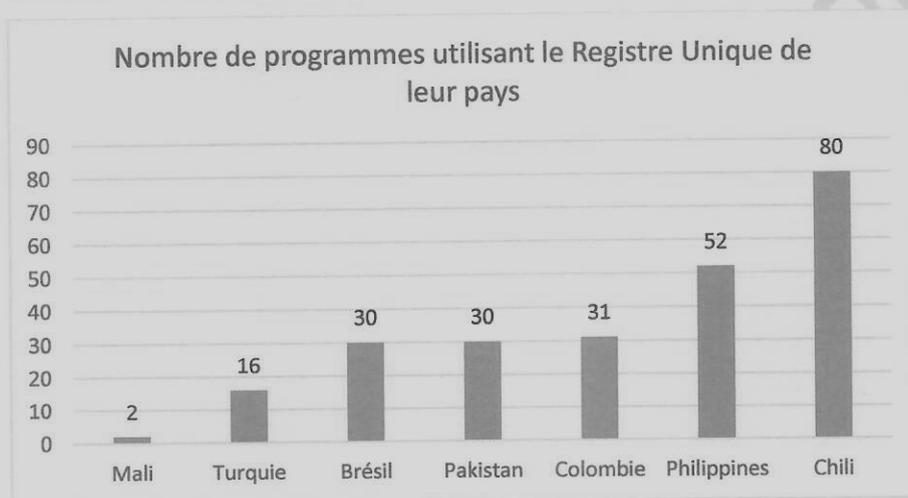


FIGURE 40: NOMBRE DE PROGRAMMES UTILISANT LE REGISTRE UNIQUE DE LEUR PAYS

SOURCE : AUTEUR, SUR LA BASE DE DONNEES DES REGISTRES SOCIAUX, BANQUE MONDIALE

Le RNU bien qu'aillant connu un développement très rapide est encore dans une position institutionnelle et financière très précaire. Le RNU est très dépendant des financements extérieurs pour mener ses campagnes d'identification des ménages les plus pauvres. Il ne dispose pas d'une ligne budgétaire propre. Aucun décret n'a, jusqu'à maintenant, entériné son existence. Le cout de ciblage d'un ménage dans le cadre du RNU oscille entre 3500 et 4000CFA (sans compter les salaires et cout de fonctionnement de la direction). Vu le cout du ciblage par ménage, le RNU pourrait être un dispositif efficace pour le ciblage des programmes de protection sociale à condition qu'il soit utilisé par la majorité des programmes de protection sociale.

Quelques programmes de protection sociale gérés par le gouvernement du Sénégal ont commencé à utiliser le RNU, dont le PNBSF, la CMU et le PRODES, mais cela reste insuffisant pour améliorer l'efficacité du dispositif de mise en œuvre du système de protection sociale. L'utilisation systématique du RNU peut permettre d'augmenter la synergie entre les programmes et d'offrir un paquet de service intégré aux personnes les plus pauvres. Les programmes revus dans le cadre de cette étude permettent de voir le grand potentiel d'utilisation du RNU par les programmes de protection sociale.

L'utilisation du RNU pour cibler les bénéficiaires du programme de bourses de l'enseignement supérieur ou des subventions en intrants ou équipements agricoles permettraient de limiter l'iniquité du système. Sur la base du RNU, les prestations de ces programmes pourraient être allouées de manière transparente vers les plus pauvres et permettraient ainsi d'augmenter l'impact de ces programmes au lieu de cibler les plus riches comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Aussi, l'utilisation du RNU pour le ciblage des programmes de riposte à l'insécurité alimentaire, permettrait de faire des économies substantielles qui pourraient être redistribuées aux bénéficiaires. En effet, en 2014, le gouvernement a dépensé 100 millions CFA pour le ciblage du plan de réponse à l'insécurité alimentaire. En plus, les ONG ont aussi fait le ciblage de leurs bénéficiaires et ont dépensé XXXXiaires. Plusieurs études sont en cours pour déterminer dans quelle mesure les programmes ciblant l'insécurité alimentaire pourraient utiliser le RNU comme outil de ciblage.

Le RNU constitue une opportunité pour les programmes de protection sociale à faible budget pour accéder aux populations les plus pauvres et les plus exclues. Comme vu précédemment, de nombreux programmes disposent d'un budget très faible et adoptent la méthode de ciblage la moins onéreuse (ciblage catégoriel et premier arrivée, premier servi) afin d'allouer le maximum de ressources aux prestations offertes. Le RNU peut leur permettre de palier à ce déficit de ciblage et allouer leurs ressources aux plus nécessiteux en mettant à leur disposition une base de données des individus et des ménages les plus pauvres.

Programmes	Filtres potentiels à utiliser dans le RNU
Programme de riposte à l'insécurité alimentaire	ménages en insécurité alimentaire
Subventions aux intrants et équipements agricoles	Agriculteurs
ANPEJ	jeunes avec une activité peu productive
PRODAC	jeunes en milieu rural
PAPA	Plus de 60 ans appartenant à un ménage pauvre
Programme de lutte contre la vulnérabilité des enfants	ménages pauvres avec enfants à risque
Appui aux pupilles de la Nation	enfants orphelins
Programme de prise en charge médicale des indigents	Pauvres
Plan SESAME	Personnes de plus de 60 ans appartenant à un ménage pauvre
Cantines scolaires	Écoliers
Fonds de calamité agricole	Ménages pauvres vivant de l'agriculture ayant subi un choc
Fond de Solidarité Nationale – FSN	Ménages pauvres ayant subi un choc
Carte d'égalité des chances	Personne porteur de handicap dans un ménage pauvre
Programme enfance déshéritée	Ménages pauvres
Crèche communautaire	enfants de moins de 3 ans
Case des tout petits	enfants de 3 à 6 ans

Source : Auteur, sur la base des données collectées

II- Un dispositif institutionnel complexe

Une coordination du secteur difficile

Le gouvernement du Sénégal s'est engagé dans la construction d'un système national de filets sociaux depuis 2013. Il fait partie de la vingtaine de pays africain engagé sur cette voie, ou disposant déjà d'un système national de filets sociaux. Un nombre équivalent de pays pour lesquels les données sont disponibles n'ont pas de stratégie pour développer leur système national de filets sociaux (voir graphique ci-dessous). Un système national de filets sociaux comporte un mécanisme commun qui permet à chacun des programmes de cibler et d'enregistrer ses bénéficiaires; une plate-forme institutionnelle qui sert de dispositif de coordination aux niveaux central, régional et local; et un ensemble d'interventions qui permettent une couverture adaptée des besoins. Comme nous avons pu le voir dans les sections précédentes, le Sénégal a fait de grandes avancées dans la mise en place du mécanisme de ciblage commun et dans la mise en œuvre de programmes avec une grande couverture. Les progrès liés à la coordination du secteur sont moins évidents.

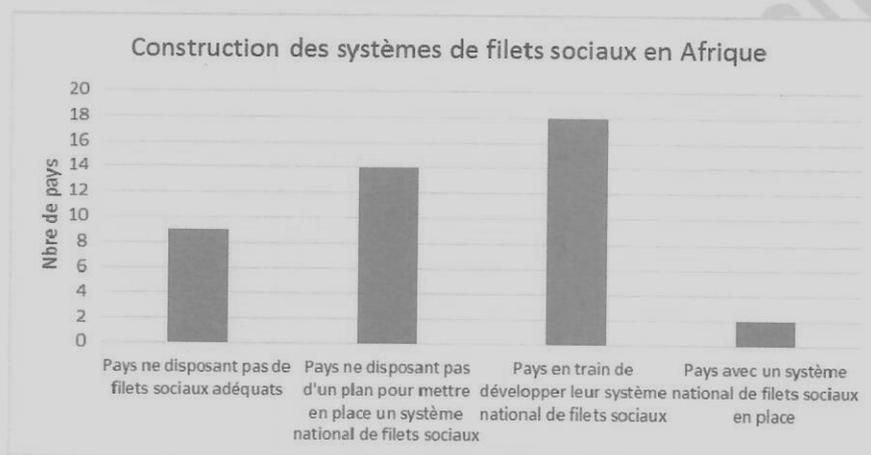


FIGURE 41: CONSTRUCTION DES SYSTEMES DE FILETS SOCIAUX EN AFRIQUE

SOURCE : AUTEUR, COMPILATION DES DONNEES DU CPIA, BANQUE MONDIALE

Les efforts de coordination se sont concentrés sur le secteur dans son ensemble et non pas spécifiquement sur les filets sociaux. Cela est d'autant plus complexe que le secteur de la protection sociale du Sénégal s'illustre par la multiplicité des acteurs de mise en œuvre. On a vu précédemment que le nombre de programmes étaient très important et difficile à recenser de manière exhaustive. En parallèle à cela, l'organisation institutionnelle de la mise en œuvre de ces programmes est complexe. Les programmes en cours en 2015 sont mis en œuvre par au moins 9 ministères de tutelle et 12 agences. De plus, il existe les institutions en charge des programmes de protection sociale ont l'habitude de souffrir d'une certaine instabilité institutionnelle. Par exemple, le CSA et le FSN étaient logés au niveau du Ministère de la Famille jusqu'en 2012, le Plan Sésame au niveau de la DGAS jusqu'en 2014. Ce dispositif ne semble pas toujours répondre aux exigences d'efficacité : par exemple, au moins 3 institutions (DGAS, CMU, FSN) sont chargées de la prise en charge médicale des indigents. Au moins trois institutions sont chargées d'appuyer des groupes très vulnérables à développer des AGR (la DGAS, la CSO, le fonds pour l'entreprenariat des femmes).

Un dispositif de coordination du secteur a été mis en place en 2013 mais semble peu équipé pour gérer cette multi-sectorialité. Un comité interministériel de pilotage de la SNPS et un comité technique d'appui ont été créés par arrêté. Les fonctions de ces comités sont d'assurer une meilleure coordination des interventions de protection sociale. Ces deux comités sont présidés par la DGPSN et le Ministère des finances. Beaucoup d'efforts ont été faits pour animer ces comités et améliorer la coordination du secteur. Cependant, les résultats de la coordination sont encore limités. La multitude d'acteurs rend la coordination particulièrement difficile. La DGPSN relevant de la Présidence et le Ministère des Finances relevant de la Primature n'ont pas de lien hiérarchique directe sur tous les ministères sectoriels ce qui tend à limiter leur leadership. Le comité de pilotage peine à attirer les directeurs et ministres des institutions concernées et les débats diffèrent trop peu des discussions tenues dans le cadre des comités techniques.

Un mécanisme de suivi du secteur de la Protection Sociale est en cours de construction, toutefois il ne permet pas encore d'améliorer la gestion du secteur. Depuis 2014, une revue annuelle multisectorielle du secteur de la Protection Sociale est menée sous le leadership de la DGPSN. En parallèle, un cadre de suivi du secteur a été élaboré pour suivre les indicateurs clés. Ces deux exercices font face à des obstacles conséquents pour une réalisation entière de leurs objectifs. D'une part, la revue sectorielle n'a pas réussi jusqu'à maintenant à collecter des données financières exhaustives sur les programmes du secteur pour plusieurs raisons : i) le manque de disponibilité des données ; ii) la rétention des données et iii) le non marquage des lignes budgétaires spécifique au secteur de la protection sociale (ou à n'importe quel autre secteur) dans la loi budgétaire. D'autre part, la formulation du cadre de suivi s'est révélée être un exercice complexe qui a permis d'illustrer le fait que les limites du secteur n'étaient pas claires et que les systèmes de suivi des programmes n'étaient pas performants.

Le rôle des collectivités locales dans la Protection Sociale

L'acte II de la décentralisation, loi 96-06 transférait des compétences se rapportant à la Protection Sociale aux collectivités locales mais elles n'étaient pas énumérées clairement. Le conseil régional était chargé de « promouvoir le développement économique, social et sanitaire » (article 25). La commune devait « assurer à l'ensemble de la population [...] les meilleures conditions de vie » (article 88) et pouvait statuer sur « le secours scolaire ; l'assistance médicale gratuite ; l'assistance aux vieillards, aux indigents et aux sinistrés » (article 157). Enfin la communauté rurale disposait de compétence en matière de « projets d'investissement humain » (article 195).

L'acte III de la décentralisation (loi 2013-10) prévoit un chapitre entier sur la santé, la population, l'action sociale et l'éducation et vient préciser les champs de compétences transférées des collectivités locales en matière d'action sociale et d'assistance aux personnes vulnérables. Certaines de ces compétences se rapportent aux champs de la protection sociale et sont énumérées en détail dans le tableau ci-dessous. Par exemple : il est demandé à chaque niveau des collectivités locales de :

- Contribuer à la CMU
- Allouer des bourses scolaires
- Soutenir la formation professionnelle (sauf pour les villes)

En plus, les départements sont spécialement compétents pour appuyer le financement des projets productifs des populations pauvres alors que les communes sont chargées d'organiser et de gérer les secours au profit des nécessiteux.

TABEAU 20: DESCRIPTION DES COMPETENCES TRANSFEREES DANS LES SECTEURS SOCIAUX

Le département	La commune	La ville
Santé population et action sociale		
Article 306	Article 306	Article 170
Le département reçoit les compétences suivantes : [...] <ul style="list-style-type: none"> ◆ la participation à la couverture maladie universelle ; ◆ la participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale ; ◆ l'appui au financement des projets productifs pour les populations déshéritées ; 	la commune reçoit les compétences suivantes : [...] <ul style="list-style-type: none"> ◆ l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux ; ◆ la participation à la couverture maladie universelle. 	Les compétences suivantes sont transférées à la ville : [...] <ul style="list-style-type: none"> ◆ la participation à la couverture maladie universelle ; ◆ L'allocation et la répartition de bourses et d'aides scolaires ;
De l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et de la formation Professionnelle		
Article 312	Article 313	
Le département reçoit les compétences suivantes : [...] <ul style="list-style-type: none"> ◆ le soutien à la formation professionnelle ; ◆ l'allocation de bourses et aides scolaires ; 	La commune reçoit les compétences suivantes : [...] <ul style="list-style-type: none"> ◆ L'allocation et la répartition de bourses et d'aides scolaires ; ◆ le soutien à la formation professionnelle ; 	

Source : Auteur, sur la base de l'Acte III de la décentralisation

En réalité peu de compétences en matière de protection sociale sont transférées aux collectivités locales. La majorité des compétences transférées consistent en fait à des participations aux efforts du gouvernement central. Par exemple, il est attendu que les collectivités locales contribuent au financement de la CMU et au financement des projets productifs ou qu'elles offrent un soutien à la formation professionnelle. Il n'est pas clair comment les efforts locaux et les efforts centraux sont coordonnés entre eux, notamment concernant la CMU. La participation financière à la CMU par les collectivités locales est-elle versée directement à l'Agence de la CMU ? Ou bien est-elle utilisée au niveau local pour payer directement des inscriptions à la mutuelle communautaire ? Il en est de même pour l'aide aux indigents (couverture des frais médicaux ou appui alimentaire). Il n'existe pas de mécanisme pour coordonner ce qui est fait (allouer) au niveau central et au niveau local. [demander à moussa]

Deux compétences semblent être des compétences propres aux collectivités locales mais reste théoriques par manque de ressources des collectivités locales. Premièrement, l'allocation des bourses et aides scolaires. L'Etat central fait peu de choses en la matière et n'a pas de budget pour allouer des bourses aux élèves de l'élémentaire ou du secondaire. Deuxièmement l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux. Cette compétence est très générale et pourrait recouper beaucoup d'actions d'assistance sociale et de réponse aux chocs. C'est la seule qui pourrait éventuellement rentrer

en conflit avec les programmes nationaux de protection sociale de l'Etat. Chaque année un arrêté ministériel portant répartition du fonds de dotation et de décentralisation alloue aux collectivités locales les ressources pour l'exercice de leurs compétences transférées. Sur cette base, les collectivités locales font la ventilation de ce montant par domaine de compétences transférées qui vient s'ajouter au budget initial (sur ressources propres) de la collectivité locale. La loi de finances de 2015 a vu une augmentation des ressources allouées aux collectivités locales de 14%, mais cela ne couvre pas les dépenses supplémentaires pour les entités nouvellement créées et les compétences nouvellement transférées (Banque mondiale, 2015). Par conséquent, les collectivités locales se trouvent dans une position où elles disposent des compétences sans moyens financiers suffisants.

Bien que les montants alloués aux activités de protection sociale soient minimes, un budget y est toujours consacré. Le budget est souvent consacré à l'aide aux indigents (principalement pendant les fêtes religieuses) et à la prise en charge de soins de santé. Dans une ville comme Pikine⁴⁴, sur un budget annuel de 6.9 milliards de CFA en 2016, 360 millions de CFA sont consacrés à des activités de protection sociale, soit 5.2% du budget de la ville. Ce budget est principalement dédié à la distribution de transferts monétaires ou de vivres alimentaires pendant les fêtes religieuses, à des bourses pour les étudiants ou au financement de micro projet. Le budget de Protection Sociale de la ville de Pikine est principalement financé sur les ressources propres, mais c'est exceptionnel et dû au fait que Pikine soit une des collectivités locales la plus riche.

Tableau 21: Budget de protection sociale de la ville de Pikine en million de CFA

Activités de protection sociale	Ressources propres	Fonds de dotation
Participation à la CMU	30	5
Secours aux indigents (transferts monétaires ou en vivres pendant les fêtes religieuses)	150	
Appui assistance publique	40	
Bourses pour les étudiants	80	
Appuis au financement des projets productifs pour les populations déshéritées		55
total Protection Sociale	360	
total budget Pikine	6900	
part de la protection sociale dans le budget total	5.2%	

Source : Auteur, sur la base des données collectées

Bien qu'il n'existe pas d'évaluation concernant les programmes de protection sociale mis en œuvre par les collectivités locale, il est peu probable que cet appui cible en majorité les plus pauvres et les plus vulnérables. Toute l'assistance est distribuée sur la base des demandes reçues et du stock/budget disponible. Le niveau d'indigence ou de pauvreté n'est pas évalué. La ville, et les collectivités locales, n'ayant pas les ressources ni les outils pour faire ce travail. Les premiers du groupe cible (étudiants, personnes âgées...) à faire une demande sous forme de lettre accompagnée d'une copie de la carte nationale d'identité sont les premiers servis. C'est donc ceux qui ont le meilleur réseau et le meilleur accès à l'information qui ont le plus de chances de bénéficier de ces appuis.

⁴⁴Considéré comme la 2^{ème} ville la plus riche en termes de ressources propres et la plus dense du pays, donc pas représentative des finances des autres collectivités locales

Le RNU pourrait être un outil très utile aux collectivités locales pour augmenter l'efficacités des actions de protection sociale et augmenter la coordination entre le niveau décentralisé

RNU repose en grande partie sur le ciblage communautaire réalisé au niveau de chaque quartier et village et coordonné par chaque commune. Les collectivités locales ne devraient donc pas être réfractaires à l'utilisation du RNU. Cependant, peu comprennent encore les objectifs du RNU et les mécanismes d'utilisation. Une utilisation du RNU par les collectivités locales constitue aussi une opportunité pour faciliter la coordination des programmes au niveau local (mis en œuvre par les collectivités locales, par l'Etat central ou par les ONG) et d'intégrer les efforts vers les populations les plus pauvres.

III- La gestion financière du système de protection sociale peu performante

Le manque de vision du secteur dans la planification budgétaire

Le cadre stratégique de la protection sociale au Sénégal ne donne que de faibles orientations budgétaires pour la réalisation de cette stratégie. La nouvelle SNPS s'est fixé comme objectif de sécuriser les financements des programmes non contributifs et semi-contributifs à hauteur de 7% du budget de l'Etat, en sachant qu'entre 2013 et 2015 les dépenses totales de protection sociale sans les programmes d'assurance sociale se situaient entre 4.5 et 5% du budget total de l'Etat. Une estimation succincte des coûts des programmes principaux est incluse dans la SNPS en attendant qu'une estimation plus approfondie puisse avoir lieu.

L'estimation succincte du coût des principaux programmes n'est pas suffisante pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie. L'estimation du coût financier des programmes de la nouvelle SNPS alloue autant de ressources financières aux handicapés (11%), qu'aux enfants (12%) ou aux personnes âgées (12%). Cela pose question quant aux objectifs de couverture pour chacun de ces groupes et à l'équité d'une telle répartition. En effet, les mêmes ressources sont allouées pour 1,7% de la population (les handicapés), que pour 27% de la population (les enfants de moins de 15 ans) et pour 5,5% de la population (les personnes âgées). De plus, l'estimation financière se concentre sur quelques programmes phares, mais ceux-ci ne sont pas toujours en cohérence avec le reste de la stratégie ce qui rendra difficile la priorisation des programmes au sein de chaque objectif au moment de la mise en œuvre. Par exemple : L'objectif stratégique 1 qui se concentre sur les enfants fait la liste des programmes phares pour cet objectif et mentionne parmi eux les programmes pour lutter contre la mendicité des enfants, le travail des enfants ou soutenir les enfants en conflit avec la loi. Cependant, ceux-ci ne sont pas repris dans la liste des programmes phares de la section relative à l'estimation financière.

Sans orientations financières claires dans la SNPS et dans le dispositif institutionnel actuel, les arbitrages budgétaires et la priorisation financière des programmes de protection sociale ne peuvent pas avoir lieu de manière holistique et stratégique. Il n'existe pas de budget spécifique dédié à la Protection sociale. Toutes les interventions publiques de Protection Sociale sont budgétisées au niveau de chaque ministère sectoriel auxquelles elles sont rattachées. La planification budgétaire du secteur de la protection sociale ne se fait pas de manière coordonnée. La DGPSN n'a aucun rôle dans ce processus. Les crédits alloués pour chaque programme sont décidés par le ministère de tutelle et selon les arbitrages du MEF. L'exercice donne des incitations négatives d'essayer de sécuriser le maximum de

budget pour son programme au sein de son ministère plutôt que de favoriser certaines priorités du secteur de la Protection Sociale et la complémentarité entre les programmes.

Le processus de planification budgétaire ne permet pas d'utiliser au mieux les ressources disponibles pour atteindre les résultats escomptés. Le budget de l'État est séparé entre le budget des dépenses financées par l'extérieur et le budget des dépenses financées exclusivement avec des ressources internes. Ces deux budgets sont préparés, gérés et suivis par différentes unités du Ministère des Finances et appuyés par des systèmes d'information différents qui ne communiquent pas entre eux. Aussi, le système actuel n'encourage pas la planification basée sur les résultats, bien que cela soit en train de changer progressivement avec l'instauration d'un document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)⁴⁵. Jusque-là l'habitude était que la dépense de chaque année soit, en général, reconduite l'année suivante. La planification budgétaire ne se faisait pas sur la base des résultats recherchés ni sur des objectifs de couverture. Le DPPD ne se fera pas pour la Protection Sociale mais pour chaque ministère de tutelle, il risque de ne pas résoudre le problème de planification du secteur.

Une exécution des programmes mise en difficulté

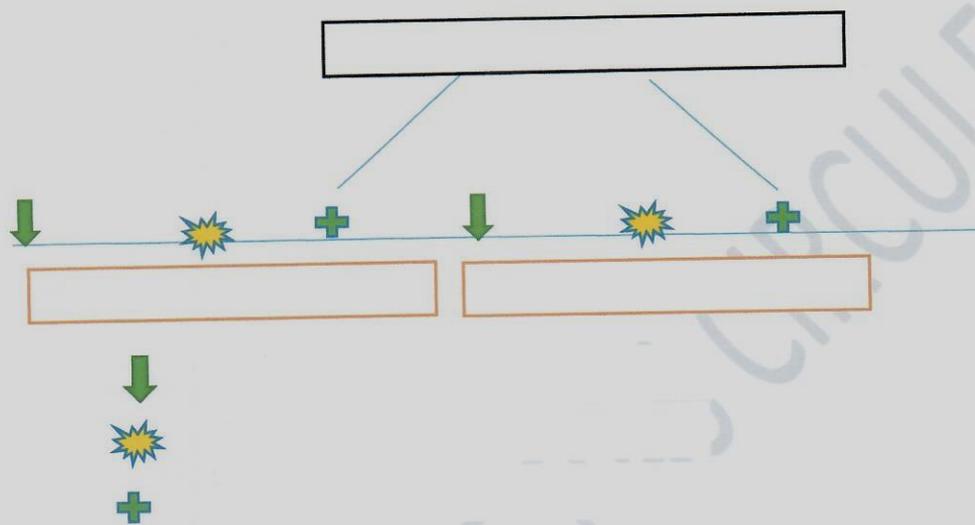
L'analyse de la variation des montants alloués entre la loi de finance initiale (LFI) et la loi de finance rectificative (LFR) montre une fragilité de certains programmes à connaître en début d'année fiscale les ressources disponibles. Sur le montant total planifié de 10 programmes de protection sociale, on observe une variation moyenne de 59% entre la LFI et la LFR sur les 6 années couvertes. Il convient de noter qu'aucune variation entre la LFI et la LFR n'est négative, les budgets des programmes de protection sociale ne sont pas diminués en cours d'année. Cependant cette variation positive signifie aussi que certains programmes ne sont pas prioritaires au moment de la LFI.

Les programmes les plus concernés par ces variations sont la réponse à l'insécurité alimentaire avec une variation moyenne de 115%, les bourses de l'enseignement supérieur (avec une variation moyenne de 75%) et le FSN (avec une variation de 35% en moyenne). Ces variations illustrent deux dysfonctionnement du système: d'une part le manque de contrôle de l'administration de l'enseignement supérieur sur la planification du cout des bourses, et cela avait d'ailleurs relevé dans l'audit de 2013 sur la politique de gestion des bourses (XXX>). D'autre part, l'estimation du montant nécessaire aux programmes de réponses aux chocs intervient en dehors du processus de

⁴⁵ Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) a été introduit suite à une réforme des finances publiques initiée par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en 2009. L'objectif est de mieux matérialiser la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) à travers les budgets programmes. La réforme rentrera en vigueur en 2017 au Sénégal mais a commencé à être introduite progressivement depuis 2012.

programmation budgétaire et en décalage avec les besoins de réponse à l'insécurité alimentaire. Les lois de finance rectificatives sont adoptées en général à la fin du 3^{ème} trimestre de l'année en cours, or la réponse à l'insécurité alimentaire doit avoir lieu pendant la période de soudure (début 3^{ème} trimestre).

Figure XX : disponibilité des ressources financières et réponse à l'insécurité alimentaire (stock de sécurité alimentaire)



*115% représente la moyenne d'augmentation annuelle du budget du CSA suite à la LFR entre 2010 et 2015

Source : Auteur, sur la base des données compilées

Certains programmes font face à une allocation de ressources nulles en début d'année fiscale (représenté par les cases rouges). La LFR est venu corriger cela et a alloué des montants, même parfois plus importants que les années précédentes à ces programmes. Cependant cette pratique est peu courante. Les programmes particulièrement affectés par ce processus sont encore une fois le programme de réponse à l'insécurité alimentaire, le Fonds de Solidarité Nationale et le Fonds de Promotion à l'Entreprenariat Féminin. Les autres programmes étaient en fait des programmes qui ont démarré l'année où leurs budgets a été inscrits sur la LFR. Cependant, il n'en demeure pas moins que cette pratique budgétaire met les institutions en situation difficile pour exécuter les activités et décaisser selon le calendrier de l'année financière.

TABEAU 22: VARIATION DU BUDGET ALLOUE ENTRE LA LOI DE FINANCE INITIALE ET LA LOI DE FINANCE RECTIFICATIVE

	% variation entre LFI et LFR						Moyenn e de variatio n
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
PNBSF				0 dans LFI	0.0%	0.0%	0.0%
Bourses de l'enseignement supérieur	45.4%	125.0%	41.7%	62.8%	53.6%	22.8%	58.5%
Réponse à l'insécurité alimentaire	50.0%	210.0%	0 dans LFI	66.7%	313.3%	50.0%	115.0%
Fonds National de retraite	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	10.3%	0.0%	18.4%
Fonds de solidarité nationale	100.0%	100.0%	0 dans LFI	15.0%	0.0%	0 dans LFI	35.8%
Couverture Médicale Universelle				0 dans LFI	0.0%	0.0%	0.0%
Programme de Renforcement de la Nutrition	0.0%	17.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.8%
PRODAC					0 dans LFI	60.0%	10.0%
Fonds de Promotion à l'entrepreneuriat féminin	0.0%	100.0%	0 dans LFI	0.0%	111.1%	0.0%	35.2%
Projet d'appui à l'entrepreneuriat					0 dans LFI	750.0%	125.0%
Total	15.9%	109.3%	121.0%	30.5%	25.5%	13.2%	52.6%

Source : Auteur, sur la base des données collectées

De plus, la période effective de décaissement est de 8 mois ce qui affecte l'exécution des activités. Aucun engagement n'est fait avant fin février ou début mars, période pendant laquelle les ministères attendent la notification écrite de leur budget par le MEF pour pouvoir commencer à exécuter leurs dépenses. La clôture des propositions d'engagements nouveaux intervient généralement début novembre. Cela réduit le temps effectif pendant lequel les activités peuvent se dérouler normalement.

Les programmes de protection sociale mettent en œuvre des activités avec des frais de fonctionnement limités. Sur la base des données qualitatives recueillies sur les frais administratifs des

	Sanitaire et Sociale	164	141	142	132	132	-
50	Congés de maternité	1,881	1,919	2,246	2,570	2,642	-
	TOTAL en millions de CFA	187,916	181,332	212,853	231,816	258,955	172,866

EBAUCHE - NE PAS CIRCULER

Annexe 3 : Total des dépenses sur financement externe entre 2010 et 2015 par programme de protection sociale en millions de CFA

	Programmes	total dépenses sur financement externe					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Programmes d'assistance sociale	11,722	11,537	13,062	9,756	9,230	7,632
	Programmes de transferts monétaires	-	-	-	-	-	550
1	Programme national de bourses de sécurité familiale	-	-	-	-	-	550
2	Programme de lutte contre la vulnérabilité des enfants	-	-	-	-	-	-
3	Appui aux pupilles de la Nation	-	-	-	-	-	-
	Bourses étudiantes	-	-	-	-	-	-
4	Bourses de l'enseignement supérieur	-	-	-	-	-	-
	Subventions ciblées pour faciliter l'accès à la santé	5,647	4,899	3,055	32	4,565	4,424
5	Programme de prise en charge médicale des indigents	-	-	-	-	-	-
6	Programme de lutte contre le VIH SIDA	3,000	645	2,000	-	2,000	2,000
7	Plan SESAME	-	-	-	-	-	-
8	Gratuité pour les moins de 5 ans	-	-	-	-	-	-
9	Couverture maladie universelle	-	-	-	-	-	1,213
10	Gratuité de la césarienne	2,647	4,254	1,055	32	2,565	1,211
11	Dialyse	-	-	-	-	-	-
	Cantines scolaires	3,512	2,745	6,671	7,928	2,633	1,655
12	Cantines scolaires - Direction Cantines Scolaires (DCaS)	-	-	-	-	-	-
13	PAM Cantines Scolaires	3,512	2,745	6,671	7,928	2,633	1,655
	Programmes de nutrition						

		2,562	3,893	3,336	1,796	2,031	1,003
14	Programme de nutrition communautaire	1,669	2,607	2,855	1,796	2,031	489
15	transferts sociaux pour lutter contre la malnutrition	893	1,286	482	-	-	514
	Services d'accueil des enfants	-	-	-	-	-	-
16	Programme enfance déshéritée	-	-	-	-	-	-
17	Crèche communautaire	-	-	-	-	-	-
18	Programme des enfants de la rue	-	-	-	-	-	-
19	Case des tout petits	-	-	-	-	-	-
	Autres	-	-	-	-	-	-
20	Carte d'égalité des chances	-	-	-	-	-	-
	Programmes de réponses aux chocs et d'urgence	1,024	3,049	8,484	7,686	7,757	7,540
21	programme de riposte à l'insécurité alimentaire (CSA)	-	-	2,700	600	2,500	5,600
22	programme de riposte à l'insécurité alimentaire (PAM)	1,024	3,049	5,784	7,086	5,257	1,940
23	Fonds de calamité agricole	-	-	-	-	-	-
24	Prévention et maîtrise des catastrophes	-	-	-	-	-	-
25	Fond de Solidarité Nationale – FSN	-	-	-	-	-	-
26	Fonds de lutte contre les inondations	-	-	-	-	-	-
27	Assurance Agricole	-	-	-	-	-	-
	Programmes d'accès à l'emploi	3,127	2,490	3,585	9,028	2,591	2,865
	Programmes de développement d'AGR pour les plus vulnérables	1,503	722	469	-	805	295
28	Projet d'appui à la promotion des aînés – PAPA	-	-	-	-	-	-
29	PRP – programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de pauvreté	1,503	722	469	-	-	-
30	PRODES – programme de bourses économiques	-	-	-	-	805	295

31	Programme d'autonomisation des personnes affectées par la lèpre et familles	-	-	-	-	-	-
32	Programme de réadaptation à base communautaire – PRBC	-	-	-	-	-	-
	Programmes d'appui à l'entrepreneuriat	-	-	128	6,935	936	-
33	Plateforme appui au secteur privé (PLASEPRI)	-	-	128	6,935	246	-
34	programme de financements de projet des jeunes	-	-	-	-	-	-
35	programme d'insertion professionnelle des jeunes	-	-	-	-	-	-
36	fonds national Actions pour l'emploi des jeunes	-	-	-	-	-	-
37	Fonds national de promotion de la jeunesse	-	-	-	-	-	-
38	Fonds national de l'entrepreneuriat féminin	-	-	-	-	690	-
39	Agence de la jeunesse et de l'emploi en banlieues	-	-	-	-	-	-
40	Agence nationale de l'emploi des jeunes	-	-	-	-	-	-
41	Appui financement à l'entrepreneuriat	-	-	-	-	-	-
42	programmes de domaines agricoles communautaires	-	-	-	-	-	-
	Programmes de formation	1,624	1,768	2,988	2,093	850	2,570
43	Office de formations et d'emploi des jeunes de banlieues	-	-	-	-	-	-
44	Programme d'Appui à la Formation professionnelle et à l'Insertion	1,624	1,768	2,988	2,093	850	2,570
	Programmes d'Assurance sociale	-	-	-	-	-	-
45	Institut de Prévoyance Retraite du Senegal	-	-	-	-	-	-
46	Fonds National de retraite	-	-	-	-	-	-
47	les Accidents du travail et maladies professionnelles (CSS)	-	-	-	-	-	-
48	Allocations familiales (CSS)	-	-	-	-	-	-
49	Prestations de l'Action Sanitaire et Sociale	-	-	-	-	-	-

50	Congés de maternité	-	-	-	-	-	-
	TOTAL en millions de CFA	15,873	17,076	25,130	26,470	19,578	18,037

EBAUCHE - NE PAS CIRCULER

Annexe 4 : Nombre de bénéficiaires par programme de protection sociale de 2010 à 2015

	Programme	Unité de dénombrement	Nombres de bénéficiaires					
			2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programmes d'assistance sociale								
Programmes de transferts monétaires								
1	Programme national de bourses de sécurité familiale	ménages	-	-	-	49,088	95,000	197,751
2	Programme de lutte contre la vulnérabilité des enfants		-	-	-	-	-	-
3	Appui aux pupilles de la Nation	individus	-	-	-	-	696	720
Bourses étudiantes								
4	Bourses de l'enseignement supérieur	individus	62,000	78,000	80,000	85,000	103,278	107,632
Subventions ciblées pour faciliter l'accès à la santé								
5	Programme de prise en charge médicale des indigents	individus	-	-	1,554	2,572	1,606	-
6	Programme de lutte contre le VIH SIDA	individus	21,028	15,771	13,716	18,436	-	-
7	Plan SESAME	individus	-	-	-	-	215,000	94,161
8	Gratuité pour les moins de 5 ans	individus	-	-	-	-	1,269,059	2,016,765
9	Couverture maladie universelle	individus	-	-	-	-	-	792,985
10	Gratuité de la césarienne	individus	589	-	-	6,705	12,066	17,961
11	Dialyse	individus						

			-	-	-	-	550	550
Cantines scolaires								
12	Cantines scolaires - Direction Cantines Scolaires (DCaS)	individus	254,371	265,523	277,164	289,315	301,999	344,706
13	PAM Cantines Scolaires	individus	564,165	565,650	489,589	499,130	499,130	303,738
Programmes de nutrition								
14	Programme de nutrition communautaire transferts sociaux pour lutter contre la malnutrition	individus	888,205	1,136,405	1,364,819	1,542,219	1,602,726	1,475,147
15		ménages	23,225	26,266	6,008	-	-	10,807
Services d'accueil des enfants								
16	Programme enfance déshéritée	individus	-	-	176	176	573	653
17	Crèche communautaire	individus	-	-	-	-	-	0
18	Programme des enfants de la rue	individus	-	-	-	-	-	-
19	Case des tout petits	individus	103,575	110,865	113,155	132,734	140,678	144,760
Autres								
20	Carte d'égalité des chances	individus	-	-	-	-	0	2,021
Programmes de réponses aux chocs et d'urgence								
21	programme de riposte à l'insécurité alimentaire (CSA)	individus						
22	programme de riposte à l'insécurité alimentaire (PAM)	individus	54,574	39,085	142,000	300,881	257,690	85,855
23	Fonds de calamité agricole	individus	-	-	-	-	-	-
24	Prévention et maîtrise des catastrophes	individus	-	-	-	-	-	-
25	Fond de Solidarité Nationale – FSN	individus						

			-	-	-	-	1,167	2,665
26	Fonds de lutte contre les inondations	individus						
27	Assurance Agricole	individus	-	1,511	2,257	9,751	13,559	19,690
Programmes d'accès à l'emploi								
Programmes de développement d'AGR pour les plus vulnérables								
28	Projet d'appui à la promotion des aînés – PAPA	groupes	-	-	88	205	716	808
29	PRP – programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de pauvreté	groupes	1,440	700	3,414	-	-	-
30	PRODES – programme de bourses économiques	groupes	-	-	-	-	1,023	1,094
31	Programme d'autonomisation des personnes affectées par la lèpre et familles	groupes	-	-	112	611	691	869
32	Programme de réadaptation à base communautaire – PRBC	groupes	1,900	-	943	1,961	2,287	3,125
Programmes d'appui à l'entrepreneuriat								
33	Plateforme appui au secteur privé (PLASEPRI)	individus	-	-	-	-	-	-
34	programme de financements de projet des jeunes	individus	-	-	-	-	-	1,655
35	programme d'insertion professionnelle des jeunes	individus	-	-	-	-	-	281
36	fonds national Actions pour l'emploi des jeunes		-	-	-	-	-	-
37	Fonds national de promotion de la jeunesse		-	-	-	-	-	-
38	Fonds national de l'entrepreneuriat féminin		-	-	-	-	-	-
39	Agence de la jeunesse et de l'emploi en banlieues		-	-	-	-	-	-
40	Agence nationale de l'emploi des jeunes							

			-	-	-	-	-	-
41	Appui financement à l'entrepreneuriat		-	-	-	-	-	-
42	programmes de domaines agricoles communautaires		-	-	-	-	-	-
Programmes de formation								
43	Office de formations et d'emploi des jeunes de banlieues		-	-	-	-	-	-
44	Programme d'Appui à la Formation professionnelle et à l'Insertion		-	-	-	-	-	-
Programmes d'Assurance sociale								
45	Institut de Prévoyance Retraite du Senegal	individus	119,096	128,360	132,672	129,055	135,466	-
46	Fonds National de retraite	individus	56,618	58,713	61,342	64,027	67,364	70,186
47	les Accidents du travail et maladies professionnelles (CSS)	individus	2,660	2,333	2,506	2,191	1,736	-
48	Allocations familiales (CSS)	individus	439,748	503,088	519,744	547,818	535,545	-
49	Prestations de l'Action Sanitaire et Sociale	individus	17,186	27,021	25,935	24,848	24,283	-
50	Congés de maternité	individus	2,936	3,099	3,376	3,416	-	-