

REPUBLIQUE DU SENEGAL – Protection Sociale

Mission d'Assistance Technique de la Banque mondiale Dakar, 25-29 octobre 2010

DRAFT AIDE-MEMOIRE

Introduction

1. Une mission d'assistance technique sur la Protection Sociale s'est déroulée à Dakar du 25 au 29 octobre 2010. L'objectif de la mission était de discuter avec le Gouvernement d'un programme de travail pour l'assistance technique de la Banque Mondiale dans le Secteur. Dans ce contexte, la mission a (i) rencontré les différents acteurs gouvernementaux et partenaires techniques et financiers en charge des politiques, programmes et projets autour de la Protection Sociale (Filets Sociaux notamment); et (ii) entamé des discussions préliminaires pour un plan de travail analytique pour l'assistance technique de la Banque Mondiale pour le développement d'une politique et d'un système efficace de filets sociaux au Sénégal. La mission a aussi accompagné la mission de supervision et de pré-identification de la série de Crédits de Soutien à la Réduction de Pauvreté.
2. La mission était composée de M. Azedine Ouerghi (Spécialiste principal en Protection Sociale, chargé du Projet, Unité Protection Sociale, Région Afrique), Mme Julie Van Domelen (Spécialiste Principale en Protection Sociale, Consultante), M. Ludovic Subran (Économiste, Unité Protection Sociale, Région Amérique Latine et Caraïbes), M. Mamadou Ndione (Économiste, Bureau de la Banque Mondiale au Sénégal) et Mme Khady Lo (Assistante de Programme, Bureau de la Banque Mondiale au Sénégal).
3. La mission a travaillé en étroite collaboration avec la Cellule de Suivi opérationnel des programmes de lutte contre la pauvreté dirigée par M. Ousmane Ka, et rencontré les départements techniques du Ministère de l'Economie et des Finances tels que le Centre d'Etudes de Politiques du Développement (CEPOD), la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE) et l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE), les équipes techniques des Ministères de la Famille, de l'Action Sociale, de l'Education, de la Santé, ainsi que les coordinateurs du Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN) et du Conseil National de Lutte contre le Sida (CNSL), les partenaires techniques et financiers - lors d'une réunion du groupe inter agences sur la protection sociale, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) et M. Maguette Niang, Conseiller Spécial de M. le Premier Ministre. La mission exprime sa reconnaissance aux autorités Sénégalaises rencontrées durant la mission.
4. Cet aide-mémoire résume les principales discussions tenues lors de la mission et présente les voies envisagées pour l'assistance technique de la Banque Mondiale dans le secteur pour cette année. Les propositions faites dans cet aide-mémoire restent provisoires jusqu'à validation de la Direction de la Banque Mondiale.

I. Objectifs de la Mission

5. L'objectif principal de la mission est de développer un plan d'actions pour une revue détaillée du système de filets sociaux au Sénégal et de proposer des actions et reformes

nécessaires à améliorer le système actuel pour qu'il soit plus efficace et efficient, comme capable de répondre aux besoins du Sénégal aussi bien en temps normal qu'en temps de crises et de chocs.

II. Orientations de la Revue des Filets Sociaux

6. La mission s'est réunie avec les responsables des ministères, agences et programmes dans l'objectif de préciser les concepts, la couverture et l'envergure de la Revue des Filets Sociaux au Sénégal. L'importance d'une analyse plus profonde des plateformes techniques et institutionnelles a été confirmée. Ces dernières apparaissent comme nécessaires pour mieux répondre tant aux besoins transitoires dus aux chocs comme ceux de 2008-2009, comme ceux liés à des problèmes structurels et chroniques. Le gouvernement a exprimé son intérêt pour ce travail, particulièrement au vu du coût élevé (et de la faible efficacité pour répondre aux besoins des plus vulnérables) des mécanismes comme les subventions de prix.

7. La Revue se fera autour de principales composantes :

- a. Une analyse de la réponse aux chocs de 2008-2009 pour identifier les caractéristiques de ces réponses et leur impact estimés sur les couches les plus vulnérables.
- b. Une analyse des programmes de filets sociaux existants, y compris le niveau des dépenses, les mécanismes de ciblage, la couverture, les structures institutionnelles, les mécanismes administratifs et financiers, et ceux du suivi-évaluation. La mission a identifié et/ou s'est réunie avec les programmes suivants qui feront partie de la revue (non exhaustif): (i) le programme de Renforcement de la Nutrition (PRN) et son programme pilote de transfert en espèces aux femmes les plus vulnérables (NETS) ; (ii) le programme de bons alimentaires en zone urbaine du PAM ; (iii) le programme de transferts vers les orphelins et enfants vulnérables mis en œuvre par le CNLS ; (iv) le programme de cantines scolaires et les autres programmes (bourses par exemple) du secteur de l'éducation ; (v) les autres programmes d'aide alimentaire du CSA, du PAM et USAID en particulier ; (vi) les activités du Fond de Solidarité Nationale, comme les autres programmes du Ministère de l'Action Sociale ; (vii) la gratuité de l'accès aux soins pour les personnes âgées (SESAM), ainsi que les autres programmes du secteur santé ; et (ix) l'Initiative Nationale de Protection Sociale (INPS) – *Sugali Jaboot* du Ministère de la Famille.
- c. Une analyse basée sur l'enquête ESPS 2011, et en comparaison avec les données de l'ESAM 2005 sur l'évolution de la vulnérabilité, la couverture et ciblage des programmes sociaux et de solidarité, parmi autres. Vu l'importance des données statistiques et le calendrier de la mise en œuvre de l'enquête de ménage en cours (résultats attendus en mai 2011), la Revue sera mise à jour au mois de juin. La mission a passé en revue avec l'Agence Nationale de la Statistique le plan d'analyse de l'enquête. Les questionnaires contiennent une quantité importante des données sur les aspects de la couverture d'assistance sociale, la sécurité alimentaire, le tissu associatif et les mécanismes de solidarité, ainsi que les types et la fréquence des chocs. La mission s'est

accordé avec l'Agence d'ajouter un chapitre sur la Protection Sociale dans le rapport sur l'enquête, avec l'appui technique de l'équipe de la Banque Mondiale.

- d. Une analyse sur les possibilités fiscales des simulations de couverture de filet social.
- e. Des recommandations sur les possibles plateformes techniques et institutionnelles pour développer les mécanismes qui peuvent être étendus au moment de chocs.

III. Programme des Notes Techniques Ponctuelles

8. Puisque la Revue ne sera finalisée qu'au moment de la disponibilité des dernières données ménages, et pour accompagner les processus en cours, de formulation du Document de Politique Economique et Sociale, l'accélération de la mise en œuvre de la Stratégie de Protection Sociale, les nouveaux efforts autour des filets sociaux au Sénégal et la préparation de la Stratégie d'Assistance de la Banque Mondiale pour le Sénégal, la mission constate la nécessité de fournir un appui technique ponctuel mais en continu sur des thèmes spécifiques. Une série de notes de politique et/ou techniques sera donc définie et programmée en fonction du calendrier de préparation des documents stratégiques en cours.

9. La mission a identifié les thèmes suivants en discussion avec les partenaires: (i) les liens entre les filets sociaux et la croissance économique ; (ii) les mécanismes de ciblage des filets sociaux au Sénégal et ailleurs, y compris l'option d'un registre unique de bénéficiaires ; (iii) méthodologie et calcul de 'proxy means test' au Sénégal, faisant une simulation sur les données ménages utilisant le modèle ADEPT en conjonction avec le DPEE ; (iv) une comparaison des mécanismes opérationnels et de gestion administrative et financière des transferts directs, en espèces ; (v) l'analyse de l'incidence des bénéfices de possibles changements dans les structures tarifaires en eau, électricité ;

10. Après la mission, cette liste sera finalisée avec la note conceptuelle et selon les ressources disponibles, avant le 30 novembre 2010.

IV. Liens avec le Document de Politique Economique et Sociale (DPES)

11. La Protection Sociale occupe une position importante dans le DSRP-II (2006-2010) et constitue un axe prioritaire parmi les 4 orientations stratégiques du Sénégal. L'axe Protection sociale (axe du DSRP), dérive essentiellement de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) développée en 2005. Il s'organise autour de trois piliers: (1) la réforme et le renforcement des systèmes formels de sécurité sociale et l'extension de la protection sociale, (2) la protection et le suivi des groupes vulnérables et (3) la prévention et la gestion des risques majeurs et des catastrophes. Le Sénégal est actuellement entrain de préparer son DSRP III (2011-2015) appelé le Document de Politique Economique et Sociale (DPES). Dans le cadre du développement du DPES, une revue de l'état d'avancement de l'axe de protection sociale a noté une progression lente dans la mise en œuvre de cet axe. En effet le système

actuel n'était pas en mesure de répondre aux chocs successifs récemment subies ce qui obligé le gouvernement à adopter des mesures de subventions généralisées et non ciblées qui ont couté entre 3 et 4% du PIB. La mission a constaté que le champ très large adopté par la stratégie actuelle a contribué à une dispersion des actions d'intervention parmi plusieurs acteurs réduisant ainsi leur visibilité et impact.

12. La mission a partagé avec les autorités des réserves et recommandations sur la continuité dans la maquette analytique pour la formulation de la partie consacrée aux filets sociaux dans le DPES (similaire à celle du DSRP II). Elle vise une liste très longue de groupes vulnérables et/ou de programmes, rendant difficile un ciblage efficace et contribue davantage à une multiplication des actions et une dispersion des ressources financières et humaines. Elle est aussi essentiellement orientée vers des interventions purement d'assistance sociale et ne prend pas en considération les aspects productifs et de promotion des filets sociaux, pouvant viser des objectifs multiples de développement du capital des ménages : humain, financier et productif (création d'infrastructure communautaire) pour éventuellement échapper à la pauvreté. Le Groupe 7 chargé de la coordination du volet protection sociale, est entrain d'entamer une réflexion visant à renforcer la protection sociale dans le DPES.

V. Protection Sociale dans le Crédit de Soutien à la Réduction de Pauvreté V

13. La mission a accompagné la mission conjointe Banque Mondiale – Banque Africaine de Développement dans la supervision du Crédit de Soutien à la Réduction de Pauvreté IV et la pré-identification du Crédit de Soutien à la Réduction de Pauvreté V.

14. Les actions de politique alors retenues dans le document de projet du Crédit IV sur la protection sociale se rassemblaient autour de deux volets : (i) améliorer l'efficacité des programmes de filets sociaux ; et (ii) progresser dans la soutenabilité fiscale de l'enveloppe assistance sociale. Les avancées observées jusque là sont résumées en annexe A.

15. Pour le bloc protection sociale du **Crédit de Soutien à la Réduction de Pauvreté V**, la mission recommande la création d'un comité de pilotage de haut niveau (Présidence, Primature, MEF) pour la mise en œuvre d'un système efficace de protection sociale. Les rôles, responsabilités, missions et membres d'un tel comité, ainsi que son ancrage sera discuté avec le gouvernement et les partenaires au cours des prochains mois. L'objectif d'un tel Comité, par nature intersectoriel est de redynamiser les actions à mettre en œuvre telles que décrites dans la Stratégie Nationale de Protection Sociale et pour permettre la continuité recherchée entre le DSRP II et le DPES et assurer une véritable mise en œuvre d'une politique de protection sociale au Sénégal.

VI. Coordination Avec les Partenaires

16. La mission a également rencontré l'ensemble des partenaires au développement acteurs de la protection sociale, parmi eux l'UNICEF, le PAM, la BIT, L'Union Européenne, L'OIM, le PNUD. Cette réunion du groupe inter agences a permis de réaffirmer une position commune des acteurs sur le diagnostic du secteur et les défis à venir pour renforcer l'appui des partenaires et améliorer l'efficacité des programmes et l'efficience du système de protection sociale au Sénégal. La Banque Mondiale continuera les échanges avec les

partenaires à travers cette plateforme à l'avenir. Ces réunions permettent aussi, dans l'effort de revue des filets sociaux, de mettre à jour les membres sur les avancées des différentes initiatives en cours.

17. Parmi les défis soulevés, l'ancrage institutionnel est particulièrement important. Des discussions ont été initiées à ce sujet pour revoir les options possibles pour améliorer l'appropriation des différents acteurs dans ce domaine. Il convient aussi de noter la volonté d'harmoniser davantage les messages, notamment en mettant l'accent sur le volet filets sociaux dans un plan d'action pour la protection sociale au Sénégal.

VII. Calendrier Proposé et les Prochains Pas

18. La mission, une fois le document validé, partagera l'aide mémoire avec les partenaires du gouvernement, notamment à travers les deux équipes de coordination identifiées : (i) la cellule de suivi opérationnel des programmes de lutte contre la pauvreté ; et (ii) l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE).

19. L'équipe finalisera la note conceptuelle pour l'assistance technique de l'année fiscale 2011 à la lumière des échanges et recommandations faites durant la mission. Celle-ci donnera plus détails sur les thèmes retenus, les dates buttoirs et les partenaires pour les notes techniques ponctuelles.

20. L'équipe Protection Sociale travaillera aussi avec l'équipe en charge du Crédit de soutien pour la note conceptuelle en cours de préparation pour assurer la continuité du bloc protection sociale dans le cinquième crédit.

Annexe A : Avancées dans la Matrice des Mesures de la Série d'Appui Budgétaire

Objectif	Actions de Politique		Indicateurs	Avancées observées
Composante 3: Atténuer les Vulnérabilités				
Protection Sociale				
Améliorer l'efficacité des filets sociaux	Réaliser deux programmes pilotes de transferts directs aux ménages	Conduire une évaluation opérationnelle et d'impact et faire des recommandations sur la suite (continuation, arrêt, mise à l'échelle)	Publier une note de politique économique qui identifie le contour d'un système de filets sociaux contra cyclique et de réponse aux crises	Les évaluations opérationnelles et d'impact des programmes NETS (transferts inconditionnels en espèces aux mères d'enfant de moins de cinq ans en milieu rural, avec communication sur le changement de comportement en nutrition - CLM) et 'cash-voucher' (bons alimentaires en milieu urbain pour les familles touchées par les inondations – PAM) sont en cours. Les lignes de bases seront disponibles en décembre. Les résultats des évaluations finales en juin 2011.
	Lancer une étude de faisabilité comprenant un volet sur le ciblage efficace, les systèmes opérationnels (y compris pour le suivi et l'évaluation et un registre unique de bénéficiaires)	I. Faire une étude de faisabilité		
			Organiser un atelier de dissémination sur les principales conclusions et la suite	Cette série d'études sera réalisée (et disséminée) avec l'assistance technique et les notes ponctuelles envisagées pour l'année fiscale 2011. Elles devraient être disponibles d'ici juin 2011.
Progresser sur la soutenabilité fiscale de l'enveloppe assistance sociale	Lancer une revue des filets sociaux comprenant un volet budgétaire et des informations sur la couverture, générosité, organisation des programmes	Finaliser et disséminer la revue	Adopter un engagement (possiblement budgétaire) de politique à moyen terme sur la protection et la promotion du capital humain des plus vulnérables pour favoriser la transformation du système de filets sociaux	Cette revue sera réalisée (et disséminée) avec l'assistance technique envisagée pour l'année fiscale 2011. Elle devrait être disponible d'ici juin 2011.
	Mettre en place un comité de pilotage sur les filets sociaux pour faire organiser l'initiative de modernisation	Organiser un atelier de dissémination sur les principales conclusions et la suite	Etablir l'ancrage institutionnel pour les directions stratégiques et la mise en œuvre d'un système de filets sociaux	La discussion est toujours en cours avec le gouvernement et les partenaires au développement sur l'ancrage, les rôles et responsabilités et les membres d'un tel comité de pilotage.