

République du Sénégal



2325
1455

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**Mise en place du dispositif de pilotage
de la protection sociale**

Projet de Termes de Référence

Dakar, Mai 2011

1. Contexte

Le Gouvernement du Sénégal a entamé l'élaboration en 2010 son Document de Politique Economique et Sociale, qui définit de nouvelles orientations stratégiques et des priorités de développement au cours des cinq (5) prochaines années.

Ce document présente le cadre de référence des politiques de développement économique et social et énonce les stratégies qui vont servir de leviers pour hisser le Sénégal au rang des pays émergents et aussi pour accélérer l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement à l'horizon 2015.

La protection sociale reste au cœur des priorités du gouvernement, conscient du fait que l'absence de protection sociale et de mécanismes de gestion des risques est un des facteurs de basculement des ménages dans la pauvreté. La vulnérabilité qui est la probabilité de voir la situation ou les conditions de vie des ménages se dégrader face aux aléas de la vie est fonction des **risques encourus par les ménages** et les individus, d'une part, et **de la capacité** de réaction d'autre part.

Avec l'élaboration de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS), intégrée et multisectorielle dans l'agenda du Crédit de soutien à la réduction de Pauvreté CSRP depuis 2005, le Sénégal a défini un cadre pour harmoniser toutes les initiatives que le gouvernement du Sénégal afin d'asseoir une politique globale, intégrée et concertée de protection sociale qui permettra (1) d'augmenter l'accès aux instruments de gestion des risques et aux systèmes de protection sociale chez les groupes vulnérables et chez les autres catégories sociales à risques, (2) d'accroître les capacités d'accès de ces cibles aux services sociaux de base ainsi qu'aux opportunités économiques, de manière équitable et durable

Ainsi il urge de définir des orientations claires dont la prise en compte requiert la formulation et le financement d'un Plan d'Actions Multisectoriel articulé aux orientations du document de politique économique et sociale (DPES), compte tenu de l'augmentation de la vulnérabilité des ménages, consécutive aux récentes crises survenues en 2008-2009. En effet, les ménages ruraux et urbains ont été touchés par des chocs covariants (inondations, sécheresse, crises des prix, etc...) qui sont venus s'ajouter aux difficultés persistantes dans le domaine de l'accès aux services sociaux de base. Face à cette situation, une réponse multisectorielle est à envisager en vue d'aider les ménages à gérer le risque et de réduire la vulnérabilité de certaines catégories sociales qui sont sous l'emprise de la pauvreté.

C'est pourquoi le gouvernement s'inscrit dans la dynamique d'organiser le secteur de la protection sociale et les mesures à prendre tourneront essentiellement autour de trois aspects :

- la nécessité d'asseoir un cadre d'intervention cohérent en vue de mieux coordonner les interventions des ministères sectoriels et des partenaires ;
- la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action multisectoriel, articulé aux orientations du document de politique économique et social (DPES) ;
- la nécessité de mettre en œuvre un mécanisme de mobilisation renforcé de ressources pour le financement de programmes identifiés ou en cours d'exécution;

2. Objectifs

2.1 Objectif Général :

Il est visé, conformément aux recommandations du gouvernement et des partenaires, l'instauration d'un cadre cohérent de coordination des interventions multisectorielles en matière de protection sociale et de gestion des risques et catastrophes.

2.2 Objectifs spécifiques:

Le comité de pilotage devra spécifiquement :

- coordonner et capitaliser les différentes expériences en cours dans notre pays ;
- partager les différentes expériences initiées dans les autres pays ;
- initier des approches communes en matière de ciblage, de définition des priorités et de suivi évaluation ;
- identifier des alternatives viables de réponse aux chocs et les moyens de leur financement.

3. Méthodologie et fonctionnement :

Le Comité de pilotage sera présidé par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances. Il sera composé de l'ensemble des partenaires techniques et financiers ainsi que des principaux ministères concernés par la protection sociale et la gestion des risques de catastrophes. Des réunions périodiques seront programmées pour suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'actions et promouvoir les échanges entre acteurs sur les aspects techniques d'évaluation des programmes. Un comité technique se chargera de l'animation de ce nouveau cadre.

Les modalités pratiques de fonctionnement seront définies par les membres.

4. Résultats attendus :

- ❑ Un plan d'action multisectoriel est élaboré, validé et financé avec l'appui des partenaires techniques et financiers ;
- ❑ les interventions en matière de protection sociale sont mieux coordonnées ;
- ❑ les différentes expériences en cours dans notre pays sont mieux partagées et capitalisées ;
- ❑ les échanges entre acteurs sur la protection sociale et la gestion des risques de catastrophes sont plus réguliers ;
- ❑ les capacités de mobilisation de ressources financières pour la protection sociale et la gestion des risques de catastrophes sont améliorées.

COMITE DE PILOTAGE

- Présidence : Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances /
- Structures du MEF : Direction Générale des Finances (DGF), DCEF, DB/ ANSD/ DPEE/ DPN/ UCSPE-Coordination-/ GIZ/PARRER (ex GTZ)
- Présidence de la République : CAPE, CHAT/SENECLIC
- Primature : Programme de Renforcement de la Nutrition, CNLS,
- Les Chambres (Sénat et Assemblée Nationale)
- Ministère de l'Intérieur : Direction de la Protection Civile
- Ministère du Travail et des Organisations Professionnelles/Direction de la Protection sociale
- Ministère en charge du Genre
- Ministère en charge de la Famille / Direction de la famille/PRP -CSO
- Ministère en charge de la Petite Enfance et de la Protection de l'Enfant / Direction de la Protection des Droits de l'Enfant
- Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale
- Ministère de la Santé et de la Prévention
- Ministère de l'Enseignement Préscolaire, de l'Elémentaire, et du Moyen Secondaire
- Société Civile : CONGAD. + DPEE.
- PTF : BIT, PNUD, Banque Mondiale, BAD, OIM, OMS, PAM, UNICEF, FAO, Coopération Italienne, Coopération Canadienne.

Annexe II

Sénégal – Banque Mondiale :

Programme d'Assistance Technique sur la Protection Sociale

Notes Techniques

1. Les liens entre les filets sociaux et la croissance économique;

L'importance du rôle protecteur des interventions en matière de protection sociale est largement reconnue. Les réseaux familiaux, les associations communautaires et religieuses, les compagnies d'assurance privées et les politiques et programmes de protection sociale du secteur public jouent un rôle en aidant les ménages à gérer les risques et répondre aux chocs inévitables et souvent aléatoires de la vie. En raison de son rôle dans la protection des groupes vulnérables, la protection sociale est souvent considérée surtout comme un instrument de redistribution. L'effet sur l'équité sociétale, que ce soit dans la pauvreté ou le revenu ou un meilleur accès aux services et emplois, est considéré comme une contribution fondamentale de la protection sociale. Cependant, il est question de savoir si cela se fait au détriment de la croissance économique, dans le vieux débat de la croissance économique par rapport aux capitaux propres. Des ressources qui auraient pu servir à promouvoir la croissance économique, comme les investissements dans les infrastructures ou le développement des marchés, sont plutôt utilisés comme 'des subventions' et sont donc considérées comme un coût d'opportunité. Cette note technique sera préparée en se basant sur la littérature internationale et s'appuiera sur l'évidence issues de recherches dans ce domaine.

2. Développement d'un système de ciblage national efficace et transparent

a. Les mécanismes de ciblage des filets sociaux au Sénégal

L'objectif de cette assistance technique est d'aider le Gouvernement du Sénégal à développer des mécanismes de ciblage plus efficaces et transparents dans le domaine de la protection sociale. Les programmes de protection sociale devraient assurer un système de sélection des bénéficiaires transparent et cohérent avec les objectifs des programmes. Les programmes non-ciblés posent des problèmes en termes de risque d'inclusion des populations non-pauvre et/ou non vulnérables aboutissant souvent à des dépenses fiscales élevées et non justifiées. Pour assurer un impact maximal pour un budget donné, il convient de réduire les « fuites » et les risques de démotivation ; et de canaliser les programmes sur la population-cible. Il y a plusieurs options de mécanismes de ciblage, y compris l'auto-sélection, le ciblage géographique ou démographique/catégoriel, le ciblage basé sur le revenu ou l'approximation du revenu/des moyens (proxy means test), et le ciblage effectué par les communautés.

Cette note technique analysera le ciblage dans les programmes des filets sociaux au Sénégal. Notamment, elle se donne comme visée de :

- Classifier les types des mécanismes de ciblage utilisés dans les programmes de filets sociaux au Sénégal.¹
- Compiler les critères d'éligibilité et les processus de sélection utilisés ;
- Analyser les résultats obtenus dans le domaine du ciblage, s'ils sont disponibles
- Faire référence à la meilleure pratique internationale dans le domaine de ciblage pour les différents types de programmes existant au Sénégal ;
- Evaluer les possibilités de créer un registre unique de bénéficiaires au Sénégal pour mieux coordonner les activités des divers programmes; et
- Evaluer les différentes plateformes et mécanismes de coordination utilisés dans les cas de ciblage fait par les communautés pour rationaliser et harmoniser ces processus de ciblage.

b. La méthodologie et calcul de 'proxy-means test' au Sénégal

L'identification des individus et des ménages qui ont besoin de filets sociaux devrait être établie sur une base subjective et transparente. L'un des mécanismes utilisés partout est le ciblage basé sur le revenu ou sur l'approximation du revenu/des moyens (proxy means test). Le ciblage sur le revenu (means test) établit l'éligibilité basée sur la vérification du revenu et des actifs détenus. Cependant, ce mécanisme fonctionne surtout quand le revenu, les dépenses et les richesses sont monétisés et quand l'information est disponible. Dans l'absence de ces conditions, le ciblage sur l'approximation du revenu (proxy-means test) est possible. Cette approche d'éligibilité est basée sur un indice multidimensionnel de caractéristiques observables qui sont corrélées au revenu. Les variables et coefficients de chacune d'entre elles peuvent être déterminés par un modèle de régression (typiquement: localisation, taille du ménage, habitat, éducation, occupation, revenu, proximités de services de base) calibrés sur des données d'enquête.

¹ Programme de la Renforcement Nutritionnelle (PRN) et son programme pilote de transfert en cash aux ménages vulnérables

Le programme du PAM sur les bons alimentaires

Le programme du Comité National de la Lutte contre le SIDA (CNLS) sur les transferts vers les orphelins et enfants vulnérables

L'Initiative Nationale de la Protection Sociale pour les groupes vulnérables (*Suqali Jaboot*) du Ministère de la Famille, des Groupements Féminins et de la Protection de l'Enfance

Le programme de cantines scolaires du PAM et le Ministère d'Education

Les autres programmes d'aide alimentaire du PAM et USAID

Les activités du Fond National de Solidarité

Les transferts de l'Action Sociale

Les appuis en vivres de la Commissariat de la Sécurité Alimentaire

L'accès aux soins de santé des personnes âgées à travers du SESAM.

Les autres programmes de gratuite dans le secteur santé

Les programmes de bourses et autres appuis dans le secteur éducation

Le programme de travaux publics d'haute intensité de main d'œuvre du Ministère d'Infrastructure

Le ciblage sur l'approximation du revenu (PMT) est préférable dans le cas d'une économie largement informelle et soumise à des aléas saisonniers, ce qui est le cas du Sénégal. La formulation d'un indice approximatif du revenu permettra aux programmes de protection sociale de passer du ciblage catégoriel (femme sans tutelle, chômeurs, handicapés, orphelins, personnes âgées) à un instrument plus affiné sur la condition des ménages. Le ciblage sur l'approximation du revenu nécessite peu d'information administrative et se concentre sur des caractéristiques observables.

Il s'agit d'un travail technique qui consiste à développer un score pour estimer le bien-être d'un ménage sans avoir besoin d'information détaillée sur les caractéristiques de ce ménage. Il suffit d'avoir une enquête ménages représentative et de développer un modèle statistique capable de prédire le bien être du ménage à partir de variables explicatives issues de l'enquête (comme l'ESPS du Sénégal). Ce travail consiste en plusieurs étapes :

- Revue de littérature sur des caractéristiques des ménages (variables) qui sont généralement corrélées avec la pauvreté et la vulnérabilité.
- Faire des calculs statistiques sur l'enquête ménage pour identifier les variables corrélées avec la pauvreté et la vulnérabilité.
- Estimer le modèle de simulation
- Comparer les résultats simulés avec les résultats observés (revenus/dépenses)
- Préparer les tableaux résumés (erreurs, pour différents seuils)
- Simuler la couverture potentielle, l'incidence des transferts, etc.

L'équipe de la Banque Mondiale utilisera le programme ADePT-SP et assurera aussi son installation et la formation des cadres techniques des ministères intéressés. Cette formation se fera sur la base de la dernière enquête auprès des ménages (l'ESAM), en procédant à une simulation sur les données utilisant le modèle ADePT-SP en conjonction avec le DPEE. Lorsque les nouvelles données nationales de l'ESPS (prévu pour le mois de mai 2011), seront disponibles, le modèle sera actualisé en collaboration avec les équipes nationales formées.

3. Une comparaison des mécanismes opérationnels et de gestion des filets sociaux;

L'impact des programmes sociaux dépend non seulement des objectifs du programme et du ciblage mais aussi des mécanismes opérationnels et de gestion administrative et financière. Par exemple, le Programme des Filets Sociaux Productifs en Ethiopie vise des populations cibles avec des paiements en espèces ou des subventions directes en échange de leur participation dans les travaux publics. Ce programme a eu un impact significatif sur les ménages en termes de sécurité alimentaire et l'accumulation de biens mais seulement si les transferts étaient effectués à temps et pour les montants prévus. En cas de délais, l'impact du programme n'était pas aussi notable.

Le Gouvernement du Sénégal a exprimé son intérêt dans la mise en place des transferts sociaux vers les populations vulnérables. Il existe plusieurs expériences-pilotes, y compris le Programme Renforcement Nutritionnel sur les transferts en espèces pour les ménages vulnérables, le Programme Alimentaire Mondial sur les coupons alimentaires, ainsi que le programme du

Comité National de la Lutte contre le SIDA sur les transferts vers les orphelins et enfants vulnérables.

La note technique présentera une analyse comparative des mécanismes opérationnels utilisés dans ces différents programmes-pilotes. Elle consistera en une analyse descriptive des arrangements administratifs et financiers mis en place dans le cadre de chaque programme, y compris :

- Le type, le niveau et la fréquence des transferts,
- Le flux et circuit financier depuis la source des financements jusqu'aux bénéficiaires,
- Le système de contrôle et de vérification à chaque niveau/ étape du circuit,
- Les mécanismes et droit de recours et de suivi-évaluation de ces transferts,
- Les systèmes de gestion et d'administration de ces transferts,
- Une analyse générale de la performance et l'expérience opérationnelle de ces mécanismes.
- Une estimation des coûts opérationnels de ces transferts.

Le cas du Sénégal sera aussi analysé sous l'angle des leçons apprises dans les systèmes administratifs et financiers des programmes de transferts (conditionné et non-conditionné) au niveau international.

4. L'analyse de l'incidence des bénéfices de possibles changements dans les structures tarifaires de certains produits subventionnés

Faute de filets sociaux efficaces et opérationnels, le Sénégal a répondu dans les dernières années aux crises globales et nationales avec des subventions aux prix de certains produits et services jugés de première nécessité (certains produits alimentaires, l'eau, électricité, etc.). Ces subventions pèsent très lourds sur les ressources de l'Etat d'autant plus qu'elles bénéficient à toutes les couches sociales y compris les plus nanties. Il y a lieu de repenser cette pratique tout en offrant des options alternatives plus efficaces et moins coûteuses ciblant les populations les moins nanties que le Gouvernement veut aider.

L'objectif de cette note technique est d'analyser les conséquences – souhaitées ou non – d'ajustement possibles de ces subventions sur le bien-être des différentes catégories de la population, en portant une attention toute particulière sur les pauvres et les groupes vulnérables. En conjonction avec le DPEE et en utilisant les données disponibles des enquêtes auprès des ménages (l'ESAM et le ESPS), cette note technique fera :

- Une analyse de l'incidence de l'utilisation des services publics (l'eau, électricité, etc.) par les groupes vulnérables du pays (niveau de pauvreté, profile des ménages, lieu de résidence, etc.)
- Des simulations de l'impact d'ajustement possible des structures tarifaires sur les groupes pauvres et vulnérables.
- Des estimations de l'impact sur les ressources de l'Etat