

2438



Ministère de la Famille  
Et des Organisation Féminines

-----  
Cellule de Suivi Opérationnel des  
Programmes de Lutte contre la Pauvreté



*Au service  
des peuples  
et des nations*

**NOTE CONCEPTUELLE DE  
L'ETUDE PORTANT SUR  
LA PROTECTION SOCIALE,  
LA CROISSANCE ECONOMIQUE  
INCLUSIVE ET LE DEVELOPPEMENT  
HUMAIN DURABLE AU SENEGAL**

## I- CONTEXTE ET JUSTIFICATION

La protection sociale réfère à des mécanismes, des interventions ou des initiatives formelles et/ou informelles destinées à permettre aux individus, aux familles et aux communautés à mieux prévenir et se protéger contre les risques et vulnérabilités, à avoir accès aux biens et services essentiels, à bénéficier de la création de richesses, ou encore à s'intégrer dans une dynamique d'auto promotion et d'épanouissement. La protection sociale contribue à l'autonomisation socio-économique des groupes vulnérables en jouant sur deux registres : la valorisation du potentiel d'initiatives ou des capacités productives des acteurs et la promotion d'une croissance économique durable et inclusive.

«La protection sociale pour une croissance inclusive et un développement humain durable» est un thème d'actualité. Le «consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance partagée», établi dans le cadre du sommet du G20 en 2010, considère la croissance et la résilience comme des piliers essentiels et insiste sur l'instauration de mécanismes de protection sociale favorisant une croissance inclusive et résiliente. Plus généralement, un consensus se dégage autour de l'idée que la protection sociale est non seulement un droit, mais aussi un instrument indispensable au soutien des efforts visant à concrétiser une croissance inclusive et à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Cet élan provient en grande partie de la prise de conscience croissante du caractère indissociable de la politique sociale et du développement, comme l'affirment le cadre de politique sociale pour l'Afrique (2008) et la déclaration de Khartoum sur le renforcement des mesures de politique sociale en faveur de l'inclusion sociale (2010).

Le climat d'incertitude qui règne dans le monde dans ce contexte d'après-crise renforce la nécessité de prendre des mesures qui, d'une part, protègent les populations contre les risques et les différents chocs et, d'autre part, enravent la pauvreté et interviennent en faveur du développement humain. Dans ce contexte, l'étude proposée constitue une occasion de faire le point, de tirer des enseignements et de suggérer des priorités au PNUD et aux agences du SNU dans le cadre de la formulation et mise en œuvre de leurs initiatives individuelles et conjointes.

Ainsi, la nécessité de renforcer les efforts pour réduire la vulnérabilité des ménages et atténuer les risques encourus par certaines catégories de population de basculer dans la pauvreté extrême est devenue l'une des priorités fondamentales du gouvernement sénégalais. La protection sociale figure ainsi dans l'agenda des politiques nationales. Ceci s'est notamment traduit par l'adoption de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) en 2005 ; et son incorporation dans le DSRPII puis dans le DPES, à divers degrés, constitue une avancée significative vers la mise en place d'un cadre de protection sociale qui s'adresse aux besoins des groupes les plus pauvres et vulnérables. Le DPES (2011-2012) définit de plus un rôle de redistribution de la protection sociale, afin de permettre une «

croissance inclusive ». La SNEEG met également l'accent sur la nécessité d'un tel cadre qui, appliqué de manière équitable réduirait la vulnérabilité des femmes.

### La Pauvreté au Sénégal

Sur la période 2001-2005, le rythme de réduction de la pauvreté<sup>1</sup> a évolué positivement au Sénégal. La proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté a connu une baisse, passant de 57,1% en 2001 à 50,8% en 2005. La proportion des ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté monétaire a également accusé une baisse significative<sup>2</sup>, en passant de 48,5% en 2002 à 42,6% en 2005. Cependant, l'incidence de la pauvreté des individus a quasiment stagné entre 2006 et 2009, passant de 50,8% à 50,7%. Cette quasi-stagnation constatée du processus de réduction de la pauvreté<sup>3</sup> appelle à prêter davantage attention notamment à l'évolution de la pauvreté non monétaire : l'accès aux services sociaux de base, à une alimentation décente, à une eau protégée de pollution, à un logement décent et un cadre de vie sain.

La pauvreté reste un phénomène essentiellement rural, même si en milieu urbain, la vulnérabilité des ménages est assez notoire. Sur 100 pauvres, 54 résident en milieu rural, 29 à Dakar et sa banlieue et 17 dans les autres villes<sup>4</sup>. Ces disparités s'expliquent par : la réduction de la productivité agricole, le manque d'opportunités de travail en milieu rural, le faible accès des populations pauvres et vulnérables aux sources de financement et aux services sociaux de base. Ces disparités s'expliquent également par le faible accès des femmes aux moyens de production, ainsi que la participation limitée des populations dans la définition des priorités du développement local. Plus que la stagnation, de manière préoccupante, la profondeur et la sévérité de la pauvreté ont plutôt augmenté, induisant une aggravation de la situation des plus pauvres constitués en majorité par les femmes. De même, des récentes simulations suggèrent une aggravation de l'inégalité, alors qu'elle était en baisse constante entre 2001-2005.

L'agriculture qui est le secteur dominant de l'économie en termes d'occupation de la population active (plus de 60%), dépend quasi-exclusivement de la pluviométrie. La baisse de celle-ci et les cycles de sécheresse particulièrement bien marqués pendant les dernières années impacte significativement sur les niveaux de production et par conséquent, sur les niveaux de revenus des populations rurales.

Les conséquences touchent à des aspects structurels. D'une part, il en ressort un élargissement et un approfondissement de la pauvreté : 52.2 % des ménages sont situés en dessous du seuil de pauvreté (ESPS 2007). La précarisation qui en résulte oblige les classes moyennes à basculer dans la pauvreté tandis que les classes populaires sont prises à l'étape de la pauvreté chronique à cause des facteurs structurels d'inégalités persistantes. D'autre part, les femmes étant majoritaires (52% de la population totale) et représentant 65% de la population active, il en ressort une féminisation de la pauvreté, même si les statistiques sexo-spécifiques sont encore rares. La jeunesse de la population induit également des répercussions sociales importantes, notamment les tensions sur le marché du

<sup>1</sup> Dans le contexte du Sénégal (DPES 2011-2015), la pauvreté renvoie ainsi à un paquet de manques relatifs au revenu monétaire, à la nourriture, à l'habillement, à un logement décent et à l'accès à l'éducation, à la santé et à l'eau potable. L'approche empirique de cette définition de la pauvreté est traduite par un panier de biens alimentaires et non-alimentaires, indispensables, à chaque individu ou groupe d'individus, pour vivre dans des conditions décentes.

<sup>2</sup> Enquêtes ESAM, ESPS - 2005.

<sup>3</sup> Rapport provisoire Banque Mondiale et Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie -ANSD-, juin 2010.

<sup>4</sup> Evaluation sur base d'enquête des progrès accomplis dans la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté au Sénégal ; ANSD, USCPE et Banque Mondiale (Mai 2010)

travail. L'emploi présente en effet des disparités géographiques et de genre. Par ailleurs le secteur informel reste l'alternative la plus valable pour les femmes et les jeunes car nécessitant moins de compétences et de spécialisation, plus souple et plus adapté à leurs capacités financières et au calendrier de leurs activités.

### **Le dispositif de protection sociale**

De ces différents constats, la Stratégie nationale de protection sociale (SNPS - 2005-2015) adopte une vision politique globale et intégrée de protection sociale qui prend en compte les besoins spécifiques de toutes les couches sociales. L'objectif est d'améliorer l'équité de la protection sociale, d'étendre la couverture d'assurance santé de la population, en couvrant surtout les plus pauvres et les plus vulnérables, et de mettre en place un régime de protection sociale qui couvre les risques de chocs touchant les populations travaillant dans le secteur informel (agriculture, artisanat, etc.). La SNPS vise à : i) garantir aux populations vulnérables l'accès aux services de base; ii) accroître l'accès aux instruments de gestion des risques et aux systèmes de protection sociale liée à la santé, en particulier les mutuelles de santé; iii) améliorer le ciblage, le suivi et l'évaluation des actions pour la protection des populations vulnérables; iv) mettre en place des systèmes de protection contre les risques agricoles; v) garantir le revenu des personnes vulnérables et celles en situation difficile, afin de leur permettre d'avoir accès à des systèmes formels de protection sociale; vi) renforcer les mécanismes d'allocation directe de ressources aux populations vulnérables ; et vii) améliorer la capacité, en particulier pour les groupes vulnérables, de résister aux chocs et aux risques. Cette stratégie ayant permis de revitaliser la réponse du système de protection sociale se focalise sur les domaines suivants:

- La réforme et le renforcement du système de sécurité sociale
- L'extension de la protection sociale pour ceux qui sont hors du système formel
- Des programmes d'assistance sociale spécifiques pour les femmes/filles et pour les groupes vulnérables.

Le dispositif de protection sociale actuellement en place est composé : (i) du régime obligatoire sénégalais de sécurité sociale; (ii) des régimes volontaires mutualistes; et (iii) des dispositifs d'assistance sociale pour les plus pauvres et vulnérables. Ces derniers sont mis en place par l'Etat et sont constitués de programmes de **transferts sociaux monétaires**, de **transferts alimentaires** (ex : cantines scolaires) et d'**exemption des frais** (les initiatives de gratuité dans les secteurs de la santé et l'éducation). En 2007, le gouvernement a également introduit des subventions et d'autres mesures politiques pour protéger les populations des effets néfastes induits par l'augmentation du prix des denrées alimentaires et des carburants au Sénégal. Une revue conduite par le Fonds Monétaire International (FMI) en juillet 2008 a cependant révélé que les subventions généralisées des denrées alimentaires et du carburant étaient très onéreuses et pourtant inefficaces pour atteindre les plus pauvres – près de 55% des bénéficiaires étant attribués aux ménages appartenant aux 40% les plus riches de la population. Il est également ressorti lors de cette étude que les subventions ont généré des coûts estimés entre 3% et 4 % du PIB. Elles ont ainsi créé des distorsions économiques qui minent les perspectives de croissance économique inclusive.

### **Les Programmes de protection sociale**

Les grandes orientations de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) ont été prises en compte dès la formulation du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté de deuxième génération 2006- 2010 (DSRP II) et sa mise en œuvre à travers divers programmes, projets et initiatives.

A ce jour, le secteur de la protection sociale compte plusieurs programmes d'intervention dont une quinzaine de programmes enregistrés par les partenaires techniques et financiers (PTF). Ces projets et initiatives bénéficient d'une allocation d'environ 2 331 milliards de FCFA du budget de l'Etat au titre de l'année 2011 et repartis entre différents ministères (Primature, Famille, Santé, Education, Action Soc, Travail, Petite Enfance, CLM, Genre et micro-crédits).

Ces programmes, impliquant également l'appui des PTF à divers degrés, sont limités dans leur couverture, l'administration, l'efficacité du ciblage, en termes notamment de produits et services pérennes et ainsi leur capacité à protéger les populations vulnérables contre les chocs exogènes (crise financière, augmentation des prix des denrées sur le marché international etc.) et endogènes (inondations, sécheresses etc.) de manière durable. Les principaux PTF intervenant dans le secteur de la protection sociale sont : UNICEF, PAM, PNUD, OMS. D'autres PTF comme l'UE et la Coopération Italienne envisagent d'intervenir dans le secteur.

La mise en œuvre de la politique sectorielle s'est révélée difficile. Les analyses de risque et de vulnérabilité menées dans le cadre de la formulation de la SNPS n'avaient pas permis de donner les éléments suffisants pour développer une combinaison d'instruments de protection sociale, ni une priorisation des risques auxquels la population pauvre est rendue la plus vulnérable. Ceci a eu des répercussions dans la mise en œuvre de la Stratégie, notamment dans le cadre du DSRP. En effet, les résultats des dernières revues du DSRP ont fait état d'une progression relativement lente dans la mise en œuvre des lignes d'actions prévues dans l'Axe 3 portant sur la protection sociale, la prévention et la gestion des risques et catastrophes en terme de projets et programmes stratégiques. Les capacités étant encore limitées au niveau central, sectoriel et décentralisé face à un nombre trop important d'indicateurs résultant du trop grand nombre d'objectifs et d'actions prioritaires de cet Axe (30 objectifs et 73 actions prioritaires).

D'un point de vue programmatique, le faible déploiement des programmes de protection sociale à l'échelle nationale s'accompagne d'une faible coordination, malgré le besoin d'une approche transversale de la protection sociale. La plupart des expériences de filets sociaux demeurent limitées et sans réelle envergure nationale. En terme de ciblage, il ressort que moins de 20% de la population bénéficie de mécanismes de protection sociale. Seules 16,6% de personnes âgées de plus de 65 ans reçoivent une pension de retraite, seuls 5,5 % des travailleurs sont couverts par une assurance pour les accidents du travail et maladies professionnelles, des prestations familiales sont versées uniquement pour 13,3 % des enfants de moins de 15 ans et moins de 20% de la population est couvert par l'assurance santé. Ainsi, les impacts des programmes de protection sociale restent encore assez marginaux.

Une analyse du BIT a pourtant montré qu'un système national de transferts sociaux dans un pays en voie de développement pouvait contribuer à faire baisser le taux d'incidence de la pauvreté d'environ 40 pour cent — ce qui représenterait une contribution majeure à la réalisation du premier des objectifs de développement pour le millénaire.

Une révision de la SNPS est prévue pour 2013 après la mise en place du Comité Interministériel du secteur et l'évaluation des programmes mis en œuvre au cours des dernières années.

## I. QU'EST-CE QUE LE PNUD A FAIT EN MATIERE DE PROTECTION SOCIALE AVEC LE PRP ?

Le partenariat avec le Grand-Duché du Luxembourg a permis d'atteindre d'importants résultats en ce qui concerne particulièrement: (i) l'appui à la mise en place et au renforcement de MP/MPE au profit des femmes et des jeunes (ii) le financement d'initiatives communautaires au profit des groupes vulnérables ( Femmes, handicapés, PVVIH) par la mise en place de lignes de crédit, (iii) l'expérimentation d'un produit « assurance maladie » au profit des groupes vulnérables en relation avec le ministère de la santé, (iv) la réalisation d'infrastructures sociales de base, (v) la définition d'une stratégie de gouvernance locale articulant la planification locale aux moyens d'existences durables. Cette stratégie repose sur les quartiers en milieu urbain et en milieu rural sur les Centres Pilotes du Millénaire pour le Développement (CPMD), (vi) l'appui aux Collectivités locales à la réalisation d'outils de planification (PIC, PDQ, PLD) et la mise en place de structure d'appui (MDL) et de cadre de concertation (Conseil de quartier, CLS), (vii) la mise en place d'un fonds d'insertion des sortants de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et le renforcement des capacités des SFD. Ceci a permis la mise en place d'une plateforme Onusienne (BIT, ONUDI, PNUD) d'appui à l'insertion (Cas concret du « One UN »). Par ailleurs, les partenariats établis avec la Fondation Bill & Melinda Gates et le Programme de Volontariat des Nations Unies et l'UNCDF ont contribué à l'accroissement des revenus des populations en milieu rural, au renforcement des systèmes financiers décentralisés et la promotion de l'accès aux services énergétiques.

Au niveau stratégique, le PNUD, ensemble avec d'autres partenaires tel que l'UNICEF, a apporté son soutien aux études stratégiques réalisées par le PRP et la CSO-PLCP, notamment les études stratégiques sur les dynamiques de la pauvreté et l'évolution des structures familiales, le RNDH sur les changements climatiques développement humain et sécurité alimentaire qui intègre la protection sociale; l'étude prospective Sénégal 2035 avec le modèle T21 et l'appui à la mise en place de l'Observatoire des conditions de vie des ménages, l'appui au dispositif de ciblage de suivi-évaluation et d'information sur la pauvreté. Cet appui du PNUD a contribué à la conception et à la mise en œuvre de l'INPS lancée par le Chef de l'Etat en Avril 2010, à la coordination du groupe chargé de la protection sociale dans le nouveau DPES.

## III. PERSPECTIVES POUR LA PROTECTION SOCIALE

Le DPES (2011-2016), qui est désormais le cadre de référence en matière de politique économique et sociale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, confère à la protection sociale un rôle de redistribution devant permettre une « croissance inclusive ». Cependant, dans les lignes d'intervention du DPES, la protection sociale ne représente plus un axe à part entière, mais fait partie de l'Axe « Accès aux services sociaux de base ». Le secteur est néanmoins doté d'un certain nombre d'indicateurs qui permettront un suivi des avancées en matière de protection sociale.

Dans le cadre du SNU, il faut noter que depuis avril 2009, le Conseil des Chefs de Secrétariat Général des Nations Unies s'est engagé en faveur d'une action multilatérale en réponse à la crise. Un accord s'était alors dégagé sur neuf initiatives conjointes. La sixième concerne le **Socle de protection sociale** qui prévoit d'améliorer l'accès universel aux services et transferts essentiels, assurant à tous ceux qui en ont besoin de ne pas tomber dans la pauvreté extrême.

Ce concept de socle de protection sociale vise à renforcer les stratégies nationales pour garantir un accès aux services essentiels et de sécurité du revenu. Les principaux éléments de cette Initiative sont : a) des services essentiels géographiquement et financièrement accessibles (eau et assainissement, nutrition adéquate, soins de santé, éducation, logement, mais aussi information indispensable à la protection de la vie humaine et des biens) ; et b) des transferts sociaux, en nature ou en espèces, attribués aux personnes démunies et vulnérables afin que celles-ci disposent d'un minimum de revenu et de sécurité. Ces services d'adressent en priorité aux personnes âgées, les enfants, les femmes enceintes, les personnes ayant un handicap, les personnes vivant avec le VIH/sida, les personnes pauvres.

Aujourd'hui, l'avènement de l'UNDAF et du Cadre de Coopération de Pays (CPAP) du PNUD, constitue une opportunité pour mettre en œuvre ces programmes conjoints et bâtir une initiative commune sur le socle de protections sociale. Ces programmes veilleront à assurer une distribution équitable de la protection sociale qui prendra en compte les besoins différenciés des femmes et des filles.

#### **IV. QU'EST-CE QUE LE PNUD COMPTE FAIRE EN MATIERE DE PROTECTION SOCIALE**

Le PNUD travaille en étroite alignement avec UNDAF et apporte sa contribution dans la réalisation des différents effets à travers les produits recherchés. Il s'agit :

Effet UNDAF : « Les groupes vulnérables bénéficient d'un système de protection sociale adéquat »

Composante: Appui à la mise en œuvre de l'INPS

Il s'agira de d'appuyer stratégiquement à rendre fonctionnel l'observatoire de la pauvreté en renforçant le dispositif de ciblage des groupes vulnérables, de contribuer au renforcement du dispositif national de protection sociale pour un plus grand accès des populations pauvres et vulnérables aux services sociaux de base. Les principaux produits recherchés sont : (a) observatoire national de suivi de la pauvreté fonctionnel ; (b) accès aux services sociaux de base amélioré, à travers un meilleur ciblage des groupes vulnérables ; (c) dispositif national de protection sociale renforcé; Cette composante s'articulera autour de deux volets :

Volet 1 : Mise en œuvre de l'Observatoire de la pauvreté

Il s'agira de renforcer les instruments d'appui stratégique à la formulation des politiques pro-pauvres et de genre à travers la mise en œuvre de l'Observatoire de suivi de la pauvreté. L'indicateur cible est : (i) l'observatoire de la pauvreté fonctionnel.

Volet 2 : Protection sociale des groupes vulnérables par le biais de mécanismes accompagnant l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base

Ce volet constituera la contribution du PNUD au programme conjoint UNDAF de Renforcement de la protection sociale au profit des groupes vulnérables affectés par les crises et les chocs. Les indicateurs ciblés sont : (i) taux d'augmentation des infrastructures de base dans les zones d'intervention ; (ii) nombre de groupes vulnérables bénéficiant de la micro-assurance santé (iii) Nombre de mutuelles de santé mises en place.

- les mécanismes de la protection sociale sur la croissance économique bien définis
- La méthode de ciblage pour atteindre effectivement les populations vulnérables et pauvres déterminée.
- Les domaines à forte valeur ajoutée en matière de protection sociale pour le PNUD sont identifiés.

## **VII. METHODOLOGIE**

Sous la double supervision de l'Economiste Principal et de l'Economiste National du PNUD, le consultant principal produira le plan détaillé du travail, la problématique et la note méthodologique dans les cinq jours qui suivent la signature du contrat. Il sera assisté par un consultant associé pour la collecte de données. Le consultant principal travaillera en équipe avec l'appui de la partie nationale particulièrement le PRP et les autres officiels du gouvernement si nécessaire, lors de la collecte des données et l'acquisition de la documentation nécessaire. Il consultera la base de données disponible des autres acteurs (UNICEF, BIT, Banque Mondiale, PAM, etc.)

Le consultant va organiser une visite de terrain dans les zones couvertes par le PRP (Saint Louis, Matam, Thiès et Louga) pour collecter des données à travers un questionnaire.

Le consultant principal aura la responsabilité de l'étude. La consultation sera supervisée par le Comité de pilotage de l'étude composée de l'UPAS/PNUD, Programme pauvreté du PNUD et le PRP.

## **VIII. PRODUITS A LIVRER**

Les réalisations/rapports ci-dessous sont attendus :

- Présentation d'un plan et d'une méthodologie de travail. L'étude débutera par la préparation d'un plan de travail, qui sera présenté par le consultant et examiné par le comité de pilotage de l'étude. Ce plan indiquera clairement les questions à traiter, la méthodologie à adopter, les sources d'informations, le calendrier du travail, et la structure prévisionnelle du rapport.
- Rapport provisoire. Les premières versions du rapport seront passées en revue par le comité de pilotage.
- Rapport final et présentation : un rapport final tenant compte des remarques du comité de pilotage de l'étude devra être faite.