

**Note de cadrage pour un programme conjoint du Système de Nations Unies  
d'appui à la Protection Sociale au Sénégal  
Domaines d'intervention proposés par les Nations Unies  
11 décembre 2013**

Le système des Nations Unies et les partenaires au développement font de la promotion de la protection sociale, un axe prioritaire pour l'accès universel aux services sociaux et transferts essentiels. Lancée par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies en avril 2009, « l'Initiative pour un socle de protection sociale » s'inscrit dans un ensemble d'actions multilatérales qui contribuent à l'atteinte des OMD en 2015.

Un socle de protection sociale national correspond à un ensemble fondamental de droits et de transferts qui garantit à tous les membres d'une société, l'accès à un niveau minimum de biens et de services.

Le Socle de protection sociale est une plate-forme fédératrice et inclusive concrétisant la vision et les objectifs de la SNPS et la SNDES. Il permet d'assurer la cohérence et la coordination des initiatives nationales de protection sociale, existantes et à venir. Afin de garantir un accès effectif à des soins de santé et la sécurité du revenu de base tout au long de la vie, et plus globalement promouvoir la résilience des couches vulnérables, le socle devrait fournir à tous les résidents et à tous les enfants au moins les garanties élémentaires suivantes :

- accès à des soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité ;
- sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous autres biens et services nécessaires ;
- sécurité élémentaire de revenu pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, en particulier dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité ; et
- sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées.

La mise en place d'un socle de protection sociale nécessite l'intégration des politiques de protection sociale à celles portant sur l'emploi, le développement économique et social, les investissements dans les services publics essentiels et infrastructures de base et les politiques fiscales et budgétaires. Cette démarche contribue à la mise en place d'un système de protection sociale pérenne, financé de manière durable et bâti autour d'un large consensus généré par le dialogue social et les consultations avec tous les groupes d'intérêt.

C'est à l'intérieur de ce concept que s'articulent les cinq axes de travail identifiés par les agences du Système de Nations Unies qui participent au projet conjoint en appui à la Protection Sociale au Sénégal, tenant compte de leurs mandats respectifs et des avantages comparatifs, assurant ainsi la cohérence des interventions et apportant leur valeur ajoutée au système de protection sociale du Sénégal.

### **1 Cadre politique et institutionnel de la Protection Sociale**

La protection sociale est par définition transversale et nécessite une coordination efficace au niveau des politiques et des institutions chargées d'assurer les services de protection sociale. L'appui au cadre politique et institutionnel de la Protection Sociale prendra en compte la diversité des méthodes et approches de protection sociale, y compris des mécanismes de financement et des systèmes de fourniture des prestations. Ceci permettra de renforcer la cohérence des interventions, qui inclura également le contrôle et la lutte contre la fraude.

Le cadre institutionnel de la protection sociale doit suivre le principe de bonne gouvernance tant dans la sphère politique qu'opérationnelle. En outre, la mise en place des systèmes de suivi et de l'évaluation de l'implémentation de politiques sociales ainsi que de la gestion de programmes de protection sociale, se révèle indispensable. Enfin, ce cadre doit permettre d'une part de mener des consultations nationales, et d'autre part de mettre en place les mécanismes appropriés assurant la participation des partenaires sociaux et des organisations crédibles et représentatives des catégories socio-professionnelles.

Le suivi et l'évaluation requièrent une information qualitative et quantitative. Les capacités des acteurs à régulièrement collecter, compiler, analyser et publier un ensemble adéquat de données, de statistiques et d'indicateurs de protection sociale doivent alors être consolidées.

Cet axe vise à renforcer les capacités institutionnelles de structures en charge de la planification et de la gestion de la protection sociale et des programmes associés.

### **2 Financement de la protection sociale**

Le financement durable du secteur de la protection sociale reste une priorité pour la construction de systèmes complets de protection sociale, et particulièrement pour atteindre l'extension de la protection sociale aux couches vulnérables les plus pauvres. Les dépenses de protection sociale sont de plus en plus considérées comme un investissement à fortes retombées économiques et sociales. Il est reconnu qu'un bon niveau de couverture de la

protection sociale est indispensable pour une croissance inclusive et équitable, en particulier pour les couches les plus vulnérables. Le financement durable des actions et programmes de transferts sociaux reste donc essentiel, *a fortiori* quand le Gouvernement du Sénégal a pris des engagements sur le moyen terme à travers la gratuité de certaines prestations sanitaires pour des groupes de bénéficiaires ciblés et des transferts monétaires pour 250,000 familles d'ici 2017.

Parallèlement, étant donnés les objectifs de l'Etat une meilleure efficacité et une meilleure efficacité dans la gestion des finances publiques, une analyse des dépenses publiques pour les secteurs sociaux s'impose pour identifier les opportunités de réallocation du budget national et de révision de la politique fiscale pour un espace budgétaire favorable au financement de la protection sociale.

Une meilleure compréhension de la situation des finances publiques dans les secteurs sociaux et dans la protection sociale permettra aux structures responsables d'être plus efficaces dans les négociations budgétaires et d'assurer un niveau de financement répondant aux besoins identifiés, aux priorités du Gouvernement et garantissant la pérennité du système national de protection sociale.

Les allocations prévues par le Gouvernement dans la Loi des Finances pour 2014 pour l'extension du Programme National de Bourses de Sécurité Familiale et la Couverture Maladie Universelle ne suffisent pas aujourd'hui à résoudre la question des coûts administratifs. La question du financement de la protection sociale se pose aussi quant à la CAPSU, devant être opérationnelle à partir de 2014 et devenir le mécanisme unique de financement pour l'ensemble des programmes phares de protection sociale du Gouvernement.

Cet axe vise à renforcer les capacités institutionnelles de structures en charge de la planification et de la gestion de la protection sociale et des programmes associés en matière de mécanismes de financement et sources de financement durable de la protection sociale.

### **3 Renforcement des capacités du Système National de Protection Sociale**

L'objectif de cet axe du PCPS est de contribuer au renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles de l'ensemble des acteurs du système national de protection sociale au Sénégal.

De manière spécifique, cet axe doit renforcer les capacités d'identification des enjeux, des priorités, des contraintes et des processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des stratégies de protection sociale au Sénégal. Dans cette perspective, les activités pourraient cibler :

- la mobilisation, la formation, la gestion et le maintien des ressources humaines de qualité dans le système ;
- l'intervention stratégique (Elaboration, mise en œuvre et suivi-évaluation de plans stratégiques de développement) ;
- la production/recherche/gestion de données probantes pour alimenter/améliorer/évaluer l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de protection sociale (Enquêtes/sondage/recensement ; Base de données ; Autres outils méthodologiques, etc.) ;
- la gestion de l'Information (capitalisation) relative aux politiques et stratégies de protection sociale au Sénégal ;
- la Communication / Sensibilisation / Plaidoyer sur la protection sociale ;
- l'identification des réformes nécessaires à une meilleure cohérence des stratégies de protection sociale avec le contexte socio-économique du Sénégal ;
- les relations fonctionnelles qui existent entre les partenaires potentiels dans la mise en œuvre des stratégies de PS ;
- l'identification des opportunités de synergies pour l'atteinte des objectifs de la politique nationale de protection sociale ;
- l'évaluation de la viabilité institutionnelle / organisationnelle / opérationnelle du système de protection sociale au Sénégal ;
- le dialogue de politiques de protection sociale avec les Partenaires Techniques et Financiers du Sénégal.

### **4 Extension de la Protection Sociale aux travailleurs de l'économie informelle et de l'économie rurale**

Cet axe d'intervention est centré sur l'inclusion sociale des travailleurs de l'économie informelle et rurale ainsi que sur l'accompagnement de leur transition vers le secteur formel. La stratégie d'intervention se base sur une demande exprimée par les acteurs de l'économie informelle et rurale, une ouverture des institutions formelles de sécurité sociale, une forte volonté exprimée par l'Etat et une conjonction des politiques sectorielles, de protection sociale, de promotion de l'emploi et de la création d'entreprises.

Les travailleurs de l'économie informelle et rurale exercent dans des conditions précaires, sont vulnérables et sans protection vis-à-vis des chocs. L'emploi informel, loin d'être une situation transitoire, tend à se développer face à un

secteur formel qui ne peut absorber la masse croissante d'individus arrivant sur le marché du travail. Dans leur quasi-totalité, ces travailleurs ne bénéficient d'aucune forme de protection sociale, malgré différentes expériences d'extension promues par l'Etat et les partenaires extérieurs.

Plusieurs études montrent que la problématique de cette extension se situe en partie dans les caractéristiques de l'économie informelle qui échappe aux cadres juridiques et réglementaires, et dans la faiblesse de ses relations avec l'Etat. Egalement, les réponses proposées pour ces travailleurs sont cloisonnées et sans lien avec les autres politiques sectorielles. Pourtant, l'expérience internationale montre que l'ampleur du défi de l'extension de la protection sociale à l'économie informelle et rurale nécessite de bâtir des approches intégrées et novatrices.

L'approche d'intervention doit être accompagnée par un renforcement de capacités du Gouvernement, des organisations d'employeurs et de travailleurs et des organisations de la société civile parallèlement au renforcement du dialogue social. Les femmes doivent recevoir une attention particulière car elles sont très nombreuses à travailler dans l'économie informelle, une partie ou tout le long de leur vie. Elles sont, par conséquent, exclues des régimes formels de sécurité sociale et de santé.

#### **5 Extension de la protection sociale aux couches les plus vulnérables**

La vulnérabilité (ou les vulnérabilités) du point de vue social renvoie souvent au niveau d'exposition à une perturbation ou une contrainte auquel est exposée une entité à risque, et à sa capacité à faire face et à s'y adapter. Ce sont alors les déterminants politiques, socioéconomiques, culturels et institutionnels qui sont importants pour mesurer cette vulnérabilité, à travers des indicateurs liés à l'éducation, la santé, les revenus, le capital social ou encore les moyens d'existence.

Le concept de vulnérabilité met aussi en exergue le lien entre la pauvreté et l'insécurité alimentaire et le haut niveau de risque des plus vulnérables de subir des chocs multiples. La protection sociale a donc un rôle essentiel à jouer pour soutenir leur résilience face aux chocs récurrents.

Cependant, le concept de la vulnérabilité doit faire l'objet d'une analyse consensuelle plus approfondie en vue d'une meilleure maîtrise de ce qu'il implique pour l'identification des couches de la population concernée. Le renforcement de la capacité du gouvernement et de ses partenaires au développement pour une appropriation et une prise en charge de la question de la vulnérabilité est alors indispensable pour une bonne prise en charge des couches les plus vulnérables.

L'extension de la Protection Sociale aux plus pauvres et aux plus vulnérables, majoritairement localisés dans les zones rurales et péri-urbaines, leur garantira un meilleur accès aux services essentiels et les protégera contre les risques sociaux à travers :

- l'assistance, la prise en charge et l'autonomisation de cette catégorie sociale
- l'assistance sociale à travers les transferts réguliers et prévisibles tels que les filets sociaux de sécurité

Les populations pauvres et vulnérables disposeront ainsi d'un revenu minimum, de moyens de subsistance et des soins de santé.

Elle devrait couvrir les composantes suivantes pour le PCPS : 1) les services (santé de base, éducation de base, sécurité alimentaire, cantines scolaires, assainissement, eau, hygiène, nutrition, services pour l'emploi, services d'inclusion sociale) ; 2) les transferts (un ensemble de prestations de base, en nature ou en espèce, en faveur des pauvres et des catégories vulnérables).