

SEMINAIRE INTERNATIONAL SUR LA PROTECTION SOCIALE EN AFRIQUE

Dakar, Sénégal, du 8 au 9 avril 2015

---0---

NOTE DE SYNTHÈSE

La protection sociale au Sénégal: vers l'émergence économique du pays

Pour faire face aux défis présents et futurs, et améliorer d'une manière durable le niveau de vie des citoyens, le Sénégal s'est fixé un agenda de transformations économiques et sociales, qu'il inscrit dans une dynamique de long terme en vue d'atteindre l'émergence économique à l'horizon 2035. Pour cela, l'Etat a bâti une vision d'une société sénégalaise caractérisée par une économie compétitive soutenue par une croissance forte aux fruits mieux repartis, sur l'ensemble du territoire; une population instruite, bien formée et engagée au niveau des communautés locales et nationale, soutenu par la paix, la stabilité et la démocratie; la bonne gouvernance et l'aménagement dynamique et équilibré des territoires.

Pour y parvenir, le Gouvernement s'engage sur sa vision d'une croissance forte et inclusive à travers sa politique de développement économique et sociale qui est le Plan Sénégal Emergent (PSE) qui vise à mettre en place d'ici à 2023, un ensemble de projets structurants à fort contenu de valeur ajoutée, d'emploi et de revenus. Pour l'étape intermédiaire de 2018, la stratégie, est déclinée autour de trois axes stratégiques : (i) Transformation structurelle de l'économie et croissance ; (ii) Capital humain, protection sociale et développement durable; et (iii) Gouvernance, institutions, paix et sécurité. Aussi, l'opérationnalisation de la Stratégie exige la mise en place d'un ensemble de réformes pour accélérer le processus de transformation structurelle susceptible de garantir le décollage économique et d'assurer la capitalisation du bonus démographique.

Le Sénégal a opté pour une approche novatrice du développement qui met l'accent sur les interactions et influences positives entre la croissance, la protection sociale et la gouvernance. Ce changement de paradigme est une rupture par rapport à une vision de l'émergence qui fait de la croissance une fin en soi et considérerait la protection sociale comme un secteur de consommation des retombées de la croissance. La croissance visée dans le PSE est ainsi qualifiée de « croissance inclusive, forte et durable ». La protection sociale est ainsi présentée comme un investissement au même niveau que les investissements dans l'infrastructure économique.

A cet effet, la hausse de la productivité souhaitée est tributaire de la qualité de la main d'œuvre employée. Parallèlement à la mise à profit du dividende démographique, la Stratégie mise sur la promotion du capital humain par des investissements conséquents d'une part dans les secteurs de la santé et de l'éducation pour améliorer l'offre de service et d'autre part dans la protection sociale pour adresser la question de la demande sociale solvable et de la durabilité.

La hausse de la productivité devra également être soutenue par une modernisation de l'économie qui passe par un effort soutenu de transition de l'économie informelle vers une économie formelle. La modernisation est à la fois un facteur de promotion de la protection sociale mais elle ne peut se faire sans une promotion de protection sociale qui en est un des éléments constitutifs. C'est un

garantir un meilleur accès aux services essentiels et aux transferts sociaux pour les plus pauvres et les plus vulnérables. Cette stratégie est mise en œuvre à travers l'Initiative Nationale de Protection sociale (INPS) pour une croissance économique inclusive.

Ainsi, les objectifs stratégiques poursuivis sont les suivants : i. renforcer la sécurité sociale des travailleurs et des retraités, à travers la réforme du cadre institutionnel et juridique de la sécurité sociale, le redressement du niveau de revenu de certaines catégories de travailleurs formels, l'amélioration des prestations sociales et la lutte contre l'évasion sociale ; ii. améliorer les conditions socio-économiques des groupes vulnérables, grâce à la facilitation de l'accès aux ressources et aux facteurs de production en faveur des groupes vulnérables, au renforcement du dispositif de réinsertion sociale des groupes vulnérables, à l'amélioration de l'accès des personnes handicapées à l'appareillage, la prise en charge des pupilles de la nation, des invalides et mutilés militaires et la consolidation et l'extension des mécanismes de transferts sociaux (bourses de sécurité familiale, bons d'achat alimentaire, etc.) ; et iii. étendre la protection sociale au secteur informel et aux groupes vulnérables par la mise en place d'une Couverture Maladie universelle (CMU) de base à travers les mutuelles de santé, l'amélioration des mécanismes de ciblage (Mise en place d'un Registre National Unique) et la mise en place d'un dispositif d'information et de suivi-évaluation, la mise en application de la loi d'orientation sociale pour la protection des personnes handicapées et l'extension de la gratuité des soins sanitaires en faveur des groupes vulnérables. À l'horizon 2017, le taux de couverture en assurance-maladie devrait passer de 20 à 75%.

Quant à la **prévention et la gestion des risques et catastrophes**, ses priorités concernent la prévention et la réduction des risques majeurs de catastrophe et l'amélioration de la gestion des catastrophes naturelles.

Le Sénégal entend poursuivre les objectifs stratégiques suivants : i. prévenir et réduire les risques majeurs de catastrophe, à travers le développement de plans de contingence au niveau national et régional, la promotion de la culture de la prévention et de la gestion des risques de catastrophe, la maîtrise des accidents industriels majeurs, la mise en place d'un système d'alerte précoce sur les risques naturels et l'amélioration de la sécurité du transport de matières dangereuses ; et ii. améliorer la gestion des catastrophes naturelles, avec la mise en place d'un mécanisme d'assistance et d'assurance, la création d'un fonds d'intervention d'urgence et le renforcement des capacités des acteurs de la protection civile.

Les systèmes de protection sociale sont actuellement confrontés à une série de défis communs considérables, impliquant la nécessité de s'adapter à un monde de travail en mutation, aux nouvelles structures familiales, ainsi qu'aux bouleversements démographiques des prochaines décennies. A ces défis s'ajoute les réformes de gouvernance politique avec l'acte 3 de la décentralisation qui renforce l'autonomie des collectivités locales et le renforcement des corps de contrôle et la redevabilité dans la gestion des finances publiques

Face à ces défis, un processus de réflexion a été entamé pour actualiser la Stratégie Nationale de Protection Sociale qui s'inscrit dans cette vision d'un Sénégal émergent. Une des orientations de cette réflexion est la mise en place d'un cadre de synergie des actions de protection sociale dans les différents secteurs. (**voir fiches techniques**)

A l'heure actuelle les priorités politiques pour le secteur de la protection sociale au Sénégal sont :

- L'actualisation de la Stratégie Nationale de Protection Sociale et l'adoption de la Loi d'orientation sur la protection sociale
- la réduction de la pauvreté et l'iniquité par l'extension des programmes phares : PNBSF, CMU, Carte d'égalité de chance et gratuité des soins
- l'appropriation et l'utilisation systématique du Registre National Unique dans le ciblage des bénéficiaires des programmes et mesures de protection sociales exécutées par les sectoriels
- le renforcement, entre autres, des capacités éducatives, productives et techniques des ménages vulnérables ; l'amélioration de leurs conditions de vie socio-économique des femmes et des jeunes et l'autonomisation ;
- la Lutte contre la féminisation de la pauvreté et réduire l'impact des chocs sur les groupes les plus vulnérables ;
- Assurer le renforcement et l'extension de la sécurité sociale dans le secteur formel et promouvoir son extension aux travailleurs de l'économie informelle et aux ruraux ;
- Renforcer et rationaliser les politiques de gratuité existantes, mettre en place les cadres réglementaires et améliorer leur gouvernance ;
- Promouvoir l'inclusion et l'insertion socio-économique des personnes handicapées à travers la mise en œuvre de programmes multisectoriels à base communautaire ;
- Coordonner les interventions des différents acteurs du secteur de la protection sociale pour une meilleure efficacité et un impact plus marqué.

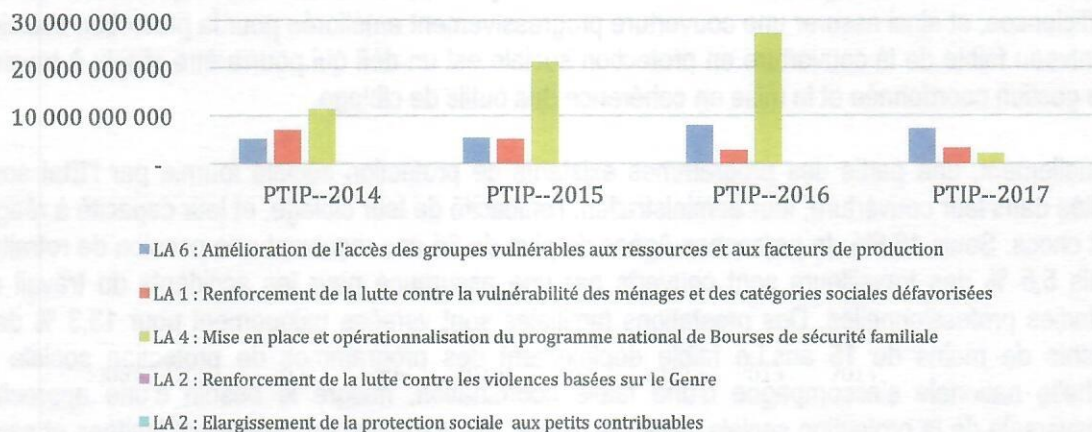
THEMATIQUE 2. Financement et espace fiscal pour la protection sociale

Le financement de la protection sociale au Sénégal reste encore un grand défi, malgré les efforts continus du Gouvernement d'augmenter le niveau de financement de la protection sociale et surtout pour des programmes et les mesures d'assistance sociale, à partir des recettes publiques de l'état. Dans la Loi des Finances 2014, le secteur de la protection sociale bénéficie de 1.1% des dépenses globales de l'état. Le Gouvernement prévoit d'augmenter les dépenses pour la protection sociale dans la Loi de Finance 2015 de 41% par rapport à leur niveau en 2014.

Pour contextualiser l'adéquation de ce niveau de financement pour la protection sociale, il faut rappeler que l'analyse récente des dépenses sociales sur la période 2006-2014 montre que le volume des dépenses publiques destinées aux secteurs sociaux (éducation, santé et autres secteurs sociaux) a augmenté entre 2006 et 2014, passant de 416 à 877 milliards de Francs CFA au cours de cette période. En proportion du budget de l'état, elles représentent en moyenne autour de 35%.

Toutefois, la part relative des dépenses des secteurs sociaux autres que l'éducation et la santé (qui inclus entre autre la protection sociale) reste très faible, représentant à peine 5% du budget de l'état (pour l'année 2014). En termes de dépenses par habitant, les dépenses sociales pour les secteurs sociaux autres que l'éducation et la santé, sont de moins de 7,000 FCFA par habitant par an, ce qui est évidemment en dessous des besoins de la population pauvre et vulnérable pour faire face aux chocs économiques et sociaux, et d'assurer un investissement adéquat dans leur capital humain.

Investissement dans la protection sociale Programme triennal d'investissement publics (PTIP), FCFA



Source : MEFP/DGPPE/UCSPE

Le Gouvernement est en train travailler sur l'augmentation de l'espace fiscale pour le financement de la protection sociale, surtout pour les initiatives phares de PNBSF, CMU et la bonification retraite. Pour rappel, l'espace fiscal fait référence au champ d'action (ou à la « liberté de manœuvre ») que possède le gouvernement pour augmenter le volume absolu ou relatif des ressources dédiées à un usage donné, tel que les services et les transferts sociaux. Cet espace fiscal additionnel peut être créé, entre autres, par l'augmentation des recettes via l'impôt, l'emprunt intérieur ou extérieur, les dons extérieurs, ou par une nouvelle hiérarchisation des dépenses en fonction des besoins les plus immédiats.

Depuis le début de 2014, la DGPSSN a lancé un processus complexe de concertation sur la nécessité d'une stratégie de financement durable de la protection sociale. La DGPSSN s'est aussi engagée dans un travail technique d'options possibles d'augmentation de l'espace fiscal pour le financement des mesures phares de protection sociale : PNBSF, CMU et gratuité des soins et la bonification retraite, à travers l'augmentation des recettes de l'état, la réallocation des dépenses, les financements innovants, etc. Qui plus est, le financement de la protection sociale sera assuré par la Caisse Autonome de Protection Sociale Universelle (CAPSU).

THEMATIQUE 3. La gestion des politiques de protection sociale : les aspects opérationnels et conceptuels

La gestion des politiques de la protection sociale est réalisée par la DGPSSN, mise en place depuis l'année 2012 dans le but d'assurer une meilleure coordination, un pilotage et une impulsion du secteur, dans la vision de la construction d'un socle de protection sociale au Sénégal, et d'appuyer les sectoriels et les programmes de protection sociales avec les cadres de conception, les mécanismes et les outils de ciblage, les systèmes et outils de suivi et évaluation et autres

- capitaliser les expériences en cours dans le pays;
- initier des approches communes en matière de ciblage, de définition des priorités et de suivi-évaluation;
- identifier des réponses aux chocs et les moyens de leur financement;
- préparer des propositions concrètes pour les décideurs;
- faire des recommandations au Gouvernement en vue du renforcement du système de protection sociale;
- contribuer à la promotion du dialogue social ;
- définir une politique permettant d'assurer une meilleure protection sociale des travailleurs de l'économie informelle et du secteur agricole;
- coordonner l'actualisation et la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS).

Le secteur de la protection sociale, étant érigé en secteur prioritaire du Plan Sénégal Emergeant, est soumis à la rigueur des Revues Annuelles Conjointes, lors desquelles les réalisations et les défis du secteur sont présentées suivant les Cadres de Mesure des Résultats (CMR) arrimé aux objectifs du développement de la politique économique du pays.

RECOMMANDATIONS

THEMATIQUE 1. Les aspects économiques, politiques et conceptuels de la protection sociale

- Construire le socle de protection sociale d'une manière progressive et en adéquation avec le développement économique du pays et la demande sociale
- Assurer une couverture adéquate en protection sociale et services sociaux de base pour les enfants et les jeunes pour pouvoir capitaliser sur la dividende démographique du pays à moyen et long termes à travers l'investissement dans une main d'œuvre en bonne santé, éduquée et capable de bien s'intégrer dans la production économique

THEMATIQUE 2. Financement et espace fiscal pour la protection sociale

- Assurer un niveau adéquat de financement durable de la protection sociale, en adéquation avec la demande et les cibles fixés par l'état
- Identifier les sources de financement innovant pour une augmentation progressive du financement du secteur de la protection sociale
- Reconnaître la protection sociale comme un investissement économique indispensable (à travers le renforcement du capital humain) pour une croissance inclusive et de qualité

THEMATIQUE 3. La gestion des politiques de protection sociale : les aspects opérationnels et conceptuels

- Assurer la formulation et l'adoption de la Loi d'orientation sur la Protection Sociale
- Assurer l'appropriation et l'utilisation du Registre National Unique par les sectoriels pour le ciblage des programmes et des mesures de protection sociale pour les pauvres et vulnérables

- Doter les agences d'exécution en ressources humaines, techniques et financières pour la mise en œuvre des programmes
- Assurer la mise en place de système dynamique de suivi et évaluation des performances des programmes de protection sociale

THEMATIQUE 4. La gouvernance, et les instances de gestion

- Doter le secteur de la protection sociale du dispositif et des outils de suivi et évaluation pour une meilleure planification, programmation budgétaire et évaluation de la performance et des résultats en termes de réduction de la pauvreté et de l'iniquité.
- Assurer une bonne compréhension et appropriation de la protection sociale par les Collectivités Locales et leur implication dans la mise en œuvre des programmes de protection sociale.

aspects opérationnelles, ainsi que pour le renforcement des capacités des sectoriels dans la conception et la mise en œuvre des programmes et mesures de protection sociale.

La DGPSSN est responsable pour la mise en place d'un Registre National Unique pour servir de référence dans le ciblage des familles pauvres, qui vise à réduire les duplications et les inefficiences, et ainsi assurer une couverture progressivement améliorée pour la protection sociale. Le niveau faible de la couverture en protection sociale est un défi qui pourra être résolu à travers une gestion coordonnée et la mise en cohérence des outils de ciblage.

Actuellement, une partie des programmes existants de protection sociale fournis par l'Etat sont limités dans leur couverture, leur administration, l'efficacité de leur ciblage, et leur capacité à réagir aux chocs. Seuls 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. 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. Ainsi, la plupart des expériences demeurent limitées et sans réelle envergure nationale et le pays ne dispose pas de mécanismes durables face à la pauvreté et à la vulnérabilité d'une large partie de la population.

Depuis 2013, le Sénégal met en œuvre un Programme National de Bourse de Sécurité Familiale, qui vise à améliorer les conditions de vie de 400,000 ménages pauvres d'ici 2017. Même dans sa phase test, le PNBSF a été lancé à l'échelle nationale, couvrant immédiatement 50,000 ménages bénéficiaires. Le PNBSF permet de combiner trois approches de ciblage : approche géographique (données d'enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal) pour déterminer le quota des bénéficiaires par unité géographique ; approche communautaire et validation par les comités de ciblage, et approche catégorielle basée sur le scoring (en utilisant 18 variables) sur la base des données de l'enquête unifiée qui alimentent la base de données sur les familles pauvres du RNU.

THEMATIQUE 4. La gouvernance, et les instances de gestion

Le Comité Interministériel de pilotage de la Stratégie Nationale de Protection Sociale, créé par Arrêté le 22 juillet 2013 et co-présidé entre la Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale et le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, est l'instance de coordination et de prise de décision par rapport aux priorités dans le secteur de la protection sociale en lien avec la vision de construire un socle de protection sociale au Sénégal.

Le Comité se réunit statutairement deux fois par an pour discuter des réalisations et des défis dans le développement du secteur, ensemble avec tous les sectoriels, la société civile, ainsi que les partenaires techniques et financiers.

Ces missions sont :

- Assurer une meilleure coordination des interventions de protection sociale, avec la collaboration des Partenaires Techniques et Financiers et de tous les acteurs ;
- proposer un système de filets sociaux consolidé, doté d'instruments institutionnels efficaces et efficaces ;