



La protection sociale au Sénégal

Présentation synthétique du secteur dans le cadre de la
préparation à la première revue sectorielle

Juin 2015

Table des matières

<i>I Le contexte de la protection sociale au Sénégal</i>	2
a) Le contexte sénégalais en quelques données.....	2
b) Les engagements internationaux et régionaux du Sénégal	3
c) L'engagement des partenaires	3
d) Les cadres généraux de la protection sociale au Sénégal :	4
e) Les cadres sectoriels de la protection sociale	5
f) La structuration institutionnelle	5
g) Le financement du secteur.....	6
<i>II Panorama des programmes de protection sociale et de solidarité nationale au Sénégal</i>	6
II.1 Le système contributif.....	6
II.2 Le système non contributif.....	7
a) Un grand nombre de programmes	7
b) Différents axes d'intervention	7
c) Diversité de filets sociaux	7
d) Diversité des acteurs.....	7
e) Limites / Avancées.....	8
<i>III Conclusions</i>	8
a) Constats	8
b) Recommandations	10

Introduction

Cet état des lieux du secteur de la protection sociale rentre dans le cadre de la préparation technique de la première revue sectorielle de la protection sociale au Sénégal. L'objectif de cette première revue du secteur de la protection sociale, en anticipation et préparation pour la RAC 2015, est avant tout de trouver un modus operandi entre tous les acteurs intervenant dans le domaine de la protection sociale pour le structurer et faire un suivi de sa mise en œuvre d'une façon conjointe et coordonnée.

Cette synthèse a pour but de rappeler le contexte de la protection sociale, en se basant principalement sur le diagnostic du secteur en utilisant l'analyse de l'environnement externe et interne de la DGPSN réalisée en 2014, la Revue des filets sociaux de 2011, les résultats des travaux de groupe dans le cadre de l'Actualisation de la Stratégie Nationale de Protection Sociale, ainsi que les documents de capitalisation sur les avancées du secteur.

I Le contexte de la protection sociale au Sénégal

La protection sociale est un facteur de résilience qui permet d'assurer un minimum de bien être aux individus en luttant contre l'insuffisance monétaire, l'exclusion sociale, la discrimination et les risques de vie. Elle est définie comme un ensemble d'initiatives privées et publiques visant à réduire les risques auxquels sont exposées les populations et à améliorer leurs capacités d'auto-protection face aux chocs et à la perte de revenus qui menace leur bien-être.

Il existe une distinction entre :

- la **protection grâce à un système contributif obligatoire**, où les prestations sont versées en contrepartie de cotisations salariales ou patronales, pour les travailleurs salariés (fonctionnaires et salariés du secteur privé) qui, même si des faiblesses demeurent par rapport aux normes internationales et si certaines branches ne sont pas encore couvertes au Sénégal, assurent un minimum de garantie aux bénéficiaires.
- la **protection grâce à un système non contributif** (par exemple à travers des transferts monétaires, les subventions, les gratuites des soins, ...) qui tente de réduire la vulnérabilité des personnes et qui relève d'un mécanisme de solidarité et non pas d'assurance dans la mesure où le versement des prestations ne dépend pas de la cotisation préalable du bénéficiaire.

Il existe plusieurs types de protection contre les risques :

- L'**assurance** constitue le système de couverture de risques ou d'événements incertains, par la répartition préalable, entre plusieurs personnes, des coûts résultant de la survenance de ces risques,
- Les **régimes universels** offrent un taux de couverture qui est par définition de 100 % de la population (service national de santé par exemple), mais peuvent ne concerner qu'une catégorie pertinente de la population (cas d'une pension universelle de vieillesse ou d'une prestation pour enfant),
- Les **prestations en nature** désignent soit des soins ou services fournis directement, soit des prestations indirectes consistant en un remboursement de tout ou partie des frais supportés par l'intéressé,
- Les **filets de sécurité sociale** sont basés sur des transferts monétaires ou sur la fourniture de denrées alimentaires.

a) Le contexte sénégalais en quelques données

Pour mieux comprendre la nécessité de renforcer et d'étendre les systèmes actuels de protection sociale au Sénégal, quelques données relatives au contexte national :

- Un niveau de pauvreté élevé et qui stagne depuis quelques années : la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est estimée à 46,7%, dont 15% dans l'extrême pauvreté (ESPS II)
- Multiplicité des chocs depuis 2006 (sécheresse, inondations, crise alimentaire et énergétique)
- Un Indice de développement humain (IDH) de 0,485 qui est inférieur à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne : 164 /187
- Concentration de la pauvreté dans les zones rurales qui concentre la majorité de la population (57%), un faible accès aux infrastructures (eau, santé, éducation, transport, services économiques) et de grandes disparités régionales
- Une population très jeune : 52,7% ont moins de 20 ans et 3,5% de la population ont plus de 65 ans : soit 84 personnes inactives pour 100 personnes actives (15 à 64 ans)
- Un niveau de couverture sociale encore très loin des objectifs du Socle de protection sociale
- Le caractère déterminant de l'insécurité alimentaire dans la vulnérabilité du ménage
- La grande précarité des enfants vulnérables, des handicapés et des aînés sans soutien familial
- Un système formel de sécurité sociale qui ne touche qu'une minorité de la population active (les salariés du secteur privé formel, les agents de l'Etat et les membres de leurs familles)
- Un secteur informel qui contribue à hauteur de 55% au PIB (diagnostic du PSE)

b) Les engagements internationaux et régionaux du Sénégal

Le Sénégal a pris un certain nombre d'engagements internationaux et régionaux qui lui imposent de respecter certaines obligations pour assurer à sa population des garanties de base et qui lui servent de référence pour l'orientation de ses stratégies :

- **Les Objectifs du Millénaire du Développement et les Objectifs de développement durable**
- Au sens de la **Convention N°102 (1952)** de l'OIT, ratifiée par le Sénégal - la sécurité sociale est assurée par un ensemble de mesures publiques et obligatoires pour compenser l'absence ou la réduction de revenu lorsque certaines éventualités se présentent, assurer les soins médicaux et apporter une aide aux familles.
- **Le Socle de protection social des Nations Unies**, issu de la recommandation 202 de la Conférence Internationale du Travail, qui fixe un minimum de garanties élémentaires à destination des personnes non-protégées et vulnérables, y compris du secteur informel :
 - l'accès à un ensemble de biens et services, y compris les soins de maternité ;
 - la sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous autres services nécessaires ;
 - la 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,
 - la sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées.
- **Les cadres régionaux** : notamment, le cadre d'harmonisation de la gouvernance technique, financière et institutionnelle des organismes de sécurité sociale et la convention générale de sécurité sociale e la CIPRES, la convention générale de la sécurité sociale de la CEDEAO et le cadre institutionnel et comptable applicable aux mutuelles de l'UMEOA.

c) L'engagement des partenaires

Les partenaires techniques et financiers – multilatéraux et bilatéraux - soutiennent depuis longtemps des actions de protection sociale au Sénégal et ont joué un rôle important de soutien au Gouvernement dans la définition de sa stratégie de protection sociale, et dans la conception et la mise en œuvre de ses programmes de base. Les partenaires de développement ont approuvé la stratégie nationale et se sont engagé à aligner leur soutien sous la direction du Gouvernement. Un groupe thématique fournit l'espace pour la coordination.

Ce soutien des PTF représente une opportunité considérable dans le renforcement et la structuration du secteur de la protection sociale.

d) Les cadres généraux de la protection sociale au Sénégal :

Les différents engagements du Sénégal sont traduits dans des instruments nationaux, généraux et sectoriels.

i) La stratégie nationale de la protection sociale (SNPS)

La SNPS avait été élaborée pour la période 2005/2015 et s'articule autour de 4 axes :

- Réforme et renforcement des systèmes formels de sécurité sociale
- Extension de la protection sociale
- Amélioration de la capacité de réponses aux chocs et risques pour les populations vulnérables
- Gestion des risques majeurs et catastrophes

La SNPS est actuellement en cours d'actualisation. Jusqu'à aujourd'hui, elle ne disposait pas de matrice de suivi et n'avait pas fait l'objet de capitalisation. L'actualisation se fait à travers un processus de diagnostic participatif qui permet de regrouper en atelier autour des 4 axes des représentants des ministères sectoriels, des organismes de sécurité sociale, des organisations de la société civile, du secteur privé, des organisations syndicales, des partenaires techniques et financiers, administration territoriale, collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat et de bénéficiaires. Ce travail a pour but de faire le bilan de la mise en œuvre de la SNPS et de fixer les objectifs, les axes stratégiques et le cadre de financement de la prochaine stratégie.

ii) Le Plan Sénégal Emergent

Depuis 2012, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures en faveur d'une « protection sociale universelle ». Aujourd'hui, ces différents programmes sont regroupés dans le Plan Sénégal Emergent, lancé en 2014, et qui constitue le référentiel de la politique économique et sociale pour la période 2014/2018. La protection sociale s'inscrit dans l'axe 2 du PSE « le capital humain, la protection sociale et le développement durable ».

Les objectifs stratégiques 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;
- 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 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%.

e) Les cadres sectoriels de la protection sociale

Au niveau sectoriel, ces stratégies sont encadrées par des lois, des politiques et /ou des programmes nationaux. (NB : la liste suivante n'est pas exhaustive) :

- loi d'orientation sociale de 2010
- loi agro-sylvo-pastorale de 2006 (mais dont les dispositions ne sont pas encore mises en application)
- plan stratégique de développement de la couverture maladie universelle (2013/2017) mais la loi sur la CMU, s'inscrivant dans ce plan, n'a pas encore été ratifiée
- politique nationale de développement de la nutrition
- la stratégie nationale de protection de l'enfant, mais qui n'a pas encore un plan opérationnel
- le plan stratégique de l'action sociale...

Pour aller plus loin dans le pilotage global, le dernier diagnostic suggère de travailler à une Loi d'Orientation générale de la protection sociale qui permettrait d'impliquer la représentation nationale, encouragerait l'appropriation de la stratégie d'extension et de redevabilité.

f) La structuration institutionnelle

i) La **Délégation générale à la protection sociale et la solidarité nationale (DGPSN)** est chargée d'assurer l'impulsion et la mise en œuvre des politiques publiques en matière de protection sociale et de solidarité nationale, la mise en place d'un dispositif d'intervention et la coordination des projets/programmes en matière de protection sociale.

Le récent diagnostic de l'environnement interne de la DGPSN considère qu'elle n'a pas encore tous les moyens nécessaires pour assurer simultanément toutes ses prérogatives et qu'un certain nombre de mesures sont à prendre pour renforcer son positionnement.

ii) Le **Comité interministériel de pilotage (CIP/SNPS)** pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Protection Sociale est co-présidé par la DGPSN et le MEFP et il est composé de tous les acteurs sectoriels intéressés à la politique nationale de protection sociale. Il est chargé d'assurer une meilleure coordination des interventions de protection sociale, avec la collaboration des PTF et de tous les acteurs, de proposer un système de filets sociaux consolidé, de capitaliser les expériences en cours dans le pays, d'initier des approches communes en matière de ciblage, de définition des priorités et du suivi-évaluation, d'identifier des réponses aux chocs et les moyens de leur financement, de préparer des propositions concrètes pour les décideurs, de coordonner la réactualisation et la mise en œuvre de la SNPS.

iii) Un **comité technique** vient en appui au Comité interministériel de pilotage pour assurer la supervision du processus. Présidé par la DGPSN et l'UCSPE, il est chargé de : définir et mettre en œuvre le plan d'action multisectoriel visant à faire atteindre les objectifs assignés au comité de pilotage, faire des propositions et recommandations sur l'ensemble du processus de mise en œuvre du plan d'action aux instances de décision et proposer des thèmes de formations, de réflexion et d'étude nécessaires à l'évolution optimale du plan d'action.

iv) Le **comité de pilotage des filets sociaux (CPFS)**, comité multisectoriel composé de représentants techniques de tous les secteurs impliqués dans la conduite de filets sociaux, il est chargé de la supervision du projet de filets sociaux et de formuler les orientations du projet.

Les missions du comité de pilotage interministériel de la SNPS et de son comité technique rejoignent les missions de la DGPSN. La réactualisation en cours de la SNPS et l'organisation de la revue de protection sociale constituent des occasions pour la DGPSN de voir de quelle manière ces « bras » politiques, stratégiques et techniques peuvent être articulés pour l'aider à réaliser ses missions.

g) Le financement du secteur

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 de 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 inclut 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.

II Panorama des programmes de protection sociale et de solidarité nationale au Sénégal

II.1 Le système contributif

Au bénéfice des fonctionnaires et salariés du privé et de leur famille, des prestations à court ou long terme sont offertes (prestations familiales/pension d'invalidité), dont le financement est assuré par les cotisations salariales et patronales et gérés par :

- La **Caisse de Sécurité Sociale (CSS)** assure les travailleurs salariés et leur famille en matière de prestations familiales, de prévention/réparation des accidents du travail et maladies professionnelles
- Le **Fonds National de Retraites (FNR)** assure les pensions de retraite pour les fonctionnaires
- L'**Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES)** : assure une pension ou allocation de retraite aux anciens salariés ; pensions ou allocations de réversion aux veufs, veuves et orphelins; et sous certaines conditions des pensions de solidarité.
- Les **instituts de prévoyance maladie (IPM)** : en charge de la couverture maladie des travailleurs et de leur famille

Il existe également des :

- Assurances privées
- Mutuelles professionnelles complémentaires

Ces régimes sont limités en termes de bénéficiaires et de couverture des risques et doivent faire face à certaines difficultés, par exemple :

- la faiblesse des niveaux de prestation
- les déficits budgétaires
- des cadres juridiques qui pourraient rentrer en concurrence : ex le RSPC et le statut d'auto-entrepreneur
- l'incidence financière de la ratification de la convention 183 de l'OIT sur la protection de la maternité

Différents projets sont à l'étude pour étendre la couverture : par exemple le système non contributif de pension minimale et de minimum vieillesse de l'IPRES.

II.2 Le système non contributif

La grande majorité de la population ne bénéficiant pas des dispositifs formels de protection sociale, l'essentiel des projets mis en œuvre dans le cadre du PSE sont des filets sociaux à destination des populations vulnérables et des travailleurs de l'informel, dans une logique d'extension et de protection de tous les membres de la société.

a) Un grand nombre de programmes

De nombreux programmes sont actuellement mis en œuvre, parmi lesquels :

- (i) Programme National de Bourses de Sécurité Familiale
- (ii) Programme national de Couverture Maladie Universelle (incluant les différents programmes de gratuité de césariennes, pour les enfants de moins de 5 ans...)
- (iii) Projets d'appui aux personnes âgées et handicapées (PAPA, PRBC)
- (iv) Programmes d'aide alimentaire et de nutrition
- (v) Initiative Nationale de Protection Sociale, qui regroupe en elle-même un certain nombre de programmes (PIDES, PRODES....)

b) Différents axes d'intervention

Ces programmes s'orientent vers différents objectifs comme : la réduction de la pauvreté à travers le soutien à l'autonomisation, la lutte contre la malnutrition, le maintien des enfants au sein des familles, l'amélioration de l'accès aux services de santé, l'augmentation de la réussite scolaire chez les enfants vulnérables, l'intégration des groupes exclus, la scolarisation.

c) Diversité de filets sociaux

Les modalités de ces filets sociaux sont de différentes formes : les transferts monétaires (bourses scolaires, bourses de sécurité familiale), la fourniture de vivres et bons alimentaires et de matériel spécialisé, la prise en charge directe (par exemple pour les soins, les services d'action sociale), l'accès au micro-crédit pour une activité génératrice de revenus...

d) Diversité des acteurs

Les programmes de protection sociale sont mis en œuvre par de nombreux acteurs :

- Le Ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfant (à travers le CSO, la direction de l'enfance...)
- le Ministère de la santé, à travers la direction générale à l'action sociale (ex : PRBC, CEC...)
- Le Ministère du Travail
- Le Ministère de l'Agriculture
- Le Ministère de l'Education Nationale (pour les cantines scolaires)
- Le Ministère de la Gouvernance Locale, du développement et de l'aménagement du territoire

- Des progrès ont déjà été réalisés dans l'élaboration d'outils communs utilisés par les différents programmes (ex : l'instauration du RNU) et dans l'articulation de programmes à travers l'utilisation du même ciblage, par exemple entre le PNBSF et la CMU, entre le PNBSF et la carte d'égalité des chances, le PNBSF et le PRODES.
- Des progrès sont encore nécessaires notamment pour l'identification de mécanismes budgétaires coordonnés dans un cadre global de dépenses et l'élaboration de mécanismes communs de coordination locale.
- Quid des articulations entre système formel et informel ? Ex : des ayant-droits bénéficiant de pension de réversion inférieure à 70% du seuil de pauvreté : inscription dans le RNU ?
- La mise à l'échelle des programmes nécessite un cadre financier réaliste, avec l'établissement d'un modèle de financement durable. Le cadre financier global du secteur doit prioriser les dépenses et établir une base fiscale durable ; il faut pour cela au préalable une harmonisation des interventions, de façon à passer d'une approche programme à une approche système.
- Il faut continuer à sortir de la logique de la seule assistance pour renforcer les capacités de résilience des populations grâce à des partenariats multi-acteurs, une programmation pluriannuelle, une approche multisectorielle et l'implication des communautés pour son appropriation. Liens avec les mécanismes d'autonomisation.
- Aller vers des programmes de protection sociale qui bénéficient aux ménages mais à l'ensemble de la communauté. Par exemple le programme de cantines scolaires : les vivres fournis aux élèves sont des produits locaux, ce qui bénéficie donc aux groupements féminins aux alentours de l'école.
- Il n'existe pas aujourd'hui d'outil permettant de mesurer l'effet cumulé des différents filets sociaux sur la vulnérabilité des ménages. Profiter de l'instauration du RNU pour arriver à le mesurer.
- La préparation de l'organisation de la revue a permis de constater que la DGPSN n'était pas encore suffisamment structurée ni outillée pour assurer un réel suivi des programmes et une coordination des programmes du secteur. (ex : il n'y a pas encore de dispositif de suivi financier global du secteur au niveau de la DGPSN et de l'UCSPE).
- Les services chargés de la mise en œuvre des programmes disposent d'outils de programmation propres à eux, sans pour autant disposer systématiquement d'un plan de travail annuel permettant de regrouper l'intégralité des interventions. Certains sectoriels sont plus avancés dans la synergie de leurs différents programmes. Par exemple, la DGAS (MSAS) a instauré le Paquet optimal de service intégré multidirectionnel (POSIM) de façon à améliorer l'articulation des différents filets sociaux qu'elle assure.
- Existence de différents cadres globaux de suivi : le CMR du BOM et le tableau de suivi de l'UCSPE : tous deux sont articulés autour des axes stratégiques du PSE mais ils ne rendent pas compte des mêmes programmes.
- Par ailleurs, les différentes interventions de protection sociale sont réparties dans différentes sections du CMR : l'essentiel est contenu dans la partie Protection sociale, mais d'autres interventions relèvent de la partie Santé.
- La gestion des risques et catastrophes est l'un des axes de la SNDES. Elle figure également dans le PSE, mais n'est pas directement rattachée à la protection sociale.
- Au cours de l'atelier de capitalisation des bonnes pratiques: la protection du petit producteur a été de nouveau évoquée, à travers notamment la réforme foncière et la loi agro-sylvo-pastorale de 2006. Comment mettre en œuvre et intégrer les dispositions et les mesures relatives à cette protection ?
- De nombreuses initiatives de protection sociale sont mises en œuvre localement sans forcément être connues de l'ensemble des acteurs. Au niveau local, les collectivités locales, les plateformes techniques opérationnelles, les services déconcentrés de l'action sociale assurent la mise en œuvre des programmes.