

REPUBLICQUE DU SENEGAL

Un peuple – Un but - Une foi

1161

**ELABORATION DE LA STRATEGIE  
DE PROTECTION SOCIALE  
(SPS)**

**PROJET DE**

**Termes de référence du processus d'élaboration de la  
Stratégie de Protection Sociale**

Par Mr Ibrahima FALL  
Consultant

## I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le gouvernement du Sénégal a élaboré en 2002 un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), cadre de référence en matière de politique économique et de lutte contre la pauvreté qui vise sur un horizon de quinze ans, à réduire la pauvreté de moitié au Sénégal conformément aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Le diagnostic fait par les acteurs durant le processus participatif du DSRP sur les causes et déterminants de la pauvreté a mis en évidence la faiblesse, voir l'absence de protection sociale et de mécanismes de gestion des risques comme un des facteurs de basculement des ménages dans la pauvreté. Les risques de basculement dans la pauvreté sont liés aux facteurs de vulnérabilité qui sont à la fois environnementaux, naturels (les maladies handicapantes, la vieillesse etc.), voir politiques et concernent toutes les catégories sociales mais prennent une dimension particulière pour certaines catégories les plus vulnérables. C'est pourquoi le Sénégal met l'accent sur la nécessité de faire de la protection des groupes vulnérables un des piliers de sa stratégie à côté des investissements dans l'accès aux services sociaux de base et dans la création de richesse pour assurer une réduction durable de la pauvreté.

La revue de la situation de protection sociale et de la gestion des risques au Sénégal montre, d'une part, l'existence de dispositifs formels de protection sociale basés sur la couverture des fonctionnaires et autres salariés contre les risques de perte de revenus et les maladies. Ces mécanismes destinés au secteur formel ont pour objectifs de concilier vie professionnelle et vie familiale. Ils sont constitués par : la sécurité sociale (CSS, IPM, IPRES, FNR)<sup>1</sup>, les assurances privées et les mutuelles professionnelles complémentaires. Ces systèmes auxquels les salariés sont profondément attachés ont tout de même fait leurs preuves de leur utilité mais aussi de leurs limites en matière de santé, de retraite, de politique familiale. De ce point de vue, des initiatives et réflexions sont en cours pour préserver, voire consolider les acquis et introduire des innovations pour mieux répondre d'avantage aux besoins et pérenniser les systèmes.

D'autre part, une grande majorité de la population, notamment les travailleurs du secteur informel et du secteur rural, les catégories sociales vulnérables n'est pas couverte par ces dispositifs formels. Ce groupe a le plus souvent recours à de multiples systèmes alternatifs et stratégies notamment (i) les systèmes d'assurances santé, (ii) les assurances gérées par les Instituts de Micro Finances<sup>2</sup>, les assurances gérées par les coopératives<sup>3</sup> (iii) les Mutuelles de santé communautaires<sup>4</sup> et enfin (iv) les systèmes dits traditionnels de solidarités.

Malgré ces initiatives ou stratégies, une catégorie importante des populations notamment les plus pauvres, les travailleurs journaliers, etc. ne bénéficie d'aucun système de protection et de gestion des risques<sup>5</sup>. Par ailleurs les systèmes formels comme ceux alternatifs connaissent de sérieux problèmes de performance et des limites dans leurs capacités de

<sup>1</sup> CSS : Caisse de sécurité sociale ; IPM : Institut de prévoyance maladie ; FNR : Fonds national de retraite

<sup>2</sup> Cas du MECIB, réseau Pamecas, etc.

<sup>3</sup> Cas de l'Union Nationale des Coopératives Agricoles du Sénégal avec un potentiel de 800 000 adhérents

<sup>4</sup> Ces mutuelles peuvent atteindre plus de 100 adhérents.

<sup>5</sup> On peut noter les initiatives récentes de partenariats entre les collectivités locales et les mutuelles pour prendre en charge les indigents (exemple de la Convention en négociation entre la Commune de Dakar et l'UMSD)

réponses aux divers besoins de protection sociale et de gestion des risques. Ils sont actuellement sous la contrainte d'une série de défis considérables, impliquant la nécessité de s'adapter à un monde de travail en mutation, aux nouvelles structures socioprofessionnelles et familiales émergentes, ainsi qu'aux bouleversements démographiques des prochaines décennies.

En outre, des questions d'actualité se posent en matière de protection sociale, notamment la confiance dans les systèmes collectifs, les mutations de fonction et de famille, la transparence dans l'affectation des ressources, l'adaptation de la protection sociale aux évolutions du salariat, l'accès de tous aux progrès médicaux, les coûts toujours plus importants, les remboursements insuffisants (en particulier le dentaire, l'optique, les prothèses auditives), etc.

Face à cette situation, les différentes catégories socioprofessionnelles font face à de réelles menaces et risques qui se traduisent en inquiétudes légitimes et en besoins nouveaux à satisfaire.

Pour faire face à ces défis, diverses initiatives sectorielles ont été prises (ou sont en cours) par les ministères (de la famille du Développement Sociale et de la Solidarité Nationale, celui de la Fonction Publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations Professionnelles, celui de la Santé et de la Prévention Médicale), le secteur privé, les organisations de la société civile (UNCAS, CNCR) etc., avec l'appui des partenaires au développement pour l'élaboration de stratégies ou programmes spécifiques, mais ils sont le plus souvent insuffisamment coordonnés et insuffisamment participatifs d'où le sentiment d'incertitude qui se développe et alimente l'inquiétude face à l'avenir dans les milieux professionnels.

Permettre un égal accès aux droits, à la protection contre les risques et à des soins de qualité pour tous et tout au long de la vie, suppose l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles orientations stratégiques qui assurent une offre de soins de qualité, une politique de prévention équilibrée contre les risques sociaux, une amélioration des services rendus et une extension de la protection sociale à tous, en particulier à la population vulnérable. Elle suppose également une vision partagée et un consensus sur les responsabilités et rôles des différents acteurs notamment l'Etat, le secteur privé, les ménages, les organisations de la société civile et les collectivités locales.

C'est donc pour harmoniser toutes ces initiatives que le gouvernement du Sénégal a décidé d'inscrire l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Protection Sociale (SPS) intégrée et multisectorielle dans l'agenda du CSRP<sup>6</sup> (Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté) en négociation avec la Banque Mondiale.

## **II. OBJECTIFS DE LA STRATEGIE DE PROTECTION SOCIALE**

Pour actualiser et rénover les principes sur lesquels les systèmes collectifs de protection sociale sont fondés afin d'y intégrer les groupes vulnérables, le Sénégal doit répondre aux défis suivants :

1. Comment amener les systèmes de protection sociale à garantir des revenus aux personnes en difficulté et groupes vulnérables, tout en leur permettant de s'insérer dans les systèmes formels de protection sociale ?;

<sup>6</sup> le CSRP est l'instrument d'appui budgétaire de la Banque Mondiale à la mise en œuvre du DSRP

2. Comment renforcer les dépenses publiques de protection sociale pour répondre aux mutations et aux besoins, notamment en terme d'indemnités de retraites, d'assurances maladies et de soins de santé tout en veillant à l'équité et à l'efficacité de dépenses ?;

3. Comment adapter les systèmes de protection sociale à un monde de travail en mutation, aux nouvelles structures socioprofessionnelles et familiales émergentes, ainsi qu'aux bouleversements démographiques des prochaines décennies.

L'objectif principal de la SPS est l'adoption d'une vision politique globale, intégrée et concertée de protection sociale qui permettra d'augmenter l'accès aux instruments de gestion des risques et aux systèmes de protection sociale chez les groupes vulnérables les plus pauvres mais également chez les autres catégories sociales à risques. La mise en œuvre des programmes issus de cette SPS permettra d'accroître les capacités d'accès des groupes vulnérables aux services sociaux de base ainsi qu'aux opportunités économiques, de manière équitable et durable.

La SPS doit contribuer aux objectifs spécifiques suivants:

- Etendre et diversifier les instruments de protection sociale et de gestion des risques ;
- Améliorer la capacité de réponse aux chocs et risques pour les populations en particulier pour les plus groupes vulnérables ;
- intégrer les programmes de protection sociale dans le processus de mise en œuvre et de révision du DSRP.

L'opérationnalisation de ces objectifs sera bâti autour de cinq (05) axes d'intervention prioritaires définis au cours du processus participatif de formulation du CSRP, à savoir :

- Améliorer l'accès aux services de base des groupes vulnérables;
- Augmenter l'accès aux instruments de gestion des risques et aux systèmes de protection sociale ;
- Améliorer le ciblage, le suivi et l'évaluation des actions dirigées vers les groupes vulnérables;
- Assurer l'équité dans la justice pour les groupes vulnérables;
- Renforcer les mécanismes de transfert direct des ressources aux groupes vulnérables.

Au regard de ces défis, le cadre d'exécution de la SPS reste intégré dans la mise en œuvre du DSRP et est appuyé par la Banque mondiale à travers le Cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté.

### **III. METHODOLOGIE D'ELABORATION DE LA SPS**

Une bonne conduite de l'élaboration de la stratégie de protection sociale va nécessiter la mise en place d'un dispositif institutionnel qui réponde aux principes de participation, d'équité, de proximité mais aussi d'efficacité et d'efficacités inhérents à la conduite des concertations, à la synthèse des résultats des principales rencontres et à l'approfondissement des axes jugés importants pour la réussite des tâches. Aussi, vise-t-il à engager l'ensemble des acteurs dans le processus d'examen de la politique sociale et économique et de formulation de stratégies opérationnelles de protection sociale.

La démarche participative qui sera pratiquée tout au long du processus justifie l'architecture organisationnelle suivante :

a) Un Comité de pilotage (CP/SPS) composé des principaux acteurs aura la charge d'assurer le pilotage du processus et sera un cadre et moyen d'échange. Il se réunit pour valider les TDR du processus, les TDR des consultants, préparer les séminaires et ateliers, examiner les documents provisoires de la SRP.

b) Un Comité technique, dénommé « groupe de travail sur les groupes vulnérables du Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté / Banque Mondiale est déjà constitué. Il se rencontre régulièrement pour superviser le processus.

c) Des groupes de travail par catégorie d'acteurs seront constitués. Leurs travaux permettront aux principales catégories d'acteurs identifiées d'engager une réflexion interne et de préparer des analyses et propositions (harmonisation, systématisation, etc.) pour faciliter les échanges avec les autres acteurs dans les groupes thématiques

d) Des groupes de travail thématiques seront également mis en place. Les groupes qui seront retenus auront la charge d'affiner les diagnostics, de proposer des objectifs, des stratégies et des plans d'action.

e) Un groupe en charge de la communication est prévu. L'information et la communication sont des activités transversales qui doivent accompagner tout le processus.

L'exécution du processus se fera selon le schéma ci-joint en trois principales phases :

Phase 1 : la **Préparation** comprend l'élaboration des TDR, leur validation et un atelier de lancement et conception.

Phase 2 : la **Concertation** comprend les travaux des groupes thématiques, les Etudes complémentaires, les Consultations régionales, les Atelier des acteurs, les travaux de Synthèse par le Comité Technique et le Comité de Pilotage, le Séminaire national de validation, l'envoi et l'intégration des commentaires des acteurs par le Comité Technique et l'Edition du Rapport provisoire de la SPS.

Phase 3 : la **Validation**, commence par l'adoption du document par l'ensemble des acteur au cours d'un séminaire de validation avant la transmission au gouvernement qui l'adoptera en conseil interministériel avant la soumission, aux institutions que sont l'Assemblée nationale et le Conseil de la République pour les Affaires Economiques et Sociales.

#### IV. DEROULEMENT DU PROCESSUS D'ELABORATION DE LA SPS

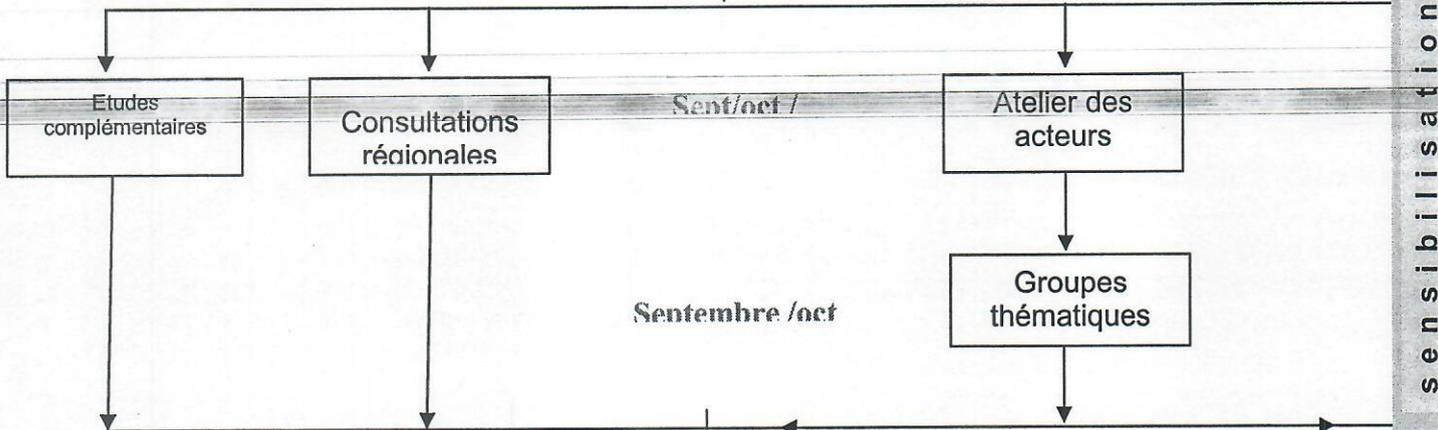
Juillet-Août 2004

Préparation des TdR  
du processus

Réunion Comité  
de Pilotage

Septembre 2004

Séminaire  
national de  
lancement



Novembre

Synthèse par le  
Comité  
Technique et le  
Comité de Pilot

Décembre

Séminaire  
de  
validation

Janvier 05

Envoi et  
intégration des  
commentaires  
des acteurs par  
le CT

Janvier 05

Edition  
Rapport final  
SPS

Mars-Juin 05

Validation / adoption par  
gouvernement, Assemblée et  
Conseil de la république

Mise en œuvre de la SRP

## **V. COMPOSITION ET FONCTIONS DES ORGANES CHARGES DE L'ELABORATION DE LA SPS**

Le **Comité National de Pilotage** de l'élaboration de la stratégie de protection sociale serait co-présidé par le Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale et le Ministère de la Fonction publique, de l'Emploi et des Organisations Professionnelles. Le secrétariat sera assuré par le Représentant de MEF (CSPLP)

### ***Composition du Comité National de Pilotage :***

Il regroupera une diversité d'acteurs composés de Représentants des Ministères sectoriels, ceux des Collectivités locales et du Secteur privé, en plus de la Société civile, des Organisations professionnelles et des personnes ressources.

C'est sur la base de notifications (arrêtés ministériels et autres actes) que les institutions suivantes désigneront leurs représentants :

- le Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale ;
- le Ministère de la Fonction Publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations Professionnelles ;
- le Ministère de l'Economie et des Finances, ;
- le Ministère de la Santé ;
- le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Hydraulique ;
- le Ministère de l'Education nationale ;
- le Ministère de la Justice ;
- les Organisations de la société civile : syndicats, Collectif des organisations de la société civile pour la lutte contre la pauvreté au Sénégal, Collectif des organisations de la société civile pour le suivi du DSRP, Groupe d'initiative des femmes pour le suivi de la mise en œuvre du DSRP
- les Organisations professionnelles du secteur de la protection sociale : Assurances, Mutuelles de santé, Mutuelles des finances, Caisse de sécurité sociale ; IPRESS et autres
- le Secteur Privé : CNP et autres
- les Collectivités locales : association des trois ordres (maires, président de régions, conseillers ruraux.
- Les membres du Comité technique
- Des personnes ressources désignées par les ministères pour leurs expertises.

### ***Missions et taches :***

Le Comité de pilotage a pour mission d'assurer pour le compte de l'Etat les fonctions d'Orientation, d'Appui, d'Information / communication et d'Approfondissement des axes majeurs de réflexion du processus de formulation de la SPS.

A ce titre le Comité de Pilotage assurera les tâches suivantes :

- orienter les travaux d'élaboration de la Stratégie ;
- formuler toutes suggestions susceptibles d'assurer une bonne cohérence et une meilleure efficacité de la Stratégie Nationale de Protection Sociale ;
- promouvoir le consensus et la concertation entre acteurs (société civile et organisations professionnelles, notamment) du processus d'élaboration afin que les systèmes de protection sociale ainsi formulés soient performants ;

- préparer la validation du document final de stratégie de protection sociale ;
- organiser des rencontres périodiques avec les partenaires au développement en vue de les informer et recueillir leur avis sur la SPS et sa mise en œuvre.

La réussite de ces différentes tâches ainsi que la recherche d'un système de performance et de qualité du processus participatif et de la qualité scientifique et technique de la stratégie de protection sociale, a conduit à la mise en place d'un **Comité Technique** qui travaillera en étroite collaboration avec le Comité de pilotage.

**Le Comité Technique** a des fonctions d'Animation du processus, de Supervision des travaux, de Préparation des orientations pour le Comité de pilotage, de Synthèse et d'Information – communication.

Le comité technique aura pour mission de:

- coordonner les activités technique et scientifique d'élaboration du SPS;
- veiller à l'exécution des tâches selon le calendrier adopté;
- organiser la synthèse et/ou la rédaction des documents techniques;
- organiser les concertations;
- identifier des thèmes d'études à mener et en discuter avec le Consultant chargé d'en élaborer les termes de références;
- superviser les travaux des experts chargés de conduire les études techniques ;
- organiser la rédaction du document final de stratégie de protection sociale et de le soumettre au comité de pilotage.

#### **Composition du Comité Technique :**

Le Comité Technique est composé des membres du groupe de travail sur les groupes vulnérables mis en place par le Gouvernement pour la formulation du CSRP. Ce groupe présidé par la directrice de l'Agence du Fonds de Développement Sociale et dont le secrétariat est assuré par la CSPLP du Ministère de l'Economie et des Finances est composé de personnes des ministères de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale, de la Fonction Publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations Professionnelles de l'emploi, de la Santé et de la Prévention Médicale, des représentants des Organisations de Société Civile, des syndicats, des partenaires au développement.