

2014

ANALYSE DE
L'ENVIRONNEMENT
EXTERNE
de la Délégation
Générale à la
Protection Sociale et
à la Solidarité
Nationale

INTERNE

ET IDENTIFICATION DES ENJEUX, DEFIS ET
OPPORTUNITES STRATEGIQUES AU NIVEAU
INTERNATIONAL, NATIONAL ET LOCAL

[Tapez le résumé du document ici. Il s'agit généralement d'une courte synthèse du document. Tapez le résumé du document ici. Il s'agit généralement d'une courte synthèse du document.]



.....

.....

.....

SOMMAIRE

.....

INTRODUCTION

I.- COMPREHENSION DES TERMES DE REFERENCES

- I.1.- RAPPEL DU CONTEXTE
- I.2.- PRESENTATION SYNOPTIQUE DE LA MISSION
- I.3.- PORTEE ET LIMITES DE LA MISSION

II.- STRATEGIE DE REALISATION DE LA MISSION

- II.1.- PRINCIPES DIRECTEURS
- II.2.- MODALITES DE REALISATION DE LA MISSION
- II.3.- PHASAGE DES ACTIVITES

III.- PLAN DE TRAVAIL

- III.1.- PREPARATION DES ACTIVITES, REVUE DOCUMENTAIRE
 - III.1.1.- Préparation administrative et Revue documentaire
 - III.1.2.- Préparation technique

III.2.- COLLECTE DES INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

III.2.1.- Rencontres avec les structures / organisations impliquées dans la protection sociale au Sénégal

III.2.2.- Traitement des informations collectées / Echanges sur les premiers résultats de la mission avec le commanditaire

IV -ANALYSE DU CONTEXTE, DES ENJEUX, DEFIS ET OPPORTUNITES STRATEGIQUES DU SECTEUR

IV-1.- Analyse de l'environnement externe dans la perspective de mise en œuvre des engagements internationaux et du Socle de Protection Sociale (SPS)

IV.2.- Analyse de l'environnement interne et de la nécessité de mise en place d'un cadre de pilotage, de régulation et de coordination.

IV-3 PROPOSITIONS pour un cadrage du rôle des acteurs et des relations avec la DGPSN pour la définition d'une Politique de Protection sociale et la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) et du SPS

III.3.1.- Cadrage politique et stratégique

III.3.2.- Cadrage opérationnel

III.3.3.- Cadrage institutionnel et Pilotage

IV.- CALENDRIER DE REALISATION DE LA MISSION

INTRODUCTION

Le présent document est le premier livrable de la mission « Analyse de l'environnement externe de la DGPSN en matière de protection sociale et identification des enjeux, défis et opportunités stratégiques au niveau international, national et local » conduite pour le compte de la DGPSN. Il porte sur les conditions, modalités et moyens suivant lesquels la mission sera réalisée, en conformité avec les termes de référence (TDRs).

Cette Note d'orientation méthodologique traite des points suivants :

1. La compréhension des TDRS et recentrage par rapport au déroulement des phases ultérieures pour la formulation du Plan Stratégique global de la DGPSN ;
2. La stratégie de réalisation de la mission pour obtenir des résultats concrets (Simples, Mesurables, Ambitieux, Réalistes, Temporalisés = SMART);
3. Le plan de travail ;
4. Le calendrier de réalisation de la mission.

I.- COMPREHENSION DES TDRS

I.1.- RAPPEL DU CONTEXTE

La présente mission intervient dans un contexte économique et social caractérisé par :

- un Indice de développement humain (IDH) du Sénégal qui reste inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne avec un classement au **164ème rang mondial sur les 187 pays** (2013) ;
- Une population en augmentation continue suivant un taux relativement stable depuis 1988 avec un taux d'accroissement annuel

moyen de 2,5% intercensitaire entre 2002-2013. La population recensée en 2013¹ est de **13.508.715 habitants** alors qu'il s'établissait à environ 1 million d'habitants en 1900, 2,8 millions en 1960 et 9 858 482 en 2002 ;

- Une population très jeune avec *les moins de 20 ans* qui représentent 52,7% alors que seulement 3,5% de la population est âgée de 65 ans et plus. Ceci traduit nettement un **coefficient de dépendance démographique élevé**, correspondant à 84 personnes inactives (moins de 15 ans et 65 ans et plus) pour 100 personnes actives (15 à 64 ans) ;
- un niveau de couverture qui est encore loin des objectifs du Socle de protection sociale avec système qui ne couvre qu'une minorité de travailleurs salariés du secteur formel ne représentant environ que 15% de la population totale, même s'il faut saluer les efforts louables pour une extension progressive de la couverture avec le programme de Couverture Maladie Universelle (CMU), les programmes d'assistance orientés vers les catégories vulnérables; les programmes de gratuité et de subvention, les programmes de financements inclusifs, etc. ;
- un système économique peu performant en matière de création d'emplois décents, en raison d'un modèle de croissance économique peu inclusif, un chômage structurel spécifique très important (chômage total, chômage déguisé, sous-emploi) dont le taux est largement supérieur au taux de 12,7% officiellement annoncé auquel s'ajoute plus de 200.000 nouveaux actifs arrivant annuellement sur le marché du travail.

✓ **Un nouvel agenda de transformations économiques et sociales centrée sur la protection sociale**

le Sénégal fait face à des défis critiques qu'il entend relever à travers un agenda de transformations économiques et sociales décliné dans le Plan Sénégal Emergent (PSE) qui, pour l'étape intermédiaire de 2018, donne la priorité à la protection sociale qui constitue l'Axe 2 de la stratégie (Capital humain, protection sociale et développement durable) qui mise sur .

- « le renforcement de la sécurité sociale des travailleurs et des retraités,

¹Recensement Général de la Population et de l'Habitat, de l'Agriculture et de l'Elevage (RGPHAE) de 2013

- *l'amélioration des conditions socio-économiques des groupes vulnérables*
- *l'extension de la protection sociale au secteur informel et aux groupes vulnérables ».*

La prévention et la gestion des risques et catastrophes, et l'amélioration de la gestion des catastrophes naturelles, la promotion de l'économie verte ainsi que la réduction de la vulnérabilité des écosystèmes par rapport aux effets des changements climatiques sont aussi des domaines prioritaires.

Enfin, il s'y ajoute l'objectif de rendre **le PSE opérationnel au niveau local** alors que les collectivités locales ne disposent pas toujours de compétences et de ressources financières pouvant assurer une prise en charge satisfaisante de la définition, de la formalisation et de l'opérationnalisation d'un Plan Sénégal Emergent Local (PSEL). En effet, pour que le PSEL soit opérationnel à chaque niveau hiérarchique des collectivités locales, un accompagnement méthodologique, technique et financier est nécessaire, y compris dans la perspective d'une extension de la protection sociale.

En fait, tel qu'énoncé dans le PSE, l'accroissement attendu des revenus des populations devra se traduire par un renforcement des systèmes de prélèvement obligatoire et l'augmentation de la capacité contributive dans la prise en charge des besoins en matière de protection sociale.

Enfin, le Sénégal a adopté une Stratégie Nationale de Protection de l'Enfant dont la mise en œuvre permettra la prise en charge des enfants en situation de vulnérabilité et de venir à bout des fléaux comme la mendicité infantile, les abus et exploitations sexuelles, le travail et la traite des enfants.

✓ **Une multiplicité d'acteurs sans réelle coordination**

- Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre des différentes interventions, stratégies et politiques nationales impliquent de très nombreux acteurs tant pour les systèmes contributifs que pour les systèmes non contributifs: d'une part, les Départements ministériels chargés respectivement de l'Economie, de la Fonction publique, du Travail, de la Famille, de l'Enfant et de l'Entreprenariat féminin, de la Santé et de l'Action sociale, de l'Apprentissage

et de l'Artisanat, de l'Agriculture, et d'autre part, les partenaires techniques et financiers et autres organisations de la société civile (OSC) qui se montrent bien engagés à accompagner les initiatives d'extension autant que les réformes.

Or, ces multiples acteurs développent des approches diverses, sans coordination ni régulation, ce qui engendre une dispersion des efforts qui ne permet guère l'optimisation des résultats : une approche nouvelle s'impose.

Sur le plan institutionnel, la création en 2012 d'une structure autonome, la Délégation générale à la Protection Sociale et à la Solidarité nationale (DGPSN) devait permettre de pallier les défaillances constatées dans les interventions au cours de ces dernières années pour créer une dynamique d'interventions complémentaires basées sur des *principes directeurs* clairement définies, sur une *Loi d'Orientation sur la Protection sociale* que le Parlement devrait adopter et sur une Stratégie Nationale de Protection Sociale dont la mise à jour s'impose au regard des nouvelles priorités.

||| Au stade actuel, la DGPSN n'a pas rempli les missions principales qui lui sont assignées aux termes du Décret qui en porte création et qui fixant les règles de son fonctionnement. C'est pourquoi, la structure s'inscrit dans une démarche d'élaboration d'un **Plan Stratégique** -qui sera articulé en plusieurs phases - pour renforcer ses capacités d'intervention stratégique et réaliser les missions énoncées par l'article 3 du décret précité, à savoir:

- ✓ - 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 efficace d'intervention de l'Etat en matière de protection sociale et de solidarité nationale;
- ✓ - la coordination de toutes les politiques publiques de protection sociale contribuant à la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Or, pour le moment, la DGPSN semble avoir limité ses intervention à la gestion / pilotage de plusieurs grandes mesures qui relèvent essentiellement de régimes non contributifs:

- la *bourse de sécurité familiale* qui sert des prestations en espèces (transfert monétaire/ cash transfer) aux les familles les plus pauvres ;
- la Couverture maladie universelle (CMU), en partenariat avec le ministère chargé de la Santé en vue d'organiser un cadre cohérent pour l'extension de la couverture du risque maladie ;
- un mécanisme de transfert pour les personnes âgées (pension universelle) dont les contours sont à définir ;
- la promotion des filets sociaux qui regroupe les transferts et autres mécanismes de gratuités

En conséquence, il est important que la DGPSN indique clairement la compréhension qu'elle a de son champ de compétence : ne prendra-t-elle en compte que les régimes non contributifs va-t-elle étendre son champ de compétence sur tout le secteur qui englobe les régimes contributifs obligatoires ?

Il s'y ajoute la nécessité de définir le rôle **de régulation** et de coordination du secteur qui devra permettre la mise en cohérence de tous les mécanismes, le contrôle technique et financier et enfin la relance des réformes systémiques, paramétriques et institutionnelles des régimes obligatoires au regard des normes internationales et régionales.

L'objet de la présente mission - qui constitue la première phase sur les trois phases du processus de formulation du Plan Stratégique de la DGPSN - est de faire l'analyse de son environnement externe et d'identifier les enjeux et opportunités stratégiques au niveau international, national et local. Cette phase de diagnostic servira de base à la conduite des autres phases pour la formulation du Plan stratégique de la DGPSN et pour la réactualisation de la SNPS.

I.2.- PRESENTATION SYNOPTIQUE DE LA MISSION

Le déroulement de la mission peut être synthétisé à partir des objectifs définis par les TDRs qui vise l'élaboration d'un document d'analyse afin de permettre à la DGPSN:

- de se situer dans l'environnement des diverses parties prenantes de la protection sociale,
- d'identifier ses forces et ses faiblesses dans cet environnement,
- de définir sa stratégie en tant qu'institution leader du secteur,
- de piloter la réactualisation de la SNPS.

Le mandat du Consultant servira à poser les bases pour la formulation du *Plan stratégique global de la DGPSN* qui devra prendre en compte les objectifs globaux de l'Initiative du Socle de Protection sociale adopté par le Système des Nations Unies mais aussi tous les instruments de gouvernance approprié du secteur en terme de pilotage, de gestion, de régulation et de contrôle.

Dans cette optique, il sera procédé à :

- *une analyse de l'environnement externe, y compris au regard des engagements internationaux du Sénégal;* ✓
- *l'identification des enjeux, défis et opportunités;*
- *des orientations pour garantir la mise en œuvre et la durabilité d'un Socle de Protection sociale au niveau national;*
- *les orientations pour un processus participatif faisant intervenir les acteurs publics et privés pour faciliter l'appropriation des réformes par les acteurs.*

I.3.- PORTEE ET LIMITES DE LA MISSION

Le tableau synoptique proposé reprend les tâches à accomplir tel qu'indiqué dans les TDRS. Toutefois, les spécificités inhérentes à chaque catégorie de risque social dans la perspective d'une prise en charge globale du secteur ainsi que les contraintes en termes de gestion et de durabilité, obligent à faire une analyse par branche de couverture.

Ainsi, chacune des branches prescrites par les normes internationales ainsi que les objectifs pour la mise en œuvre du SPS au niveau national seront examinées pour faciliter la cohérence des politiques, stratégies et programmes, gage d'un pilotage pertinent.

Tableau 1-

<u>OBJECTIF GENERAL</u> : Elaborer un document d'analyse de l'environnement de la DGPSN en matière de protection sociale.		
OBJECTIF SPÉCIFIQUE	RÉSULTATS ATTENDUS	ACTIVITÉS A RÉALISER
OS : Analyse du dispositif de protection sociale et de l'environnement d'intervention de la DGPSN en rapport avec les objectifs d'extension de la couverture sociale.	RA : Identification des forces et faiblesses de la DGPSN dans cet environnement en rapport avec les acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique de Protection sociale, de la SNPS et du SPS.	A1- : Analyse du dispositif de protection sociale existant en rapport avec les interventions actuelles, les engagements internationaux et les missions dévolues à la DGPSN. - Comme sous tâche importante, chaque branche de sécurité sociale fera l'objet une analyse pour mesurer le niveau de mise en œuvre par le Sénégal et les « gaps » à combler.
		A2- : Identification des Minitères et autres institutions de mise en œuvre des programmes dans le but de proposer les mécanismes de coordination et de régulation en rapport avec les missions assignées à la DGPSN par le Décret qui en porte création.

Mapping de tableaux

Annexes
Annexes

détail de mission

		A3- Identification des acteurs non étatiques intervenant dans le domaine protection sociale au Sénégal ; <i>mapping</i> des partenaires (attributions, expérience et/ou avantages opérationnels comparatifs) pour proposer une répartition des axes d'intervention (stratégiques et/ou opérationnelles).
--	--	---

Le tableau 2 ci-dessous indique les observations/ contraintes par rapport à la réalisation de certaines tâches dans le cadre de la mission.

Tableau 2-

RAPPEL DES -TACHES PREVUES DANS LES TDRS	OBSERVATIONS
Analyse de l'environnement externe au regard des engagements internationaux du Sénégal qui a ratifié un certain nombre de Conventions internationales relatives à la protection et qui a souscrit à la mise en œuvre du Socle de Protection Sociale au niveau national	
1.1.- Analyse de l'environnement avec un examen des politiques et programmes antérieurs.	Il convient de préciser que la base de travail sera la SNPS alors que celle-ci doit être actualisée. Les stratégies et projets instaurés en complément dans le cadre des initiatives d'extension seront catégorisés en fonction des branches de protection sociale auxquels ils correspondent au regard des normes internationales.
1.2.- Identification des enjeux, défis et opportunités au niveau international, national et local;	Pas 'observation.

<p>1.3.- Orientations pour garantir la mise en œuvre effective de l'Initiative du Système des Nations unies pour un Socle de Protection sociale au niveau national</p>	<p>Le modèle de pilotage préconisé par le Système des Nations Unies pour faciliter la coordination de la mise en œuvre du SPS au niveau national servira de référence avec la déclinaison du rôle de chaque acteur (étatique et non étatique).</p>
<p>1.4 Renforcement des capacités des équipes de la DGPSN</p>	<p>Les TDRS ne donnent pas d'indications sur les modalités pratiques du volet de la mission relative au « renforcement des capacités des équipes de la DGPSN ».</p> <p>Le consultant propose au commanditaire d'aménager des séances de mise à niveau, de préciser les cibles ainsi que les modules prioritaires afin de permettre au consultant d'organiser de courtes sessions de mise à niveau. m</p>

.....

II.- STRATEGIE DE REALISATION DE LA MISSION

.....

.....

II.1.- PRINCIPES DIRECTEURS POUR LA CONDUITE DE LA MISSION

.....

reconnaissant l'importance stratégique et la nécessité d'une protection sociale universelle, le Comité de haut niveau sur les programmes du Conseil des Chefs de Secrétariat du Système des Nations Unies a adopté en avril 2009 "l'Initiative mondiale d'un Socle universel de protection sociale" (SPS-I) comme l'une de ses neuf grandes priorités pour lutter contre les conséquences de la crise mondiale. Le Sénégal s'est inscrit dans cette perspective pour la mise en place du Socle de Protection Sociale au niveau national et bénéficie de ce fait de la coopération technique internationale en tant que pays pilote.

En conséquence, la mission tiendra compte de cette Initiative mondiale basée sur une approche holistique qui agit de façon coordonnée sur **l'offre et la demande**. Le Plan stratégique de la DGPSN devra alors permettre de donner une cohérence :

- au niveau politique et stratégique, pour le pilotage, le suivi et l'évaluation avec des indicateurs ;
 - au niveau opérationnel, pour articuler les programmes de transferts sociaux et les services sociaux fondamentaux auxquels les citoyens ciblés devraient avoir accès.
-

1.2.1.- PRINCIPES DIRECTEURS

L'approche sera basée sur des principes directeurs qui ont sous tendu la formulation de la SNPS en vue d'assurer l'atteinte des résultats attendus par les autorités. Ainsi l'approche sera à la fois :

- **participative**, par l'implication active des principales parties prenantes - publiques, privées et communautaires -ainsi que celle des PTF impliqués dans la mise en œuvre du Socle de PS au Sénégal et de la SNPS;
- **opérationnelle**, en se fondant sur la recherche d'une applicabilité directe des propositions finales par la DGPSN (maître d'œuvre) et par les maîtres d'œuvre délégués (Ministère de l'Economie, Ministère du Travail, Ministère chargé de la Santé et de l'action sociale, Ministère chargé de la famille, etc. ;
- **intégrée**, avec la prise en compte des stratégies et programmes économiques et sociaux déjà en cours d'exécution (notamment dans le cadre du PSE et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des objectifs de développement durable (ODD) qui doivent prendre le relais des OMD.
- **prospective**, en s'inscrivant dans une perspective à moyen terme, en conformité avec les exigences du PSE qui couvrira la période 2014 – 2023.

Comme indiqué, il sera tenu compte du cadre régional et international, en

particulier de la Recommandation n°202 de l'OIT sur le SPS, les normes régissant la gouvernance institutionnel des organismes (OIT et CIPRES), et fixant les indicateurs de performance et les ratios de gestion.

I.2.2.-DEMARCHE METHODOLOGIQUE ET PHASAGE DES ACTIVITES

Conformément aux TDRs, outre la revue documentaire qui tiendra compte des rapports de revue, la démarche sera participative, en particulier au niveau interne pour garantir une compréhension commune du cadre conceptuel et l'appropriation des livrables. Il sera produit, outre la présente *Note d'Orientation méthodologique*:

- Un *Rapport provisoire* portant analyse de l'environnement externe de la DGPSN, les enjeux, défis et opportunités stratégiques avec des orientations sur le type d'outils d'analyse du secteur qui pourrait être pertinent pour le Sénégal;
- Un *Rapport définitif* prenant en compte les contributions et propositions d'amendements éventuels qui seront jugés pertinents par le Consultant ;
- Une présentation en format PowerPoint des documents produits.

Dans cette perspective, les activités prévues seront réalisées en trois (03) phases prenant en compte l'ensemble des points décrits dans les TDRs(Cf. "Calendrier des activités") :

- **Phase 1** : *Préparation des activités*
- **Phase 2** : *Réalisation des activités, y compris des sessions de mise à niveau des équipes de la DGPSN*
- **Phase 3** : *Elaboration des rapports et autres supports.*

Le mode opératoire proposé pour la réalisation des phases citées ci-dessus est présenté ci-dessous avec un planning de réalisation qui complète l'approche méthodologique. Ces phases s'exécuteront en parallèle, en fonction de l'évolution de la mission et en considération des contraintes de délai et/ou de contraintes administratives dont le consultant devra tenir compte.

III.- PLAN DE TRAVAIL

III.1. - PREPARATION ADMINISTRATIVE

✓ **Rencontres préparatoires**

Le démarrage de la mission sera matérialisé par des rencontres préparatoires (briefing) organisées à l'initiative de la DGPSN. Ces rencontres devront servir à :

- 1.- préciser les termes de référence de la mission, discuter d'éventuelles observations sur les conditions de sa réalisation et établir la liste définitive des tâches du Consultant ;
- 2.- préparer et signer le contrat de prestation de services entre le Commanditaire et le Consultant pour le démarrage effectif de la mission ;
- 3.- collecter la documentation technique disponible auprès de la DGPSN et des autres structures concernées ;
- 4.- informer et sensibiliser les responsables de la DGPSN sur les objectifs et les enjeux de la mission.

✓ **Revue documentaire**

Au cours de cette -phase, le Consultant :

- fera l'évaluation des documents techniques collectés au terme de l'étape préparatoire, dans la perspective de la réalisation des tâches prévues ;
- établira le bilan des informations collectées, de façon à constituer une base documentaire et améliorer la situation de référence de la mission.

III.2.- DEROULEMENT DES PHASES ET LIVRABLES

Phase 1-La production d'une **Note d'orientation** à valider par le commanditaire sera suivie de la revue documentaire avant le déroulement des autres phases dès sa validation.

Phase 2-

Cette phase permettra de couvrir l'ensemble des activités prévues dans les TDRS en vue de la production du Rapport provisoire tel que synthétisé dans le cadre logique restreint (Tableau 1), à savoir:

1. Identification des acteurs majeurs avec leurs attributions, expérience et/ou avantages opérationnels comparatifs.
2. Identification des ministères et des principales institutions publiques conduisant ou assurant la tutelle des projets et programmes sectoriels et/ou catégoriels.
3. Identification des institutions susceptibles d'assurer une délégation de maîtrise d'œuvre d'un ou plusieurs programmes, dans le but d'évaluer leurs dispositions à collaborer avec la DGPSN et validation des propositions.
4. Proposition de mode de gouvernance et de mécanismes de suivi (maîtrise d'œuvre principale et maîtrise d'œuvre déléguée) pour l'opérationnalisation, la gestion, le suivi & évaluation des politiques et programmes.
5. Mise à niveau des équipes de la DGPSN : des sessions de renforcement de capacité seront organisées en vue:
 - d'améliorer la performance de l'équipe de la DGPSN;
 - de faciliter la recherche de synergies au sein du secteur ;
 - d'appuyer la DGPSN à préparer le processus de validation politique de son Plan Stratégique global.

Phase 3- Elaboration des rapports et autres documents

Le Consultant s'engage à respecter l'ensemble des prescriptions contenues dans les TDRSs. La procédure instituée par le Commanditaire pour assurer le pilotage, le suivi de la mission et la validation des livrables sera appliquée.

✓ Le suivi du processus-

Le consultant soumettra les livrables prévues à un Comité de suivi interne à la DGPSN qui est chargé de suivre le processus d'élaboration des livrables. Ce Comité examinera les livrables et validera la version finale du rapport. Ce comité est constitué comme suit :

- de membres de l'équipe de la DGPSN,
- d'un membre du Conseil d'Orientation de la DGPSN,
- d'un ou deux représentants des partenaires techniques et financiers et,
- d'un ou deux représentants des ministères sectoriels.

**4.- PLANNING DE REALISATION DE LA
MISSION**

Conformément aux indications des TDRS, la mission sera réalisée dans un délai de **soixante (60) jours** prenant effet à la date de signature du contrat par les deux parties. Le chronogramme ci-après donne une indication du **planning de réalisation** des différentes phases de la mission.

PHASES DE LA MISSION	JOURS CALENDAIRES									
	01-07	08-14	15-21	22-28	29-35	36-42	43-49	50-56	57-60	Total (jours)
Préparation des activités										
- Préparation adminis.et technique - Revue documentaire.										5
Réalisation des activités										
- Activités et sous-activités										25
Elaboration des rapports et autres documents										
- Note d'Orientation										3
-Rapport provisoire										10
- Rapport final										2
TOTAL										60