

République du Sénégal
Revue des dépenses de protection sociale
2010-2015



Synthèse et recommandations

Solène Rougeaux



Banque Mondiale

2017

Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Liste des figures	ii
Liste des tableaux	ii
Synthèse et recommandations clés	1
Constat 1 : La majorité des programmes de protection sociale ne cible pas les pauvres de manière efficace	3
<i>Recommandation 1 : Améliorer le ciblage des programmes</i>	5
Constat 2 : Le système de protection sociale est peu efficace et peu efficient pour lutter contre la pauvreté	7
<i>Recommandation 2 : Renforcer l'efficience et l'efficacité du système de protection sociale pour lutter contre la pauvreté</i>	9
Constat 3 : Les mécanismes de réponses aux chocs covariants disposent de peu de ressources et son peu efficaces	11
<i>Recommandation 3 : Développer l'efficacité des mécanismes de réponse aux chocs pour augmenter la résilience des populations vulnérables et pauvres face aux chocs covariants</i>	12
Constat 4 : Peu de programmes sont déployés pour promouvoir les investissements productifs des plus pauvres .	15
<i>Recommandation 4 : Promouvoir les investissements productifs des ménages, afin d'augmenter la productivité des populations les plus vulnérables</i>	15
Constat 5 : La durabilité et l'équité du système de retraite posent question	17
<i>Recommandation 5 : Revoir le système de retraite dans sa globalité pour assurer sa durabilité financière et son équité</i>	18

Acronymes et abréviations

AGR	Activités Génératrices de Revenus
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
ARC	African Risk Capacity (Mutuelle panafricaine de gestion des risques)
ASPIRE	Atlas de la Protection Sociale
CEC	Cartes d'Egalité des Chances
CMU	Couverture Maladie Universelle
CNAAS	Caisse Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale
DGPSN	Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale
ESPS II	Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal 2011
FNR	Fond National de Retraite
FSN	Fond de Solidarité Nationale
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
IPRES	Institut de Prévoyance de Retraite du Sénégal
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finance Rectificative
MEFP	Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PIB	Produit Intérieur Brut
PNBSF	Programme National de Bourses de Sécurité Familiale
PRN	Plan de Riposte Nationale à l'insécurité alimentaire
PSE	Plan Sénégal Emergent
RNU	Registre National Unique
SE/CNSA	Secrétariat Exécutif du Conseil National à la Sécurité Alimentaire
SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
AGR	Activités Génératrices de Revenus

Liste des figures

Figure 1: Part des dépenses totales de protection sociale en pourcentage du PIB, par catégorie de programmes	2
Figure 2- Pourcentage des dépenses de protection sociale et pourcentage de la population bénéficiaire	3
Figure 3- Pourcentage des dépenses par type de ciblage en 2015 (sans les programmes d'assurance sociale)	4
Figure 4- Part des bénéficiaires des pensions de retraite dans la population de plus de 60 ans	17

Liste des tableaux

Tableau 1- Nombre d'institutions étatiques chargées de la mise en œuvre des programmes de protection sociale en cours en 2015	8
Tableau 2- Variation du budget alloué entre la loi de finance initiale et la loi de finance rectificative	11

Liste des encadrés

Encadré 1- Résumé des recommandations	19
---	----

Synthèse et recommandations clés

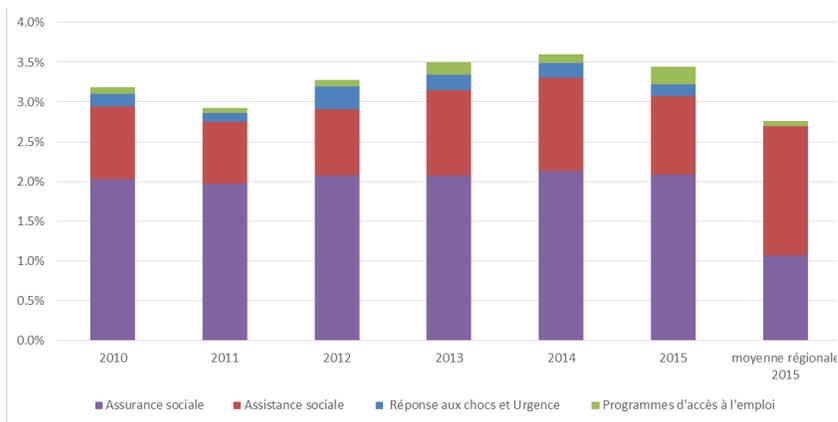
- 1. Le Sénégal a fait de la protection des groupes vulnérables un axe stratégique de son développement depuis les années 2000.** Le Plan Sénégal Emergent (PSE) place la Protection Sociale au cœur de la stratégie du gouvernement. Cependant, malgré les progrès réalisés au cours de la dernière décennie pour l'atteinte des objectifs du millénaire, le Sénégal affiche encore des scores faibles en termes de taux de mortalité infanto-juvénile et maternelle, de nutrition et d'éducation. De même, malgré une bonne diminution du taux de pauvreté au Sénégal au début des années 2000, la réduction du taux de pauvreté a quasiment stagné à partir de 2005 pour atteindre 46,7% en 2011 et l'extrême pauvreté n'a pas significativement diminué depuis 2001.
- 2. Le PSE définit la protection sociale comme « un ensemble de mesures visant à protéger les populations contre la survenance de risques sociaux.** Elle intègre les régimes publics de sécurité sociale, les régimes privés ou communautaires, avec les trois logiques : celle d'assistance, celle d'assurance dans la prise en charge des prestations et celle d'autonomisation des catégories sociales ». Cette définition rejoint la définition de la Banque Mondiale issue de sa stratégie 2012-2022 qui stipule que « les systèmes, politiques et programmes de protection sociale et de promotion du travail aident les individus et les sociétés à gérer le risque et la volatilité et les protègent contre la pauvreté et le dénuement – grâce à des instruments qui améliorent la résilience, l'équité et les opportunités ».
- 3. Le secteur de la protection sociale du Sénégal s'illustre par la multiplicité des acteurs de mise en œuvre et des contours du secteur mal définis.** Le nombre de programmes est très important et difficile à recenser de manière exhaustive. De plus, l'organisation institutionnelle de la mise en œuvre de ces programmes est complexe. Un dispositif de coordination du secteur a été mis en place en 2013 mais malgré les efforts consentis dans ce domaine, les résultats de la coordination sont encore limités. La multitude d'acteurs et le schéma institutionnel qui les lie rend la coordination particulièrement difficile.
- 4. La revue des dépenses du secteur de la protection sociale constituait donc une priorité pour identifier les options pour augmenter l'efficacité et l'impact du système de protection sociale sur les populations les plus vulnérables.** Cette revue couvre la période de 2010 à 2015. Elle est basée sur l'analyse des données d'une cinquantaine de programmes classés en quatre catégories¹ :
 - Les programmes d'assistance sociale
 - Les programmes de réponse aux chocs
 - Les programmes d'accès à l'emploi
 - Les programmes d'assurance sociale
- 5. L'aperçu général des dépenses du secteur montre que la part des dépenses de Protection Sociale du Sénégal par rapport au PIB et au budget total de l'Etat a peu évolué sur la période.** En 2015, les dépenses totales de protection sociale représentent environ 3,4% du PIB du pays (voir Figure 1). Cela

¹ Cette catégorisation est celle de l'auteur. Elle se base sur les catégories utilisées par ASPIRE, légèrement remaniées pour faire ressortir des questions actuelles au secteur de la Protection Sociale au Sénégal.

ne correspond qu'à une hausse de 0.2 point de pourcentage par rapport à 2010. De même, la part des dépenses de protection sociale dans les dépenses totales de l'Etat n'a que peu évolué sur la période. En 2015, les dépenses totales de protection sociale (hors assurance sociale) représentent 4,6% du budget total, similaire à la part de 4.3% observée en 2010. Sur la période, cette proportion oscille entre 3,3 et 5,1%. Les dépenses du secteur de la Santé représentent deux fois plus que les dépenses des programmes de protection sociale non contributive et les dépenses du secteur de l'Education quasiment cinq fois plus.

6. **Le Sénégal dépense plus dans le secteur de la protection sociale que les autres pays de la région en proportion du PIB, mais la majeure partie des dépenses est consacrée aux dépenses d'assurance sociale.** En effet, la moyenne des dépenses de protection sociale des pays de la région pour lesquels les données sont disponibles se situe à 2,5% du PIB, alors que les dépenses totales du Sénégal oscillent au-dessus de 3%. Cependant, cette différence s'explique surtout par la proportion très importante des dépenses d'assurance sociale dans le total des dépenses au Sénégal (2% du PIB, ce qui représente le double de la moyenne régionale).

FIGURE 1: PART DES DEPENSES TOTALES DE PROTECTION SOCIALE EN POURCENTAGE DU PIB, PAR CATEGORIE DE PROGRAMMES



Note : Dans la moyenne régionale, les programmes de réponse aux chocs et urgence sont comptabilisés avec l'assistance sociale.

Source : Auteur, compilation des données collectées et Banque Mondiale, 2017, *Realizing the full potential of social safety nets in Africa pour les données régionales*

7. **Cette synthèse a pour objectif de présenter cinq messages clés ressortant de l'analyse et qui nécessitent une action politique immédiate pour améliorer l'efficacité du système et augmenter son impact sur les populations les plus vulnérables.** L'étude qui suit présente de manière détaillée une analyse des dépenses du secteur, de la couverture des prestations, et du niveau d'efficacité des programmes et du système. Les cinq recommandations clés présentées ici sont :

- Recommandation 1 : Améliorer le ciblage des programmes
- Recommandation 2 : Renforcer l'efficacité et l'efficacité du système de protection sociale
- Recommandation 3 : Développer l'efficacité des mécanismes de réponse aux chocs pour augmenter la résilience des population vulnérables et pauvres face aux chocs covariants.
- Recommandation 4 : Promouvoir les investissements productifs des ménages, afin d'augmenter la productivité des populations les plus vulnérables
- Recommandation 5 : Revoir le système de retraite dans sa globalité pour assurer sa durabilité financière et son équité

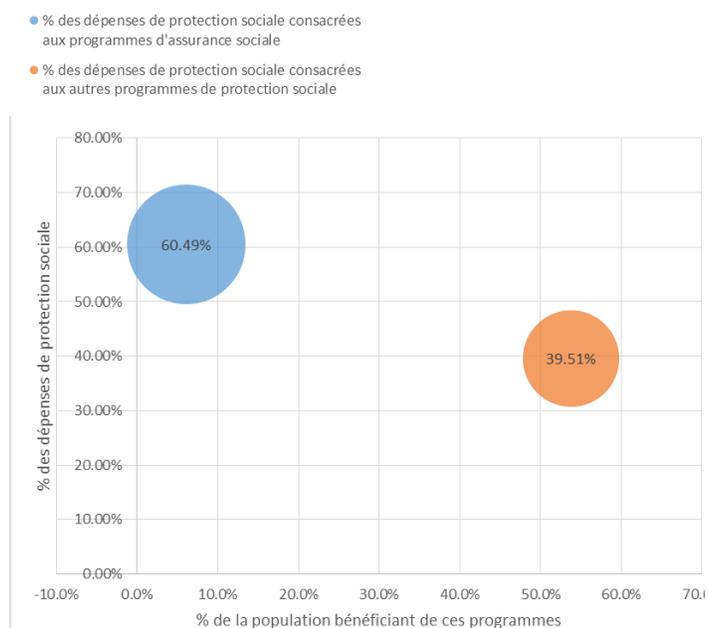
Constat 1 : La majorité des programmes de protection sociale ne cible pas les pauvres de manière efficace

La majeure partie des ressources de protection sociale est orientée vers les populations non pauvres

8. **Malgré les gros efforts d'allocation de ressources supplémentaires aux programmes d'assistance sociale, ces programmes ne représentent que 16% des dépenses totales de protection sociale.** La part des dépenses totales d'assistance sociale (sans les bourses universitaires) dans les dépenses totales de protection sociale est passée de 10 à 16% sur la période. Cette augmentation des dépenses s'est faite concomitamment à la mise en place de filets sociaux d'envergure nationale, notamment à travers le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF).

9. **Ainsi, au sein de la protection sociale, à l'heure actuelle, la majeure partie des dépenses sont allouées à des programmes d'assurance sociale, qui ne bénéficient qu'à 6% de la population.** Les cinq programmes d'assurance sociale (deux caisses de retraite, accident du travail, congés de maternité, allocations familiales) bénéficient à 822 591 individus en 2015 (environ 6.1% de la population), mais représentent 60% des dépenses (Figure 1). D'après les données de l'ESPS II, seules 30% des bénéficiaires des pensions retraites sont des femmes et seules 11% des femmes dans le quartile le plus riche cotisent au FNR ou à l'IPRES (et entre 0,5 et 1,5% dans les autres quartiles). Le reste des programmes de protection sociale représente 39,5% des dépenses et bénéficie à 7 267 231 individus (qui représentent plus de 50% de la population du pays).

FIGURE 2- POURCENTAGE DES DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE ET POURCENTAGE DE LA POPULATION BENEFICIAIRE



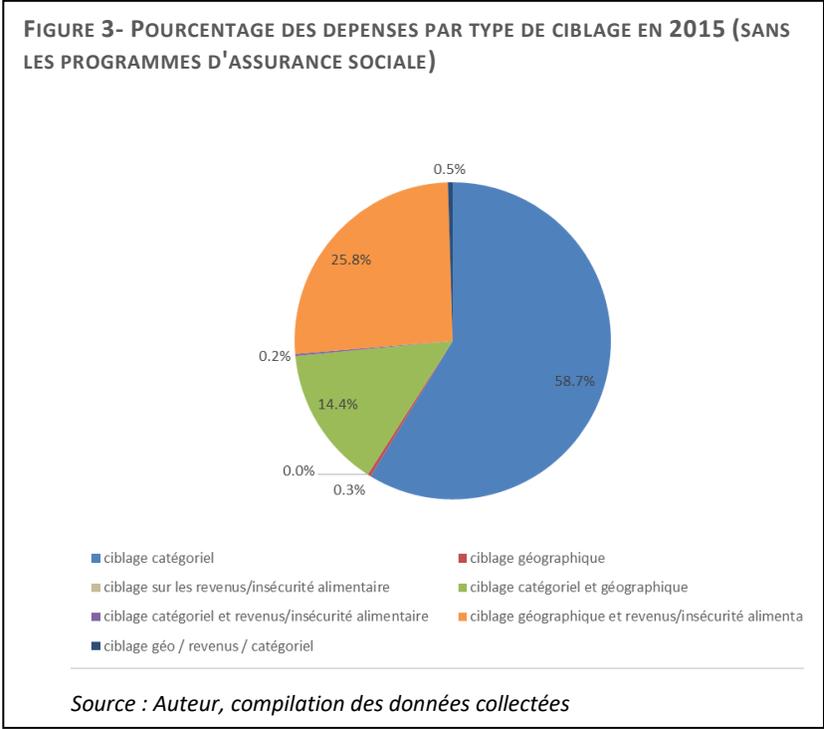
Source : Auteur, compilation des données collectées

10. **En termes de distribution, au moins 50% des dépenses totales de protection sociale bénéficient directement aux deux quintiles des ménages les plus riches du pays.** En effet, le programme de bourses universitaires, du Fonds National de Retraite (FNR) et de l'IPRES constituent à eux seuls 67% du total des dépenses de protection sociale, et 73% des bénéficiaires de ces programmes appartiennent aux deux quintiles les plus riches (40% les plus riches). Ces chiffres n'incluent pas les dépenses de subventions qui elles aussi bénéficient aussi directement aux ménages les plus riches. Géographiquement, enfin, ces trois grands programmes bénéficient essentiellement à une population urbaine résidant à Dakar. Les

bénéficiaires des bourses étudiantes résident à 67% à Dakar et 24% dans un autre centre urbain du pays. Les bénéficiaires des pensions de retraites résident quant à eux à 62,4% à Dakar et 27,8% dans les autres centres urbains (ESPS II). Ceci est très différent de la répartition géographique de la pauvreté, selon laquelle près de 70% des pauvres et 84% des extrêmes pauvres vivent dans les zones rurales en 2011 (ESPS II, 2011).

11. **De plus, les ressources dédiées aux subventions sont supérieures à celles des programmes d'assistance sociale.** Bien que le montant dépensé pour les subventions entre 2011 et 2015 ait considérablement diminué (de 194 milliards FCFA à 49 milliards FCFA), cette baisse ne correspond pas aux résultats d'une réforme structurelle. Une augmentation du prix du carburant dans les prochaines années impliquerait nécessairement une hausse importante des subventions à l'électricité de plusieurs dizaines de milliards de CFA. Cela pourrait avoir un impact négatif sur le budget disponible pour les programmes d'assistance sociale. En 2015, les subventions concernant les équipements et intrants agricoles constituent la majeure partie du total des subventions et correspondent quasiment au montant dépensé par les programmes d'assistance sociale sans les bourses universitaires. Ce sont les seules subventions dont le montant n'a pas diminué sur la période. Pourtant, ces subventions sont mal ciblées et bénéficient plus aux agriculteurs appartenant aux quintiles les plus riches. D'après l'étude récemment publiée par IPAR (2015), 59,7% des agriculteurs non pauvres ont bénéficié d'une subvention, contre seulement 49,4% des agriculteurs pauvres.

12. **Les programmes de protection sociale au Sénégal utilisent principalement la méthode de ciblage catégoriel pour identifier leurs bénéficiaires, alors que les ménages de ces groupes catégoriels ne sont pas tous pauvres.** 50 % des programmes d'assistance sociale, de réponse aux chocs et d'accès à l'emploi utilisent uniquement cette méthodologie, et 21% utilisent une combinaison ciblage géographique et catégoriel. En 2015, parmi les programmes de protection sociale non contributif (assistance sociale, accès à l'emploi et réponse aux chocs), seulement 26,3% des dépenses ont été faites sur la base d'une évaluation de la pauvreté, de la consommation, ou du niveau d'insécurité alimentaire ou nutritionnelle des ménages. La grande majorité des dépenses (73,7%) a été faite sur la base d'un ciblage catégoriel et/ou géographique (figure 2). Effectivement, le niveau de pauvreté des bénéficiaires n'était pas estimé jusqu'à l'instauration du Registre National Unique (RNU) et du Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) qui utilise une approximation de la pauvreté pour identifier ses bénéficiaires parmi les ménages du RNU.



13. **Un ciblage catégoriel est bien sûr pertinent pour certains programmes, mais l'utilisation exclusive de cette méthode peut résulter en un système non équitable.** En effet, même si le taux de pauvreté est élevé parmi certaines des catégories ciblées, il peut aussi y avoir de nombreux ménages ou individus non pauvres au sein de ces catégories. Par exemple, environ la moitié des Sénégalais porteurs de handicap vivent sous le seuil national de pauvreté. Il en est de même pour les personnes âgées (ESPS, 2011). Ainsi, cibler toutes les personnes handicapées ou toutes les personnes âgées revient à orienter 50% des ressources vers des pauvres, mais aussi 50% vers des non pauvres. Ces fuites sont substantielles et appellent à prendre en compte les conditions de vie (pauvreté, consommation, insécurité alimentaire, etc.) en plus du handicap ou de l'âge. Il en est de même pour tous les enfants de moins de 5 ans (des familles riches et pauvres) bénéficiant de la gratuité des soins, des femmes enceintes (riches ou pauvres) bénéficiant de la gratuité de la césarienne.

14. **Le récent développement du Registre National Unique est un bon moyen pour améliorer le ciblage des programmes ciblant les pauvres et vulnérables.** En effet, avec la construction récente du RNU, le Sénégal a fait un effort important pour identifier les ménages les plus pauvres du Sénégal. Le RNU est une base de données répertoriant les données sur 450 000 ménages du Sénégal, soit 28% de la population totale du Sénégal. Ces ménages ont été pré-identifiés par des comités de quartier ou de village comme étant les ménages les plus pauvres de leur communauté. Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire national. Chaque programme peut appliquer ses propres critères aux ménages du RNU afin d'y puiser ses bénéficiaires en fonction de leurs objectifs particuliers. Par exemple, un programme dont l'objectif est de servir les jeunes enfants ou un programme qui vise les ménages sans accès à la terre, pourront aller chercher au sein du RNU les ménages qui correspondent en appliquant des filtres. Ainsi, le RNU peut garantir que les ressources disponibles sont mobilisées vers les plus pauvres.

15. **Cependant, le RNU n'est pas encore utilisé à hauteur de son potentiel au Sénégal.** Les dépenses des programmes (hors programmes d'assurance sociale) utilisant le RNU comme mécanisme de ciblage représentent seulement 9% des dépenses totales de protection sociale en 2015. Le Sénégal pourrait réaliser des économies substantielles, et un impact plus marqué sur les ménages pauvres, en assurant que les programmes ciblant ces ménages utilisent le RNU pour identifier leurs bénéficiaires potentiels.

Recommandation 1 : Améliorer le ciblage des programmes

16. **Le ciblage des programmes destinés aux pauvres et aux groupes vulnérables devraient être amélioré pour prendre en compte le niveau de pauvreté des ménages.** Ceci permettrait d'améliorer l'efficacité des programmes. Dans ce cadre, trois actions sont à privilégier :

- a. Action 1.1 : Réorienter une partie des dépenses consacrées aux programmes bénéficiant aux populations les plus riches vers les programmes bénéficiant aux populations les plus pauvres
- b. Action 1.2. Utiliser le Registre Unique pour cibler les ménages pauvres et vulnérables
- c. Action 1.3. Privilégier l'utilisation d'un mix de méthodes de ciblage plutôt qu'un ciblage uniquement catégoriel

Action 1.1 : Réorienter une partie des dépenses consacrées aux programmes bénéficiant aux populations les plus riches vers les programmes bénéficiant aux populations les plus pauvres

17. **Une augmentation de l'efficacité vis-à-vis de la réduction de la pauvreté passe nécessairement par une allocation plus importante de ressources aux programmes visant les plus pauvres.** Cette allocation de ressources supplémentaire peut se faire de deux manières : (1) réorienter une partie des dépenses consacrées aux programmes bénéficiant les populations les plus riches vers les programmes ciblant les pauvres et (2) augmenter le budget des programmes ciblant les pauvres. Dans le contexte fiscal actuel du Sénégal, la première option devrait sans doute être explorée avant de considérer une augmentation budgétaire.
18. **La réorientation d'une partie des dépenses consacrées aux programmes bénéficiant aux populations les plus riches vers les programmes bénéficiant aux populations les plus pauvres** pourrait être faite par une réduction des dépenses consacrées à ces programmes et/ou une réduction de certaines prestations de ces programmes. Par exemple, le programme de bourses étudiantes pourrait être réformé. Le programme a aujourd'hui des ambitions universelles alors que le nombre d'étudiants augmente tous les ans, il devrait être réformé pour réduire et limiter le nombre de bénéficiaires et ainsi permettre au gouvernement de maîtriser et réduire le budget qui lui est consacré. Un autre exemple serait de réduire les prestations offertes par le FNR à ses assurés (le FNR offre jusqu'à présent une pension annuelle moyenne deux fois plus grande que le PIB par habitant et environ 80% du salaire assuré).
19. **Une réorientation de certains de ces programmes vers les populations plus vulnérables serait aussi une option.** Par exemple, 59,7% des agriculteurs non pauvres ont bénéficié du programme de subventions agricoles contre seulement 49,4% des agriculteurs pauvres. Les processus de mise en œuvre et les méthodes de ciblage des bénéficiaires du programme de subventions agricoles pourraient donc être revus afin que le programme puisse bénéficier plus largement aux agriculteurs pauvres. Un autre exemple pourrait être la réforme des subventions aux consommateurs d'énergie. Bien que celles-ci aient été faibles sur la période étudiée, elles augmenteront certainement en cas de hausse du cours du pétrole. Elles pourraient être réformées afin de bénéficier plus aux ménages les plus pauvres.

Action 1.2 : Utilisation du Registre Unique pour cibler les ménages pauvres et vulnérables

20. **Pour la première fois, le Sénégal dispose d'un outil d'envergure nationale qui permet d'identifier les ménages pauvres. Sur la base d'un ciblage communautaire, puis d'une enquête, le RNU permet à la fois d'enregistrer une série de variables socio-économiques sur les ménages qui sont pertinentes pour la sélection des bénéficiaires par les programmes et pour approximer la consommation des ménages par un scoring.** Il convient que les programmes ciblant les pauvres et les groupes vulnérables utilisent cette nouvelle ressource afin d'augmenter l'efficacité des interventions de protection sociale. Cela a été initié par quelques nouveaux programmes (comme la branche assurance de la CMU), mais doit encore être généralisée. Par exemple, vu les ressources limitées des programmes d'assistance sociale, le programme de carte d'égalité des chances aurait tout intérêt à utiliser le RNU pour ne concentrer son appui que sur les personnes porteuses de handicap vivant dans des ménages pauvres, évitant ainsi une fuite de ressources importantes auprès des individus porteurs de handicap vivant dans des ménages non pauvres.

21. **La pérennisation du RNU passe par une amélioration de sa qualité.** Une mise à jour régulière et totale des données du RNU est un exercice essentiel du fonctionnement d'un registre social des ménages pauvres. Pour cela, il est nécessaire que le RNU organise régulièrement des campagnes de mise à jour complète de ses données qui passe par une recertification des ménages pauvres par les communautés et une enquête auprès des ménages. Aussi, l'utilisation du RNU par les autres programmes sociaux permettra une mise à jour continue des données du RNU grâce au retour d'informations de ces programmes vers le Registre. Les programmes sociaux ne peuvent attendre que le RNU soit parfait pour l'utiliser, sa construction et son amélioration étant un processus itératif qui se consolidera par une utilisation plus grande de ces données.

Action 1.3 : Privilégier l'utilisation d'un mix de méthodes de ciblage plutôt qu'un ciblage uniquement catégoriel

22. **L'expérience internationale montre qu'il convient de privilégier l'utilisation d'un mix de méthodes de ciblage – en combinant par exemple un ciblage géographique et un ciblage basé sur les moyens d'existence, ou un ciblage catégoriel et un ciblage sur le niveau de consommation – afin d'arriver à toucher les plus pauvres et les plus vulnérables.** Le ciblage uniquement catégoriel devrait se limiter aux programmes dont la conception évitera une fuite de ressources importante vers les non pauvres.

23. **L'utilisation du RNU n'implique pas une utilisation exclusive d'autres méthodes de ciblage.** Au contraire, de par les limites du RNU, et par la nécessité des programmes de contrôler leur liste de bénéficiaires, il est nécessaire de combiner l'utilisation du RNU avec une vérification de l'éligibilité des individus ou ménages identifiés et de compléter leurs informations. Par exemple, le programme de riposte nationale à l'insécurité alimentaire pourrait utiliser le RNU pour sortir des listes de ménages éligibles et compléter le ciblage par une validation communautaire.

Constat 2 : Le système de protection sociale est peu efficace et peu efficient pour lutter contre la pauvreté

24. **Les expériences internationales font fréquemment mention de pays ayant mis en œuvre de trop nombreux programmes, chacun présentant une faible couverture, des avantages limités, des systèmes administratifs inadéquats et des coûts administratifs élevés.** La présence de nombreux programmes cause des chevauchements et leur coordination insuffisante ne permet pas de générer les meilleures synergies possibles. Le système de protection sociale au Sénégal fait face à cette difficulté.

25. **Le système de protection sociale du Sénégal est fragmenté en un nombre important de programmes dans un paysage institutionnel complexe.** Cette revue a pu recenser 19 programmes d'assistance sociale, 6 programmes de réponse aux chocs, 11 programmes d'accès à l'emploi, et 1 programme d'assurance sociale en cours en 2015 et directement mis en œuvre par l'Etat. Chacun de ces programmes a un dispositif de mise en œuvre et des outils propres. Parallèlement, l'organisation institutionnelle de la mise en œuvre de ces programmes n'est pas simple. Ces programmes sont mis en œuvre par pas moins de 9 ministères de tutelle et 12 agences. De plus, les institutions en charge des programmes de protection sociale ont l'habitude de souffrir d'une certaine instabilité institutionnelle et des changements de tutelle ministérielle sont fréquents. En outre, les dispositifs ne semblent pas toujours répondre aux exigences d'efficacité.

TABLEAU 1- NOMBRE D'INSTITUTIONS ETATIQUES CHARGEES DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE EN COURS EN 2015

	assistance sociale	réponse aux chocs	accès au marché de l'emploi	assurance sociale
nbre de pgmes en cours en 2015 et mis en oeuvre par l'Etat	19	6	11	1
nbre de ministères chargés de la mise en oeuvre des pgmes (à travers leurs direction)	4	2	4	1
Nbre d'agences chargées de la mise en oeuvre des progmes	6	4	2	
nbre total d'acteurs institutionnels impliqués	10	6	6	1
commentaires	Le Ministère de la Santé et le Ministère de la Famille mettent en oeuvre des programmes d'assistance sociale et d'Accès au marché de l'emploi. Ils ont donc été comptabilisés deux fois dans le tableau			

Source : Auteur, sur la base des données collectées

26. **De récents progrès ont été faits en termes d'amélioration de la couverture des programmes d'assistance sociale, mais cela n'a pas été accompagné par la rationalisation des petits programmes et projets.** Depuis 2013, le gouvernement s'est engagé dans la mise en place de programmes nationaux avec des objectifs de couvertures clairs et ambitieux. Par exemple, le PNBSF couvre actuellement tous les ménages vivant en extrême pauvreté et la stratégie de couverture sanitaire universelle vise à toucher 75 % de la population d'ici 2017. Cependant, la majorité des programmes définissent leurs objectifs en fonction des budgets disponibles, plutôt que sur la base d'une analyse des besoins nationaux (pour les populations et problématiques visées). Ils visent ainsi un petit nombre d'individus ou ménages (quelques centaines ou milliers), et n'intègrent pas la vision globale en termes de couverture des besoins au niveau du pays, ce qui limite le dialogue stratégique du secteur.

27. **Les petits programmes disposent de trop peu de ressources pour avoir un impact conséquent à l'échelle nationale et diluent les ressources qui pourraient être utilisées par d'autres programmes.** Sur les 38 programmes (actifs en 2015) de protection sociale recensés dans l'étude, plus de la moitié (21) disposait d'un budget inférieur à 1 milliards de CFA. Si l'on prend en compte les coûts fixes administratifs associés à tout programme, il apparaît rapidement que la part des coûts de gestion de ces petits programmes est élevée et limite l'efficacité du secteur. Des programmes plus amples peuvent réduire les frais de gestion en faisant des économies d'échelle significatives et servir donc plus de ménages pauvres à financement égal.

28. **Le suivi de la performance du secteur et du budget est particulièrement difficile.** Le secteur est très complexe car il est multisectoriel par essence et ses limites sont mal définies. Par exemple, jusqu'à maintenant la revue sectorielle annuelle menée par la DGPSN n'a pas réussi à collecter des données financières exhaustives sur tous les programmes. Une des raisons principales est le non marquage des lignes budgétaires spécifiques au secteur de la protection sociale dans la loi de finance et le système budgétaire.

29. **D'autre part, les différents acteurs impliqués n'ont pas tous la même compréhension des enjeux et ne partagent pas une vision unique du secteur pour le Sénégal.** Le suivi du secteur est coordonné par une agence dépendant de la Présidence qui a peu d'autorité sur les ministères sectoriels. La Primature doit s'impliquer dans la coordination du secteur afin de jouer le rôle de chef d'orchestre et impulser une cohérence et un consensus auprès des différents acteurs.

Recommandation 2 : Renforcer l'efficacité et l'efficacé du système de protection sociale pour lutter contre la pauvreté

30. Vu les niveaux affichés de pauvreté au Sénégal, il semble essentiel que le système de protection sociale améliore son efficacité et son efficacité pour réduire la pauvreté. Même si les systèmes de protection sociale ne peuvent se concentrer uniquement sur les populations les plus pauvres et qu'ils doivent pouvoir offrir une série de services et de programmes complets et cohérents au sein duquel les ménages peuvent naviguer en fonction de leur situation, l'allocation des ressources consacrées aux différents programmes relève à la fois d'un exercice technique et politique. Dans ce cadre, il est recommandé :

- Action 2.1 : Faire l'évaluation systématique de l'efficacité des programmes
- Action 2.2 : Limiter le nombre de petits programmes et les consolider
- Action 2.3 : Mettre en place et utiliser des outils communs aux différents programmes
- Action 2.4 : Institutionnaliser et améliorer la coordination multisectorielle du secteur

Action 2.1 : Evaluer systématiquement l'efficacité des programmes

31. **L'évaluation systématique de l'efficacité et de l'impact des programmes ciblant les plus pauvres est essentielle afin d'orienter les choix techniques et politiques sur l'allocation des ressources vis-à-vis de ces programmes.** Si l'expérience internationale peut servir pour démarrer de nouveaux programmes qui semblent prometteur en termes d'impact (voir l'encadré 2 sur l'impact des programmes de transferts monétaires en Afrique), l'évaluation des politiques nationales est incontournable. Le gouvernement sénégalais dispose actuellement de peu de données sur l'impact de ses programmes de protection sociale. Il a lancé une évaluation sur l'impact du PNBSF dont les résultats devraient être disponibles courant 2019. Vu les budgets consacrés à la branche assurance et à la branche gratuité de la CMU, il semble opportun de mener des évaluations d'impact de ces programmes. De même que pour le plan de riposte nationale à l'insécurité alimentaire (PRN).

Action 2.2 : Limiter le nombre de petits programmes et les consolider

32. Le Sénégal devrait limiter le nombre de petits programmes d'assistance sociale. La consolidation des petits programmes existants vers des programmes d'envergure permettrait : 1) un gain de ressources par la réduction des coûts de mise en œuvre et la mise à disposition de ressources et 2) une augmentation de l'impact vers ces groupes cibles par l'offre d'un niveau de qualité minimum et la coordination entre les programmes. Par exemple, le Sénégal pourrait (a) fermer le programme d'appui aux pupilles de la nation et le programme enfance déshéritée et réorienter ses bénéficiaires vers le PNBSF, (b) fermer le programme de prise en charge médicale des indigents et réorienter les bénéficiaires vers la CMU, et (c) fermer ou consolider vers un programme d'envergure nationale visant l'amélioration des capacités productives des groupes vulnérables (voir recommandation 4) le projet d'appui à la promotion des aînées, Le programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de pauvreté, le programme d'autonomisation des personnes affectées par la lèpre et le programme de réadaptation communautaire et diriger ces bénéficiaires .

33. La consolidation de ces programmes rendrait disponible au moins 1,490 milliards de CFA au niveau du budget national. Ces ressources financières pourraient être allouées comme ressources supplémentaires aux programmes d'envergure existants ou au démarrage d'un nouveau programme visant l'amélioration des capacités productives des groupes vulnérables.

Action 2.3 Mettre en place et utiliser des outils communs aux différents programmes de filets sociaux :

34. La construction d'un système de filets sociaux efficace passe par l'utilisation d'outils communs aux différents programmes : tels qu'un mécanisme de ciblage commun (le Registre National Unique), un mécanisme de réclamations, et un mécanisme de paiement, entres autres. La mise en place et l'utilisation d'outils commun permet de réduire les coûts opérationnels et d'augmenter la qualité des programmes. En plus de cela, le RNU permet aussi d'augmenter les synergies d'actions entre les programmes. Egalement, l'utilisation de ces différents outils par les programmes de filets sociaux permet d'augmenter la qualité et l'efficacité même de ces outils. En effet, plus ils seront utilisés, plus leurs processus et leur efficacité pourront être améliorés.

Action 2.4 Institutionnaliser et améliorer la coordination multisectorielle du secteur

35. L'amélioration de la coordination multisectorielle du secteur pourrait permettre des gains d'efficience et d'efficacité. Pour se faire, les actions à prendre pourraient être les suivantes : (a) Faire que la Primature coordonne le comité interministériel de suivi de la Stratégie Nationale de Protection Sociale, afin d'impulser une coordination et vision partagées par l'ensemble des acteurs (b) organiser la coordination multisectorielle par sous-secteur (assistance sociale ou filets sociaux, programmes de réponse aux chocs, programmes de marché de l'emploi et assurance sociale) afin de réduire le champ d'action et le nombre d'acteurs impliqués et de centrer les discussions sur les liens techniques à faire entres les programmes.

36. De plus, définir pour chaque programme la contribution de sa participation aux objectifs nationaux peut aider à éviter que les programmes n'agissent comme des électrons libres. En effet, cela

permet de renforcer l'appartenance à un système cohérent où les programmes se renforcent les uns les autres pour l'atteinte des objectifs nationaux.

37. **Finalement, institutionnaliser les programmes et outils phares d'assistance sociale afin de les ancrer de manière durable dans le système de protection sociale Sénégalais.** Les avancées récentes relatives à la construction du système national de filets sociaux ont résulté d'initiatives présidentielles et gouvernementales ou sont liés à des projets de bailleurs de fonds. Il apparaît nécessaire de les intégrer dans le cadre législatif de la protection sociale afin de les pérenniser et de garantir leur financement dans le temps.

Constat 3 : Les mécanismes de réponses aux chocs covariants disposent de peu de ressources et son peu efficaces

38. **Les ressources consacrées au dispositif de réponse aux chocs ne permettent pas une planification adéquate de la réponse.** Le budget alloué à ces programmes arrive souvent après le choc. Sur la période de 2010-2015, deux fois pour le Fonds de Solidarité Nationale (FSN), et une fois pour la réponse à l'insécurité alimentaire, la loi de finance initiale (LFI) ne prévoyait aucun budget ni pour le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) (et ce, à deux reprises), ni pour la réponse à l'insécurité alimentaire (une fois). Entre 2010 et 2015, la loi de finance rectificative (LFR) est venue augmenter le budget du FSN de 35,8% et de 115% pour la réponse à l'insécurité alimentaire. Ceci est d'autant plus dommageable que la loi de finance rectificative est votée en général après la période de soudure, ce qui limite l'impact de la réponse nationale à l'insécurité alimentaire sur les ménages.

TABLEAU 2- VARIATION DU BUDGET ALLOUE ENTRE LA LOI DE FINANCE INITIALE ET LA LOI DE FINANCE RECTIFICATIVE

Seuls les programmes disposant des budgets les plus importants ont été sélectionnés	% variation entre LFI et LFR						Moyenne de variation
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Reconstitution du stock de sécurité alimentaire	50%	210%	0 dans LFI	66.7%	313.3%	50%	115%
Fonds de solidarité nationale	100%	100%	0 dans LFI	15%	0.0%	0 dans LFI	35.8%

Source : Auteur, sur la base des données collectées

39. **Même si le Sénégal a avancé dans la mise en place d'un mécanisme de financement des crises aigues, avec le paiement annuel de la prime d'assurance à l'African Risk Capacity (ARC), les ressources disponibles pour répondre aux chocs de faible intensité sont limitées.** Par exemple, le budget alloué et exécuté pour les mécanismes de réponse liés aux chocs agricoles est faible. Aussi, le plan de réponse à

l'insécurité alimentaire continue d'être très dépendant des ressources extérieures et en partie exécuté par les partenaires extérieurs pour manque de financement des acteurs nationaux.

40. **L'efficacité des programmes de réponse aux chocs peut être améliorée.** Pour les programmes dont les données sont disponibles, on peut constater que la couverture des besoins est limitée (la Caisse Nationale d'Assurance Agricole du Sénégal (CNAAS), le FSN, la riposte à l'insécurité alimentaire). Comme décrit ci-dessus, les appuis arrivent souvent après les chocs. De plus, le ciblage rigoureux de certains programmes vers les populations les plus pauvres et vulnérables est aussi limité. D'autre part, la majeure partie des réponses aux chocs se fait encore en nature (et non en transferts monétaires), ce qui complique la mise en œuvre de la réponse et réduit son efficacité (sauf dans les lieux où l'approvisionnement en denrées alimentaires serait limité). Aussi, les montants alloués par bénéficiaires semblent très élevés comparé aux autres programmes d'assistance sociale ou même au seuil de pauvreté. Une analyse semble nécessaire pour déterminer l'efficacité et l'opportunité de transferts aussi importants. Enfin, les institutions en charge de la réponse aux chocs ont peu d'outils standardisant les procédures de réponses, qui permettraient de réagir très rapidement et de manière harmonisée aux crises et chocs.

41. **La coordination des programmes de réponse aux chocs reste limitée.** Peu de données sont disponibles pour évaluer la performance des programmes et permettre une meilleure programmation et coordination. Plusieurs programmes n'ont pas de données disponibles sur le nombre de bénéficiaires (par exemple le fonds de calamité agricole, ou le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) qui suit le nombre de tonnes distribuées et non le nombre de personnes ou ménages servis). Ainsi, les populations servies et les coûts de l'appui par bénéficiaire de sont pas connus, alors qu'il s'agit d'éléments essentiels à la programmation. De plus, bien que la résilience des populations aux chocs soit l'un des objectifs de la Stratégie Nationale de Protection Sociale, les mécanismes de réponse aux chocs ne sont pas intégrés dans le dispositif de coordination de la protection sociale, mis à part pour ceux institutionnellement ancrés dans la DGPSN (FSN et CSA). Chaque programme de réponse aux chocs est géré de manière relativement isolée.

Recommandation 3 : Développer l'efficacité des mécanismes de réponse aux chocs pour augmenter la résilience des populations vulnérables et pauvres face aux chocs covariants

42. **Avec le changement climatique et la fréquence à laquelle le Sénégal est exposé au manque ou à l'irrégularité des pluies, le système de protection sociale doit se doter d'un dispositif pour améliorer la résilience des ménages les plus vulnérables de manière efficace.** Dans ce cadre, trois actions sont recommandées :

- Action 3.1. Utiliser les outils des programmes de filets sociaux pour améliorer l'efficacité et l'efficacé des programmes de réponse aux chocs ;
- Action 3.2. Améliorer le financement des programmes de réponse aux chocs, tant dans leur planification que dans les montants alloués

- Action 3.3 : Améliorer la qualité et la coordination de la mise en œuvre des programmes de réponse aux chocs

Action 3.1 : Utiliser les outils des filets sociaux pour améliorer l'efficacité et l'efficacités des programmes de réponse aux chocs : mécanisme de ciblage, paiement, réclamations, etc...

43. **Les outils des systèmes de filets sociaux ont montré leur efficacité dans de nombreux pays pour fournir aux programmes de réponse aux chocs un meilleur rapport coût-efficacité.** Par exemple, au Kenya et en Ethiopie, les programmes de protection sociale adaptative sont en place et peuvent être déclenchés rapidement pour faire face aux chocs cycliques à moindre coût, en utilisant les mécanismes d'identification et de paiement des filets sociaux. Ce gain sur leur rapport cout-efficacité permet aux Etats d'assumer leur responsabilité d'aides aux ménages vulnérables à moindre coût, tout en diminuant le recours aux acteurs d'urgence.

44. **Dans le cas du Sénégal, les programmes de réponse aux chocs pourraient utiliser le Registre National Unique pour identifier leurs bénéficiaires** afin de : 1) identifier rapidement les ménages ou individus éligibles au programme ; 2) réduire les coûts du ciblage ; 3) prioriser l'allocation des ressources aux ménages les plus vulnérables.

45. **Les programmes de réponse aux chocs pourraient s'adosser à un programme de filets sociaux, c'est à dire se servir de leurs cadres administratifs et opérationnels, pour leur mise en œuvre.** Par exemple, utiliser le dispositif opérationnel du programme de transferts monétaires (PNBSF) peut permettre à un programme de réponse aux chocs d'avoir accès rapidement à tous les ménages quel que soit leur lieu de résidence. En effet, le PNBSF dispose d'un réseau de plus de 6000 relais communautaires et de 300 superviseurs répartis sur l'ensemble du territoire, qui pourrait servir à affiner le ciblage, informer les communautés ou les bénéficiaires, ou être une courroie de transmission pour faire remonter les plaintes, entre autres. Ce dispositif pourrait être utilisé assez facilement par des programmes de réponse aux chocs en faisant un avenant au contrat initial qui lie le PNBSF et les opérateurs sociaux (ONGs locales faisant la gestion des relais communautaires et superviseurs).

46. **Les systèmes de paiements et de réclamations des programmes de filets sociaux pourraient être utiles aux programmes de réponse aux chocs.** Le système de paiement utilisé par le PNBSF pourrait être utilisé pour certains des programmes de réponse aux chocs afin de 1) effectuer les transferts plus rapidement, 2) augmenter la redevabilité et la traçabilité des transferts et 3) augmenter la pertinence du transfert pour les bénéficiaires. Le système de réclamation utilisé actuellement par le PNBSF pourrait aussi être utilisé par les programmes de réponse aux chocs afin d'augmenter la redevabilité des programmes à moindre coûts de gestion (et d'améliorer la qualité et l'efficacité du système de réclamation en l'utilisant de manière plus intense).

Action 3.2 : Améliorer le financement des programmes de réponse aux chocs, tant dans leur planification que dans les montants alloués

47. **Afin de permettre de répondre à temps aux chocs subis par les ménages et ainsi limiter l'adoption de pratiques destructrices pour l'économie des ménages vulnérables en réponse aux chocs, le gouvernement du Sénégal devrait se doter d'une stratégie de financement de la réponse aux chocs**

récurrents. Une telle stratégie dépend de la récurrence des chocs, de leur intensité, du nombre typique de ménages affectés, de l'impact sur ces ménages, et donc du coût d'une réponse adéquate auprès des ménages. En fonction de ces estimations, le gouvernement peut choisir une stratégie de financement, qui utilise une série de mécanismes pour répondre au profil des chocs : budget de l'état, assurance, lignes de crédit, fonds spéciaux, obligations, etc. Lorsque la panoplie d'outils financiers correspond aux besoins, le gouvernement peut débloquer des ressources rapidement en cas de nécessité et dérouler le programme de réponse sans délais. Cela augmenterait de beaucoup l'efficacité et l'impact des programmes sur les ménages affectés par les chocs.

48. **Une stratégie de financement de la réponse aux chocs nécessite aussi la définition de déclencheurs clairs et précis des plans de réponses, de même que la définition des modalités de la réponse en fonction de l'atteinte des seuils critiques.** L'implication du Ministère des finances, de la Primature et des acteurs de protection sociale paraît essentielle pour définir cette stratégie et cette planification.

Action 3.3 : Améliorer la qualité et la coordination de la mise en œuvre des programmes de réponse aux chocs

49. **L'amélioration de la qualité de la mise en œuvre des programmes de réponse aux chocs passe par la mobilisation rapide des ressources nécessaires (voir action 3.2) et l'utilisation des outils du système de filets sociaux (voir action 3.1), mais aussi la maximisation de la couverture et de l'impact à moindre coût.** En effet, Les montants des transferts alloués aux bénéficiaires dans le cadre de certains programmes de réponse aux chocs sont relativement élevés – par exemple, l'allocation allouée aux bénéficiaires du PRN est de 45 000CFA par ménage par mois, montant qui correspond à 100% des besoins alimentaires d'un ménage de 9 personnes. Ce montant va probablement au-delà des besoins, car les ménages disposent de certaines ressources, même pendant la période de soudure, et limite le nombre de ménages pouvant en bénéficier (pour un budget donné). Etablir un montant qui correspond effectivement aux besoins permettrait de minimiser les coûts et maximiser les impacts sur les ménages à budget donné.

50. **De plus, la planification de la réponse et la coordination des acteurs sur le terrain est essentielle pour assurer l'efficacité de la réponse.** Une réponse de qualité passe par une planification et une coordination des acteurs au niveau central et au niveau local. Vu la multisectorialité des acteurs impliqués dans les réponses aux chocs, la Primature semble avoir un rôle spécifique à jouer. La planification et coordination annuelle de la réponse devraient être facilitées par l'adoption de la stratégie de financement de la réponse aux chocs, mais il n'en reste pas moins que les acteurs ont un rôle essentiel pour sa mise en œuvre opérationnelle.

Constat 4 : Peu de programmes sont déployés pour promouvoir les investissements productifs des plus pauvres

51. **Il existe de nombreux programmes gérés par l'Etat pour augmenter les capacités productives des ménages, mais peu sont ciblés vers les ménages les plus pauvres.** Des fonds importants sont alloués au développement de la microfinance, cela étant, celle-ci n'est pas forcément adaptée aux ménages les plus pauvres. Les programmes visant les personnes vivant dans la pauvreté restent très en deçà des besoins. Trois des quatre programmes visant les personnes vulnérables ont une couverture extrêmement faible. Le quatrième, le PRODES, a une couverture conséquente mais dépend entièrement des financements extérieurs. De plus, la fragmentation de ces programmes empêche les économies d'échelle et gains d'efficacité indispensables pour augmenter l'impact vis-à-vis de ces populations.
52. **De même, malgré un effort de rationalisation des programmes facilitant le travail productif des jeunes issus des ménages vulnérables, la couverture des besoins reste limitée et les besoins sont énormes.** D'une part, la cohorte de jeunes qui commencent à travailler augmente tous les ans et représente aujourd'hui environ 300 000 jeunes par an. D'autre part, une part importante de cette population jeune se trouve dans une situation de non-activité – ils ne travaillent pas et n'étudient pas, surtout les jeunes filles. Cette population jeune et vivant dans des ménages très pauvres, fait face à de multiples obstacles, et nécessite donc une approche spécifique pour le développement d'activités productives des jeunes.

Recommandation 4 : Promouvoir les investissements productifs des ménages, afin d'augmenter la productivité des populations les plus vulnérables

53. **L'amélioration de la productivité des ménages apparaît comme le meilleur rempart à la fois contre la pauvreté chronique et contre la vulnérabilité face aux chocs.** Cela appelle à combiner les programmes d'assistance sociale avec des efforts pour l'investissement dans le capital humain des enfants (pour assurer une meilleure productivité pour la prochaine génération) et des efforts pour promouvoir la capacité productive des jeunes et adultes. Dans ce cadre, il est recommandé de :
- Action 4.1 : Adapter les programmes productifs à la population la plus pauvre, les mettre à échelle, et assurer l'intégration des bénéficiaires d'assistance sociale.
 - Action 4.2 : Renforcer les capacités productives des jeunes pauvres en répondant aux multiples contraintes qu'ils rencontrent et en s'appuyant sur les mécanismes existants à grande échelle.
 - Action 4.3 : Améliorer le fonctionnement du marché du travail, en liant chercheurs d'emploi et employeurs et en développant des mécanismes de certification des compétences par le secteur privé.

Action 4.1 : Adapter les programmes productifs à la population la plus pauvre, les mettre à échelle, et assurer l'intégration des bénéficiaires d'assistance sociale.

54. **Le gouvernement du Sénégal devrait développer des programmes visant à augmenter les capacités productives des ménages pauvres à l'échelle nationale.** Le nombre réduit de bénéficiaires des programmes productifs ne peut avoir l'effet escompté sur la réduction de la pauvreté. Comme mentionné ci-dessus (Action 2.2), les programmes productifs visant les ménages les plus vulnérables (PAPA, RBC, etc...) devraient être consolidés en un programme national doté des ressources suffisantes pour toucher un nombre substantiel de ménages pauvres.

55. **De plus, ces programmes devraient mettre en œuvre une approche combinée permettant d'aborder de manière coordonnée les multiples contraintes auxquelles les pauvres font face.** L'expérience internationale a montré que les transferts monétaires seuls ont des impacts productifs sur les activités économiques à court terme, or ces impacts peuvent être amplifiés en complétant les programmes de transferts monétaires d'un paquet multidimensionnel d'accompagnement productif. Il est important de bien considérer les éléments du paquet d'accompagnement pour en assurer l'adéquation au profil particulier des bénéficiaires des filets sociaux au Sénégal.

Action 4.2 : Renforcer les capacités productives des jeunes pauvres en répondant aux multiples contraintes qu'ils rencontrent, et en s'appuyant sur les mécanismes existants à grande échelle.

56. **De même que pour les ménages pauvres, les programmes productifs ciblant les jeunes pauvres devraient être mis en œuvre pour répondre aux multiples contraintes auxquelles ce groupe cible fait face.** Les interventions qui ont le plus d'impact sur l'employabilité des jeunes et contribuent à faciliter leur transition vers le monde du travail sont celles qui offrent différents services. En particulier, ces interventions combinent la formation technique et l'expérience professionnelle appliquée avec les formations focalisées sur les compétences de vie. En plus, selon les contraintes des groupes ciblés, les programmes les plus efficaces combinent ces différents types de formations avec des interventions d'alphabétisation, d'appui au démarrage d'activités (technique et financier), d'appui financier et de soutien pour la garde des enfants pendant la durée du programme, de certification des compétences, et d'intermédiation, entre autres. L'adaptation du contenu spécifique de chaque programme aux caractéristiques de son groupe cible est une des clés du succès. Par ailleurs, ces programmes tendent à avoir un impact plus important sur l'employabilité des jeunes filles et des jeunes « à risque », défavorisés et/ou peu qualifiés.

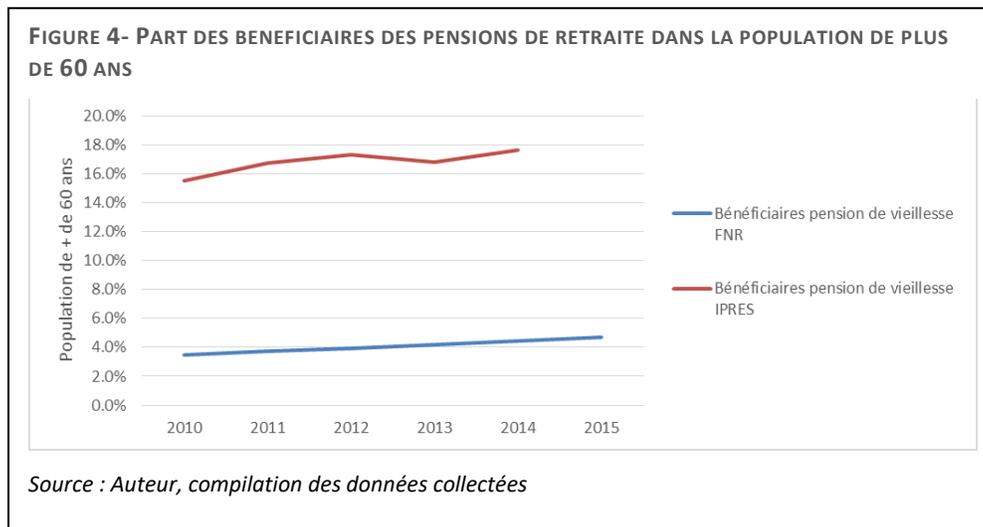
Action 4.3 : Améliorer le fonctionnement du marché du travail, en liant chercheurs d'emploi et employeurs et développant des mécanismes de certification des compétences par le secteur privé.

57. **Il est recommandé au gouvernement du Sénégal d'établir et de rendre fonctionnel le réseau des services d'orientation, d'information et d'intermédiation pour l'emploi et l'auto emploi des jeunes.** Ce réseau pourrait inclure, entre autre, les services d'intermédiation pour l'emploi dans le secteur productif privé formel et informel (gestion des curricula vitae de jeunes, gestion de l'information sur des groupements d'intérêt économique, gestion de l'information sur les offres d'emploi) et les services d'orientation et information sur les opportunités de formation ou d'inclusion dans des programmes visant à améliorer la productivité et l'insertion (services de conseil sur l'emploi, profilage et identification des

contraintes et solutions individuelles, services d'informations sur les opportunités de formation/stage/apprentissage, appui à la formation des GIE, etc.).

Constat 5 : La durabilité et l'équité du système de retraite posent question

58. **Au Sénégal, environ 23% de la population de plus de 60 ans disposent d'une pension retraite.** L'IPRES couvre environ 18% des personnes de plus de 60 ans, ce qui est légèrement au-dessus des tendances régionales. Le FNR quant à lui touche 4.6% des personnes de plus de 60 ans.



59. **La formule de calcul des prestations de la retraite du FNR semble être trop généreuse et peu équitable.** En effet, si on analyse le montant dépensé par bénéficiaire, la pension moyenne est deux fois plus élevée que le PIB par habitant, et environ 80% du salaire assuré. Cette prestation moyenne du FNR est également plus de 3 fois la pension moyenne versée par l'IPRES (estimations réalisées en divisant les dépenses de retraite par le nombre de bénéficiaires). Le taux de cotisation de l'Etat est très élevé – pour le FNR, l'employeur est le gouvernement et la partie patronale du taux de cotisation de retraite (23%) est donc un coût direct pour l'Etat. Même si le système de retraite était en équilibre budgétaire, ce taux pourrait être considéré comme problématique du point de vue tant budgétaire qu'éthique. En effet, le Sénégal a le taux de cotisation de retraite le plus élevé de la fonction publique dans la région (la moyenne des taux de cotisation de retraite versée par l'employeur des systèmes de retraite de la fonction publique des pays de la région étant de 12%) et les bénéficiaires tendent à être relativement aisés.

60. **Au total, les dépenses du FNR sont très importantes et augmentent tous les ans sans que le FNR soit en équilibre budgétaire.** En 2014, les dépenses totales du FNR étaient de 1% du PIB et avaient largement augmenté entre 2010 et 2014, alors même que le nombre total des bénéficiaires avait peu évolué. De plus, bien que les réformes du début des années 2000 aient permis de résorber les déficits de trésorerie et de créer des excédents, la situation excédentaire du fonds n'a été que de courte durée car le déficit était à nouveau observé en 2011. En 2013, le FNR a été déficitaire de 4 milliards de CFA et a

utilisé son solde créditeur pour faire face au déficit. A ce rythme, dans 6 ans, le FNR ne disposera plus de solde créditeur et son déficit devra directement être comblé par le budget de l'Etat, au détriment des autres programmes de l'état.

61. **L'IPRES a un taux de dépendance de 80%, c'est-à-dire qu'il y a 295 000 personnes qui cotisent à l'IPRES et 219 363 bénéficiaires qui reçoivent une pension (pensions vieillesse et survivant). Cela pose d'importantes questions en termes de durabilité du système de retraite.** Le ratio proche de 100% peut nécessiter un taux de contribution plus élevé pour financer complètement les pensions ; peut vouloir dire que le système est en train d'arriver à maturité, qu'il a expérimenté une contraction de la couverture, ou que les survivants qui bénéficient de la retraite de leur époux(ses) le font pendant une longue période, en commençant à un âge relativement jeune. Cependant, des informations additionnelles sont nécessaires pour pouvoir conclure sur la durabilité fiscale du système de l'IPRES.
62. **Le régime de l'IPRES est financé par un système où les cotisations des travailleurs actuels sont utilisées pour payer les pensions des retraités actuels, et a accumulé un excédent qui génère des revenus de placements.** En 2014, le revenu de placements représentait environ 11% des revenus de cotisation². Cependant, la même année, la cour des comptes a pointé du doigt plusieurs aspects de la gestion financière des recettes, des investissements et des techniques de l'IPRES. Ces éléments, sans réforme majeure de la gestion de l'IPRES, laissent présager une dégradation progressive de la situation financière de l'IPRES.

Recommandation 5 : Revoir le système de retraite dans sa globalité pour assurer sa durabilité financière et son équité

63. **Le système de retraite actuel doit être revu en profondeur et dans son ensemble, afin de doter le Sénégal d'un système efficient et pérenne, qui ne mette pas en péril les ressources budgétaires de l'état au détriment des programmes dirigés vers les pauvres.** Dans ce cadre, il est recommandé au secteur de la protection sociale de mettre en place : l'Action 5.1 : Analyser le système de retraite dans son ensemble.

Action 5.1 : Evaluer la situation financière du FNR, la performance financière du système de l'IPRES, et l'équité des prestations du FNR et de l'IPRES.

64. Une analyse systémique du système de retraite doit inclure plusieurs éléments complémentaires : La situation financière du Fonds National de Retraite (FNR) doit être revue en urgence afin d'évaluer le risque fiscal qu'il fait peser sur le budget de l'Etat. Aussi, il est recommandé d'analyser plus en détail la performance financière du système de l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) sur la dernière décennie afin d'anticiper ses futurs besoins financiers. Enfin, il conviendrait de faire une évaluation approfondie de l'équité des prestations du FNR et de l'IPRES.

² La valeur des actifs cumulés de l'IPRES n'est pas connue.

Recommandation 1 : Améliorer le ciblage des programmes

- Action 1.1 : Réorienter une partie des dépenses consacrées aux programmes bénéficiant aux populations les plus riches vers les programmes bénéficiant aux populations les plus pauvres
- Action 1.2. Utiliser le Registre Unique pour cibler les ménages pauvres et vulnérables
- Action 1.3. Privilégier l'utilisation d'un mix de méthodes de ciblage plutôt qu'un ciblage uniquement catégoriel

Recommandation 2 : Renforcer l'efficacité et l'efficacité du système de protection sociale pour lutter contre la pauvreté

- Action 2.1 : Faire l'évaluation systématique de l'efficacité des programmes
- Action 2.2 : Limiter le nombre de petits programmes et les consolider
- Action 2.3 : Mettre en place et utiliser des outils communs aux différents programmes
- Action 2.4 : Institutionnaliser et améliorer la coordination multisectorielle du secteur

Recommandation 3 : Développer l'efficacité des mécanismes de réponse aux chocs pour augmenter la résilience des populations vulnérables et pauvres face aux chocs covariants

- Action 3.1. Utiliser les outils des programmes de filets sociaux pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des programmes de réponse aux chocs
- Action 3.2. Améliorer le financement des programmes de réponse aux chocs, tant dans leur planification que dans les montants alloués
- Action 3.3 : Améliorer la qualité et la coordination de la mise en œuvre des programmes de réponse aux chocs

Recommandation 4 : Promouvoir les investissements productifs des ménages, afin d'augmenter la productivité des populations les plus vulnérables

- Action 4.1 : Adapter les programmes productifs à la population la plus pauvre, les mettre à échelle, et assurer l'intégration des bénéficiaires d'assistance sociale
- Action 4.2 : Renforcer les capacités productives des jeunes pauvres en répondant aux multiples contraintes qu'ils rencontrent et en s'appuyant sur les mécanismes existants à grande échelle
- Action 4.3 : Améliorer le fonctionnement du marché du travail, en liant chercheurs d'emploi et employeurs et en développant des mécanismes de certification des compétences par le secteur privé

Recommandation 5 : Revoir le système de retraite dans sa globalité pour assurer sa durabilité financière et son équité

- Action 5.1 : Evaluer la situation financière du FNR, la performance financière du système de l'IPRES, et l'équité des prestations du FNR et de l'IPRES