

Identification et évaluation des nouveaux modes de financement des Programmes non contributifs de la Protection Sociale au Sénégal

Policy brief



Juin 2023

Dr Soufianou MOUSSA, Démographe-Économètre
Pathé DIAKHATÉ, Statisticien-Économiste
Cabrelle Lauriane D. HOMSI, Statisticienne-Économiste
Mamadou Chérif DIALLO, Économiste
Mame Oulèye Tooli FALL, Économiste
Pr Rokhaya CISSÉ, Sociologue
Pr Abdou Salam FALL, Socio-anthropologue

Introduction

Au cours des deux dernières décennies, le Sénégal a enregistré des avancées majeures dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Sur la base du seuil national, le taux de pauvreté monétaire est passé de 55,2% en 2001/2002 à 47,6% en 2011 pour atteindre 37,8% en 2018/2019 (ANSD, 2013 et 2020).

Face à une croissance économique importante (taux de croissance du PIB estimé à 6,4% en 2018 et 7,4% en 2017 par l'ANSD en 2020), la population sénégalaise croît à un rythme soutenu (elle s'est accrue d'environ 3% entre 2017 et 2018 soit un taux inférieur à celui de la croissance macroéconomique selon les prévisions de l'ANSD (2020).

Cette double dynamique démo économique peut conduire à un changement majeur et rapide si des politiques pertinentes sont mises en place. Afin de maximiser la portée de cette dynamique, le défi social consiste, de manière qualitative et quantitative, à ne laisser personne en rade.

Toutefois, selon les données du LARTES, collectées auprès de 16 020 ménages à une échelle représentative de tous les 45 départements d'alors du pays, le taux de couverture de la protection sociale est approximé à 17%.

En outre, de la même étude, il ressort que bien que 62,4% des ménages perçoivent la "bourse de sécurité familiale", parmi les ménages disposant d'une protection sociale (PS), seuls 20,7% bénéficient d'une Couverture Maladie Universelle (CMU). Autrement dit, la CMU ne concerne qu'environ que 3,5% des ménages.

Ces données montrent le besoin pour le Sénégal de mettre en œuvre des politiques efficaces de soutien durable de sa population, particulièrement celle qui ne bénéficie d'aucune protection sociale. Le défi est ainsi tant dans la conception de cette politique de protection sociale (PS) que dans la mobilisation des ressources financières qui permettraient de lui garantir le succès et la pérennité attendus.

Cette étude, présentée ici s'inscrit dans ce cadre en analysant le financement de la protection sociale, en investiguant les espaces budgétaires mobilisables et les autres solutions de financement innovantes envisageables à l'échelle nationale pour une extension de la PS à l'horizon 2035.

Elle vise plus spécifiquement à :

- Estimer les coûts des programmes ciblés ainsi que leur extension ;
- Évaluer la contribution des bénéficiaires au financement de chaque programme cible ;
- Identifier des modes de financement pour couvrir les coûts supplémentaires ;
- Estimer le volume de financement supplémentaire mobilisable de la protection sociale.

Elle s'intéresse au système non contributif et plus spécifiquement aux sept programmes suivants : (1) le Programme National de Bourse de Sécurité Familiale (PNBSF) ; (2) La Gratuité des soins des enfants de 0 à 5 ans ; (3) la Gratuité de la césarienne ; (4) la Gratuité de l'hémodialyse ; (5) la Carte d'Égalité des Chances (CEC) ; (6) le Plan Sésame ; et (7) les cantines scolaires.

MESSAGES CLÉS

- Les dépenses globales de protection sociale (dépenses dans le budget et dépenses des organismes de sécurité sociale) passent de 192,4 milliards de FCFA en 2010 à 416,0 milliards FCFA en 2020 avant de chuter à 382,7 milliards FCFA en 2021 (Management public et Développement International, AMD, 2022).
- Mais, le financement de la protection sociale reste relativement modeste :
 - La part des dépenses globales de PS par rapport à la richesse nationale est passée de 2,4% en 2010 à 2,5% du PIB en 2021.
 - Durant la même période, les dépenses globales de PS représentent 8,8% du budget général et seulement 2,4% du PIB.
 - Les dépenses publiques de PS représentent en moyenne 5,6% du budget général durant la même période, soit 6,5% en 2010 et 5,5% en 2021.
- Néanmoins, les projections réalisées durant cette étude révèlent que les pouvoirs publics peuvent étendre la PS à un coût raisonnable. Pour ce faire, ils disposent de potentiels de mobilisation de ressources supplémentaires internes et pérennes pour le financement de la PS. Dans ce cadre, les petits prélèvements sur divers biens et services produits ou consommés dans le pays offrent de bonnes perspectives.
- En effet, les ressources financières peuvent être dégagées à partir des prélèvements sur les secteurs des ressources naturelles (entre autres pétrolières et gazières), les machines et équipements, le logement et les habitations, le transport et le tourisme, les télécommunications, les services financiers et jeux de hasard...
- L'examen des trois scénarii à l'horizon 2035 démontre que le champ des possibles reste largement favorable :
 - Suivant le scénario d'augmentation du nombre de bénéficiaires (en gardant le bénéfice constant), en 2035, les sept programmes considérés nécessitent 188,1 milliards de FCFA.
 - Suivant le scénario d'amélioration du bénéfice (en gardant le nombre de bénéficiaires constant), en 2035, le financement des sept programmes considérés est estimé à 176,2 milliards de FCFA.
 - Suivant le scénario le plus ambitieux combinant l'augmentation du nombre de bénéficiaires et l'amélioration du bénéfice, le financement des sept programmes considérés est estimé à 237,0 milliards de FCFA en 2035.
- En outre, des mécanismes locaux endogènes d'assistance sociale sont développés grâce à l'épargne des adhérents contre les chocs que sont les décès, les maladies chroniques, la gestion de la retraite dans certaine corporation (pêcheurs, artisans, etc.) et la survenue d'évènements inhabituels.
- Il appartient aux collectivités territoriales de systématiser et d'amplifier cette solidarité horizontale qui compléterait efficacement la solidarité verticale portée par l'État.

La collecte de données s'est réalisée sur chacun des sept programmes notamment le nombre de bénéficiaires et les coûts sur la période de 2013 à 2020. La recherche documentaire quant à elle, a porté sur d'autres études prospectives. Dans ce sillage, l'estimation de l'évolution de la demande future s'organise suivant trois scénarii :

- Scénario 1 :** l'élargissement de la couverture¹ tout en gardant les mêmes bénéficiaires de prestations ;
- Scénario 2 :** l'amélioration du bénéfice offert de 50% en maintenant le nombre constant de bénéficiaires ;
- Scénario 3 :** l'amélioration du bénéfice offert de 50% tout en augmentant le nombre de bénéficiaires².

De même, la simulation des prélèvements indolores s'est opérée sur une multitude de lignes budgétaires pour dégager les ressources suffisantes et couvrir les besoins annuels de protection sociale. Le principe consiste à faire des prélèvements tellement faibles que le consommateur peut les tolérer, leur cumul présente un avantage certain pour le soutien nécessaire face aux chocs divers.

La taxation supplémentaire cible principalement les produits de luxe, les importations et les exportations de certains produits alimentaires, les alcools, la cigarette, les jeux de hasard, le pétrole et le gaz, etc.

Par ailleurs, la conception d'un fichier Excel a permis de faire une exploration et des simulations portant sur la demande (évolution du nombre de bénéficiaires) et sur le financement mobilisable (la combinaison par type de produit).

Sources des données utilisées

Dans le cadre de cette étude, plusieurs types d'informations et de bases de données sont mobilisés.

- Une revue documentaire qui consiste à exploiter la documentation scientifique (travaux et articles) disponible sur la protection sociale.
- Une exploitation des données administratives (rapports, documents de programmes, coûts et dépenses des programmes ciblés, nombre de bénéficiaires, contribution des bénéficiaires, manuels de procédures, rapports d'activités, cadre logique, etc.).
- Une exploitation des données socioéconomiques :
 - sur les ménages au Sénégal tirés des enquêtes réalisées par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) ;
 - sur la population et les projections démographiques produites par l'ANSD ;
 - macroéconomiques du Sénégal tirées principalement des notes de conjoncture de la Direction de la Prévision et des Études Économiques (DPEE).

Contraintes

L'accès aux données a été la plus grande contrainte pour la réalisation de cette étude. Les données financières ont été particulièrement difficiles d'accès en particulier les coûts de gestion.

Par ailleurs, la principale difficulté rencontrée est l'anomalie des données collectées au niveau des programmes de la CMU. Les données sujettes aux anomalies sont celles sur le nombre de bénéficiaires des programmes de gratuité de la césarienne et de l'hémodialyse et les coûts de prise en charge. En effet, le montant moyen de la gratuité de la césarienne varie énormément allant de 78 964 FCFA en 2019 à 149 863 FCFA en 2020.

Pour la gratuité de l'hémodialyse, il est noté une incohérence sur le coût moyen d'une séance de dialyse : de 9 747 FCFA en 2018 à 56 217 FCFA en 2020. En prenant un coût moyen d'une séance d'hémodialyse à 40 000 FCFA (factures reçues des structures de santé) et le coût moyen annuel de la prise en charge d'un hémodialysé en 2020 (8 769 811 FCFA), on obtient 219 séances pour un hémodialysé en 2020. Ce qui est largement supérieur aux 156 séances qu'un hémodialysé peut avoir au maximum dans l'année.

Dans les départements, les données disponibles n'ont pu être détaillées dans la mesure où elles sont parcellaires et non harmonisées.

1. Selon la tendance d'évolution actuelle du nombre de bénéficiaires des programmes étudiés.

2. Selon la tendance d'évolution actuelle du nombre de bénéficiaires des programmes étudiés.

État du financement de la protection sociale (PS) entre 2010 et 2021 au Sénégal

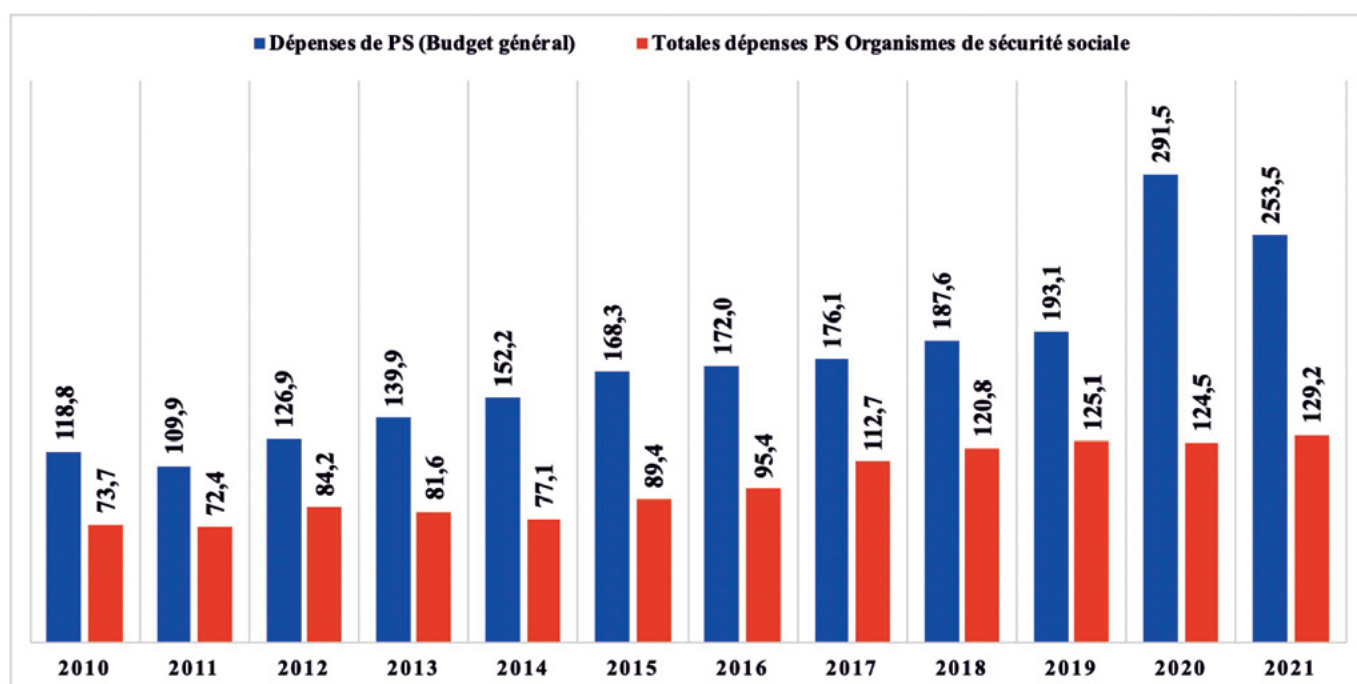
Les dépenses globales de protection sociale (dépenses budgétaires et celles des organismes spécialisés publics et privés de sécurité sociale) ont fortement augmenté entre 2010 et 2021. Elles sont passées de 192,4 milliards de FCFA en 2010 à 416,0 milliards de FCFA en 2020 soit un taux d'accroissement annuel moyen de 7,3% (Figure 1). Malgré la tendance haussière des dépenses globales de protection sociale, ces dernières ont connu des baisses entre 2010/2011 et 2020/2021.

Les dépenses de PS dans le budget général sont passées de 118,8 milliards de FCFA en 2010 à 253,5 milliards de FCFA en 2021 soit un taux d'accroissement annuel moyen de 6,5% tandis que les dépenses de PS des organismes de sécurité sociale sont passées de 73,7 milliards de FCFA en 2010 à 129,2 milliards de FCFA avec un taux d'accroissement annuel moyen de 4,8%.

**La contrainte de la qualité des données
sur le financement de la PS**

- La qualité de données demeure un frein à la recherche sur la question : données difficilement accessibles ; forte variabilité inexplicée dans les coûts unitaires ; manque de centralisation des données et les informations sur les coûts de la gestion ne sont pas disponibles dans les rapports publics.
- Les mécanismes endogènes sont particulièrement marqués par la non disponibilité des données permettant de les analyser.

Figure 1 : Évolution des dépenses de protection sociale au Sénégal (en milliards de FCFA)



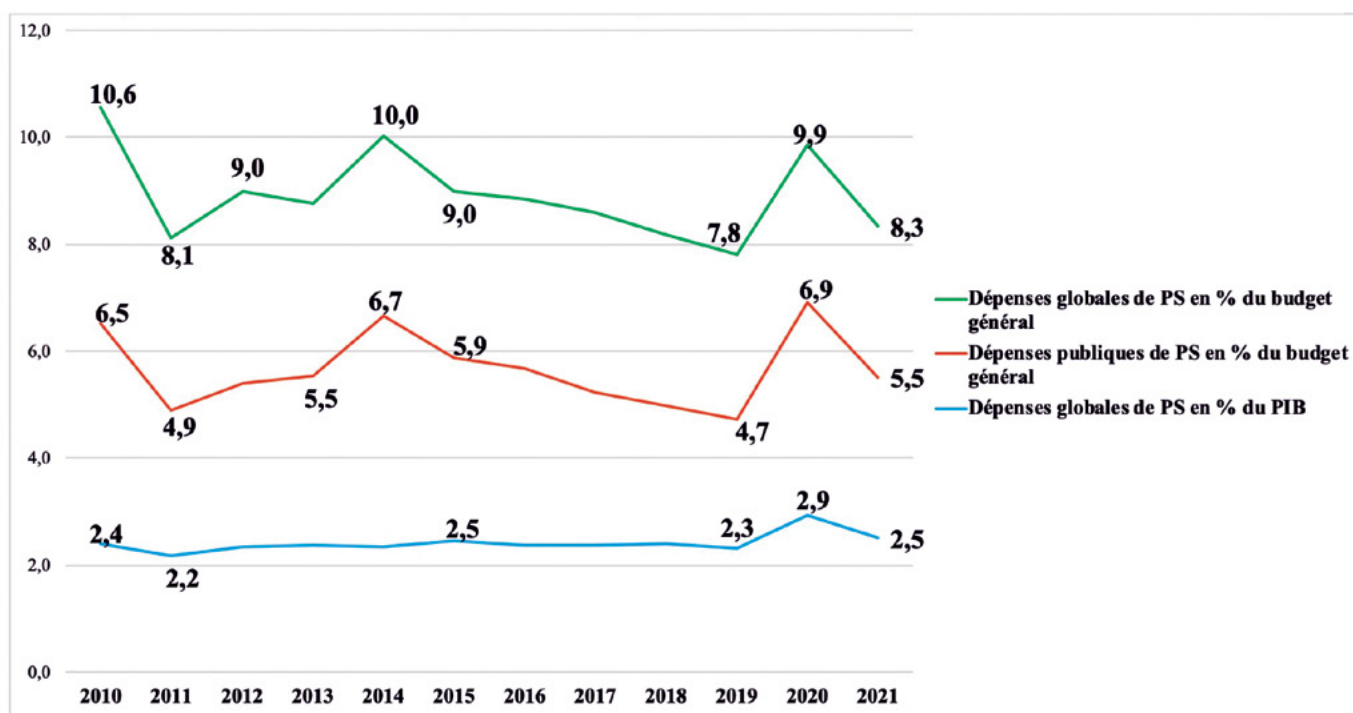
Source : Calculs des auteurs à partir des données des structures de PS (2022)

Entre 2010 et 2021, les dépenses globales de protection sociale représentent moins de 11,0% du budget général et moins de 3,0% du PIB comme illustré à la **Figure 2**. En moyenne, sur la même période, les dépenses globales de PS représentent 8,8% du budget et 2,4% du PIB. Les dépenses globales de PS par rapport au budget général sont passées de 10,6% en 2010 à 8,3% en 2021, soit une baisse de 2,3 points de pourcentage. Quant à la part des dépenses globales de protection sociale par rapport à la richesse nationale, elle est passée de 2,4% en 2010 à 2,5% du PIB en 2021 soit une légère hausse de 0,1 point de pourcentage.

Les dépenses publiques dans la protection sociale s'élèvent en moyenne à 5,6% du budget général entre 2010 et 2021. Elles sont passées de 6,5% en 2010 à 5,5% du budget général soit une baisse d'un point de pourcentage.

En d'autres termes, malgré la hausse brute des dépenses de protection sociale, leur part dans le budget reste non seulement relativement faible mais elle se trouve dans une tendance à la baisse. Cela traduit par conséquent une allocation de moins en moins importante des ressources publiques à la protection sociale alors que les besoins dans ce domaine sont plus nombreux.

Figure 2 : Évolution des dépenses de PS par rapport au budget général et au PIB (en %)

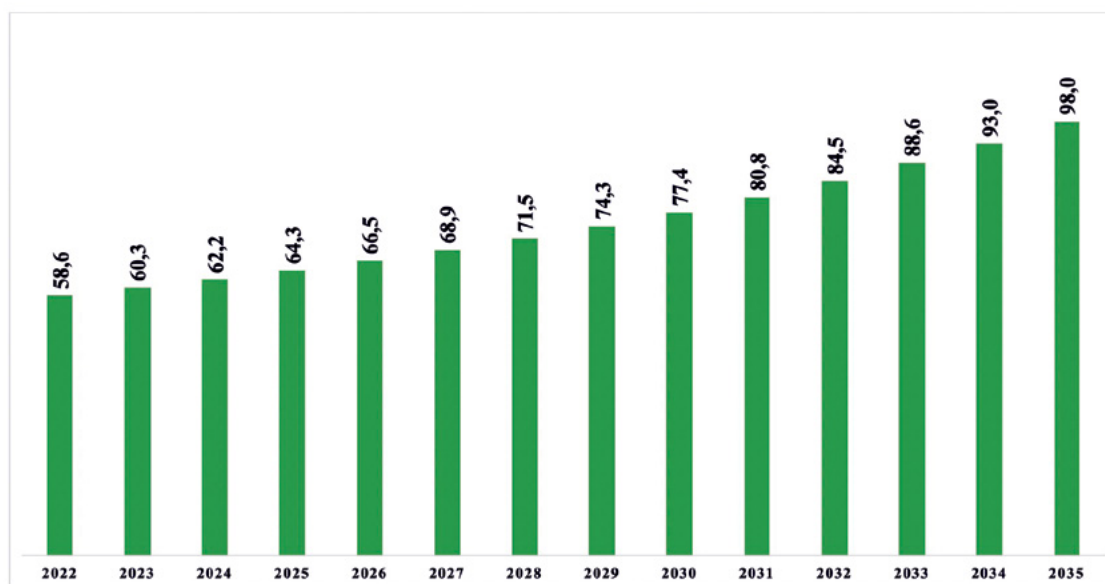


Source : Calculs des auteurs à partir des données de l'ANSD, MEPC, MFB, AMD International (2022)

Perspectives de financement de l'extension de la Protection Sociale au Sénégal

Les projections s'organisent selon trois scénarii à l'horizon 2035. Suivant le scénario 1, le besoin de financement des six programmes de protection sociale (hors cantines scolaires) est projeté à 60,35 milliards de FCFA en 2023 et à 97,9 milliards de FCFA à l'horizon 2035 (**Figure 3**).

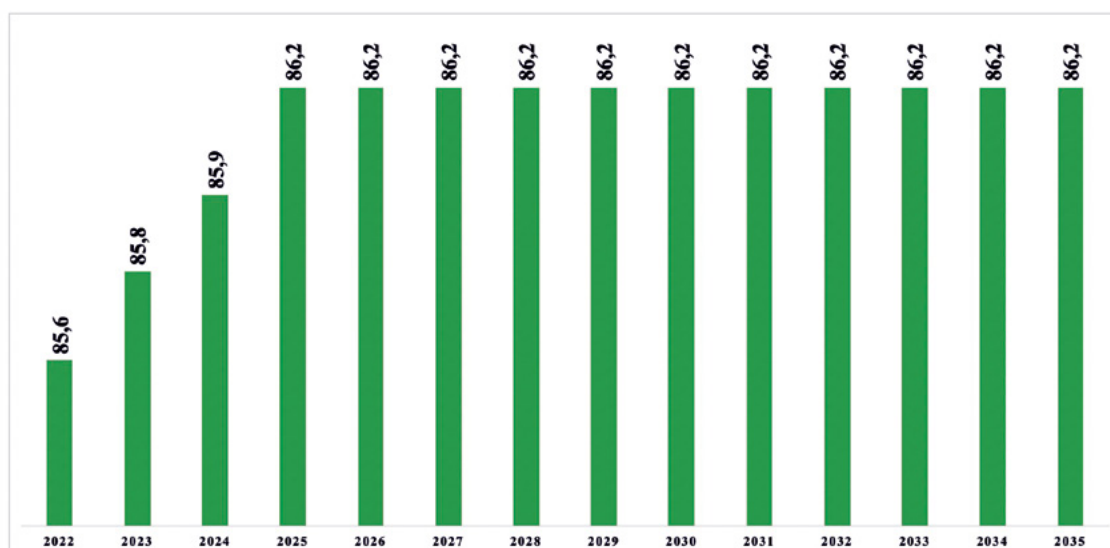
Figure 3 : Projection du besoin de financement des six programmes PS à l'horizon 2035 suivant le scénario 1 (en milliards de FCFA)



Source : Calculs des auteurs à partir des données de la CMU et la DGPSN (2022)

Suivant le deuxième scénario, le besoin de financement des six programmes de PS passera de 85,5 milliards de FCFA en 2022 à 86,2 milliards de FCFA en 2035 (**Figure 4**).

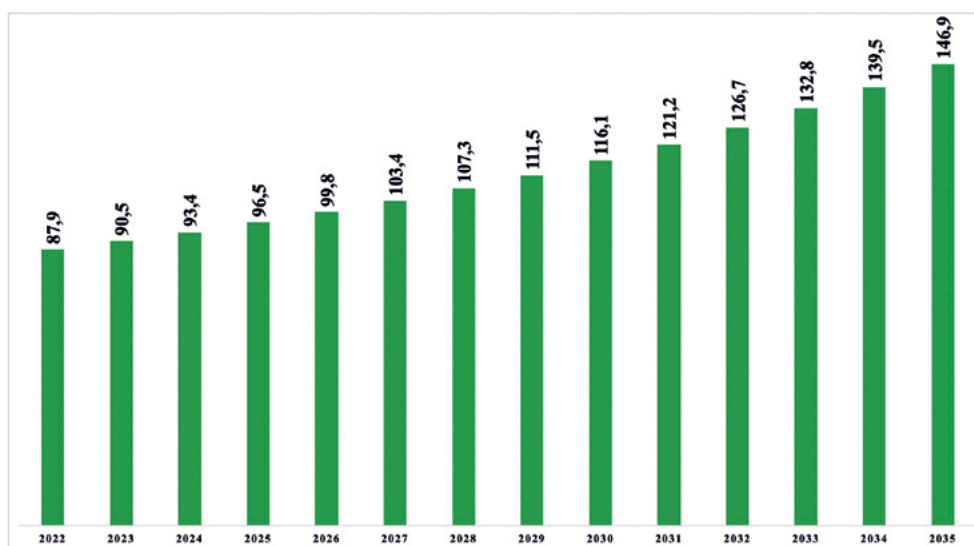
Figure 4 : Projection du besoin de financement des 6 programmes PS à l'horizon 2035 suivant le scénario 2 (en milliards de FCFA)



Source : Calculs des auteurs à partir des données de la CMU et la DGPSN (2022)

Une amélioration du bénéfice de la prestation de 50% des six programmes de protection sociale et une hausse du nombre de bénéficiaires (scénario 3 qui est le plus ambitieux) entraînerait un besoin de financement de 90,5 milliards de FCFA en 2013 à 146,95 milliards de FCFA en 2035 comme illustré à la **Figure 5**.

Figure 5 : Projection du besoin de financement des 6 programmes de PS à l'horizon 2035 suivant le scénario 3 (en milliards de FCFA)

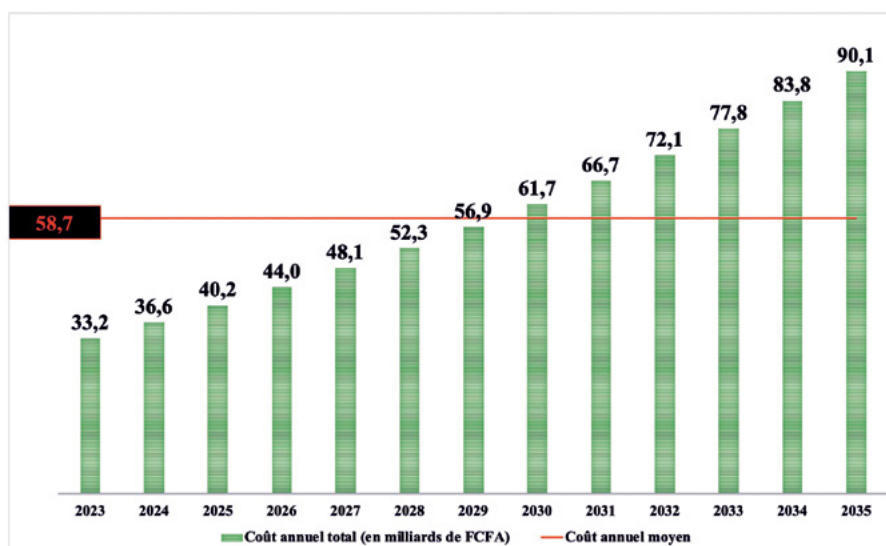


Source : Calculs des auteurs à partir des données de la CMU et la DGPSN (2022)

La projection du besoin de financement des cantines scolaires diffère des autres estimations notamment des programmes de la CMU et le PNBSF. Pour les cantines scolaires, les critères qui sont considérés demeurent : l'évolution des élèves du primaire entre 2017 et 2021 ; le taux d'accroissement annuel moyen des élèves du primaire entre 2017 et 2021 ; le taux de couverture des élèves du primaire en cantine scolaire (ce taux est de 20% en 2022 et devrait atteindre 35% en 2035) et le taux d'inflation annuel moyen au Sénégal entre 2017 et 2022.

Le besoin de financement du programme des cantines scolaires est projeté à 33,19 milliards de FCFA en 2023 à 90,07 milliards de FCFA à l'horizon 2035, soit une progression de 171,4% (**Figure 6**).

Figure 6: Projection du besoin de financement en cantine scolaire avec un taux de couverture allant de 20% en 2023 à 35% à l'horizon 2035 (en milliards de FCFA)



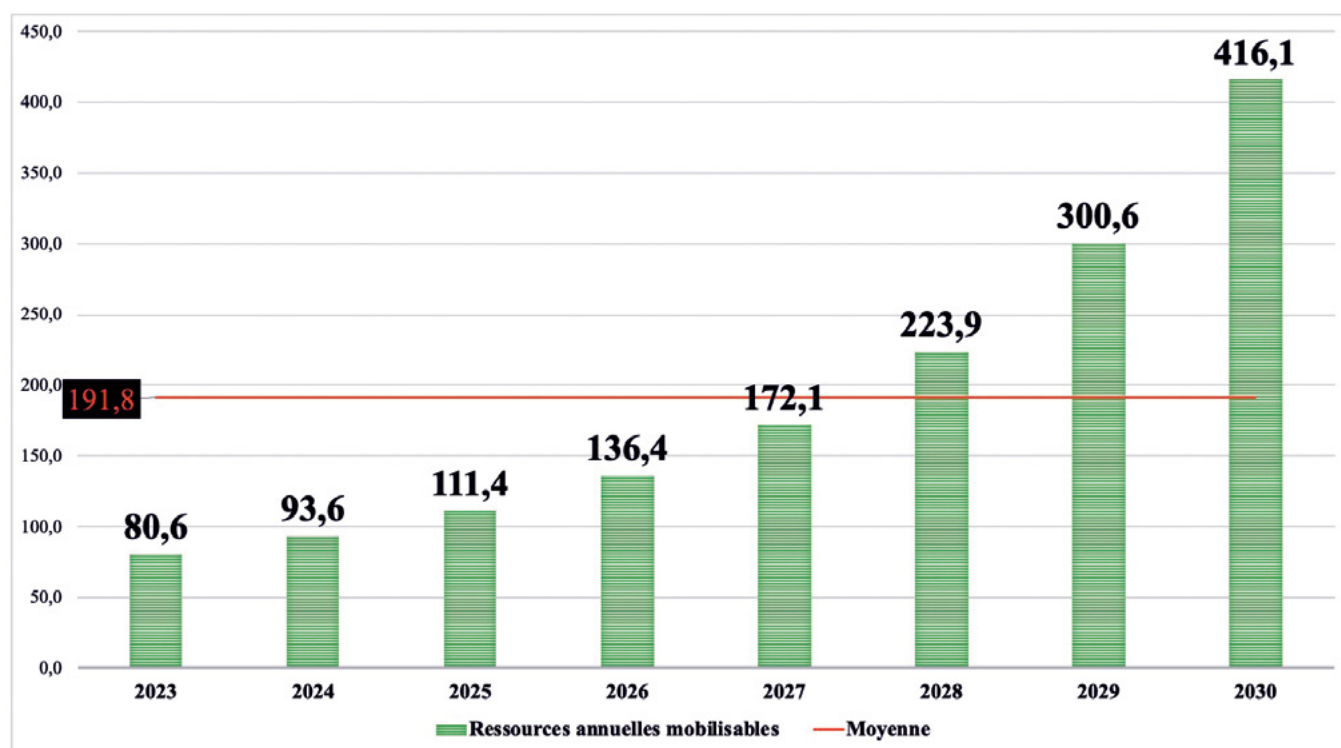
Source : Calculs des auteurs

Au total, si on considère les sept programmes, le besoin de financement est estimé à 237,0 milliards de FCFA en 2035 selon le scénario le plus ambitieux (scénario 3). Le scénario 1 correspondant à une augmentation du nombre de bénéficiaires tout en gardant le bénéfice constant, les besoins sont estimés à 188,1 milliards de FCFA à l'horizon 2035. Le scénario 2 qui se fonde sur une amélioration du bénéfice (en gardant le nombre de bénéficiaires constant), donne l'estimation de 176,2 milliards de FCFA pour le même horizon. Ces estimations sont nettement à la portée de l'État lorsqu'on considère le potentiel important de ressources mobilisables si le consensus se réalise à cet effet.

Ressources mobilisables

Les ressources mobilisables pour le financement des programmes de protection sociale sont projetées à 80,6 milliards de FCFA en 2023 et à 416,07 milliards de FCFA à l'horizon 2030 (**Figure 7**). En moyenne, 191,83 milliards de FCFA peuvent être mobilisés chaque année entre 2023 et 2030 pour le financement de la protection sociale à travers de petits prélèvements sur différents biens et services. Les projections se sont limitées à l'horizon 2030 du fait des difficultés à disposer des estimations stables des lignes budgétaires considérées à long terme.

Figure 7 : Projection des ressources mobilisables à l'horizon 2030 (en milliards de FCFA)



Source : Calculs des auteurs

Conclusion

L'extension de la PS est en adéquation avec le potentiel de ressources souveraines

La situation de la pauvreté au Sénégal affiche une dualité : si la prévalence de la pauvreté connaît une baisse continue, le nombre de personnes vulnérables ne cesse d'accroître. En outre, des travaux récents ont montré un niveau important d'atteinte de solutions de solidarité verticale, c'est-à-dire de l'État vers les citoyens. C'est dans ce contexte que cette analyse cherche à identifier les espaces budgétaires mobilisables et les autres solutions de financement innovantes envisageables à l'échelle nationale pour le développement de la protection sociale.

Après avoir montré une hausse des dépenses globales de protection sociale mais une tendance à la baisse de leur part dans le budget national, l'étude se base sur une approche mettant face à face le besoin annuel de financement des sept programmes de PS entre 2023 et 2035 et les ressources annuelles mobilisables. Il ressort que l'État sénégalais dispose de potentiels de mobilisation de ressources internes et pérennes permettant le développement et le financement de la protection sociale.

A titre illustratif, en considérant le scénario le plus ambitieux (hausse du niveau de couverture et amélioration de la qualité des prestations offertes), les prévisions révèlent que le besoin de financement des six programmes de protection sociale est estimé à 146,95 milliards de FCFA en 2035 contre 90,52 milliards de FCFA en 2023 soit une progression de 62,3%. Concernant les cantines scolaires, la demande (nombre d'élèves couverts) est projetée à 1 008 809 élèves en 2035 contre 469 354 en 2023 avec un taux de couverture allant de 20% en 2023 à 35% à l'horizon 2035.

Le besoin de financement est estimé à 90,07 milliards de FCFA à l'horizon 2035 contre 33,12 milliards de FCFA en 2023. Au total, le besoin de financement des sept programmes est estimé à 237,02 milliards de FCFA en 2035 contre 121,1 milliards de FCA en 2023, soit un quasi doublement en treize ans.

S'agissant du financement de cette extension des programmes rendue nécessaire par l'évolution économique-démographique, les autorités disposent de possibilités de prélèvement "indolores" qui permettront de mobiliser un volume de ressources suffisant pour couvrir la demande.

Ces niches que le pouvoir public peut mettre à contribution sans obérer le pouvoir d'achat des consommateurs sont : les ressources naturelles (pétrolières et gazières), les machines et équipement, le logement et les habitations, le transport et le tourisme, les télécommunications, les services financiers et jeux de hasard, les administrations publiques, les produits cosmétiques et certains produits alimentaires. Les postes permettant de dégager les ressources financières les plus importantes sont les ressources naturelles (pétrolières et gazières), les machines et équipement et certains produits alimentaires.

Recommandations

À l'endroit des autorités en charge de la protection sociale :

● Volet stratégie

- Mettre en place un fond national de financement de la protection sociale avec un ancrage institutionnel très élevé (Présidence ou Primature) ;
- Sensibiliser les décideurs au plus haut niveau sur le faible volume de ressources financières nécessaires pour accroître la couverture et/ou le bénéfice des initiatives de protection sociale ;
- Développer des stratégies de plaidoyer pour que les ressources consacrées à la protection sociale soient perçue non pas comme une "dépense" mais "un investissement".

● Volet ingénierie de la PS

- Créer et/ou renforcer le dispositif de collecte de données financières et de suivi/évaluation au sein de chaque programme de PS ;
- Mettre en place un dispositif de partage des données financières et sur les caractéristiques des bénéficiaires (anonymisées), désagrégées (localisation, milieu de résidence, type de prestation, etc.) et actualisées ;
- Créer plus de synergie entre les dépenses de protection sociale réalisées par les différentes institutions et ministères.

● Systématisation des connaissances

- Documenter et supporter les initiatives de protection sociale conçues et mises en œuvre par les autorités locales ;
- Soutenir la recherche en matière de stratégie d'extension de la protection sociale et d'évaluation d'impact pour une meilleure efficacité des interventions.

À l'endroit de la Société civile :

● Volet stratégie et politique

- Appuyer les collectivités territoriales à formuler leur politique locale de protection sociale et à identifier et sécuriser leur financement ;
- Développer un plaidoyer pour sensibiliser les autorités sur l'existence de potentialités pour le financement de la nécessaire extension de la protection sociale.

● Volet systématisation des connaissances

- Mettre en place une plateforme web pour la simulation de la demande et du besoin de financement de la protection sociale au Sénégal.
- Mettre en place un observatoire permanent et indépendant sur le financement de la protection sociale.

Cette recherche a été conduite par le Laboratoire de recherche sur les Transformations Économiques et Sociales (LARTES) dans le cadre du Projet “Renforcer la Société Civile Pour une Protection Sociale Efficace (REPROSOC)” en partenariat avec CICODEV (tête de file), le GRDR et le Conseil Départemental de Rufisque avec le soutien financier et technique de la Délégation de l’Union Européenne au Sénégal.



Avec l'appui de
l'Union Européenne