



Ministère du Développement
communautaire, de l'Équité
sociale et territoriale



Organisation
internationale
du Travail



EXTENSION DE LA PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL : ANALYSE DES OPTIONS DE FINANCEMENT ET SIMULATIONS DE RENTABILITÉ DES INVESTISSEMENTS

Brochure explicative



Le document complet de la SNPS est disponible à l'adresse
www.equite.gouv.sn/programme/ et www.dgpsn.sn



Introduction

Longtemps faiblement prise en compte dans les stratégies nationales de développement, la protection sociale est maintenant reconnue par plusieurs États africains comme un mécanisme puissant de réduction des inégalités, de résilience face aux chocs, de soutien à la croissance sur le long terme et de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité. À travers la Stratégie nationale de Protection sociale (SNPS), le Sénégal, conformément à l'axe 2 du Plan Sénégal Émergent (PSE), a choisi la protection sociale comme levier essentiel de réduction de la pauvreté et des inégalités sociales et facteur de croissance inclusive valorisant le capital humain.

Son financement est aujourd'hui un défi majeur pour le Sénégal. Certains facteurs structurels, notamment la part importante de la population sous le seuil de la pauvreté, exercent et continueront d'exercer une pression à la hausse sur les dépenses sociales, en particulier dans le domaine de la protection contre les risques de maladie, de sécurité de revenu ou de prestation vieillesse. De nombreux programmes de protection sociale ont été mis en place depuis 2012 et de nouvelles politiques et stratégies sont définies, visant à élargir la gamme de risques couverts et à augmenter le nombre de bénéficiaires.

La présente brochure synthétise les résultats d'une étude commanditée par la Délégation générale à la Protection sociale et Solidarité nationale (DGPSN), avec le soutien technique du Bureau international du Travail (BIT) sur les options de financement de la protection sociale au Sénégal. Cette étude a permis d'évaluer les ressources mobilisables et d'analyser les impacts et la rentabilité des investissements en protection sociale.

Les résultats de l'étude, exposés dans cette brochure, indiquent que l'État dispose d'importantes marges pour augmenter ses ressources propres et financer davantage la protection sociale : l'application des mesures identifiées pourrait générer des ressources additionnelles de 519,6 milliards de francs CFA dès la première année, ce qui porterait le coût total de l'extension à 5,11 % du PIB. Ils montrent également que l'extension de la protection sociale se traduirait par une baisse notable de la pauvreté (-7,5 %) et des inégalités (-0,045 point de Gini), ainsi qu'une hausse conséquente des revenus (+8,21 %).

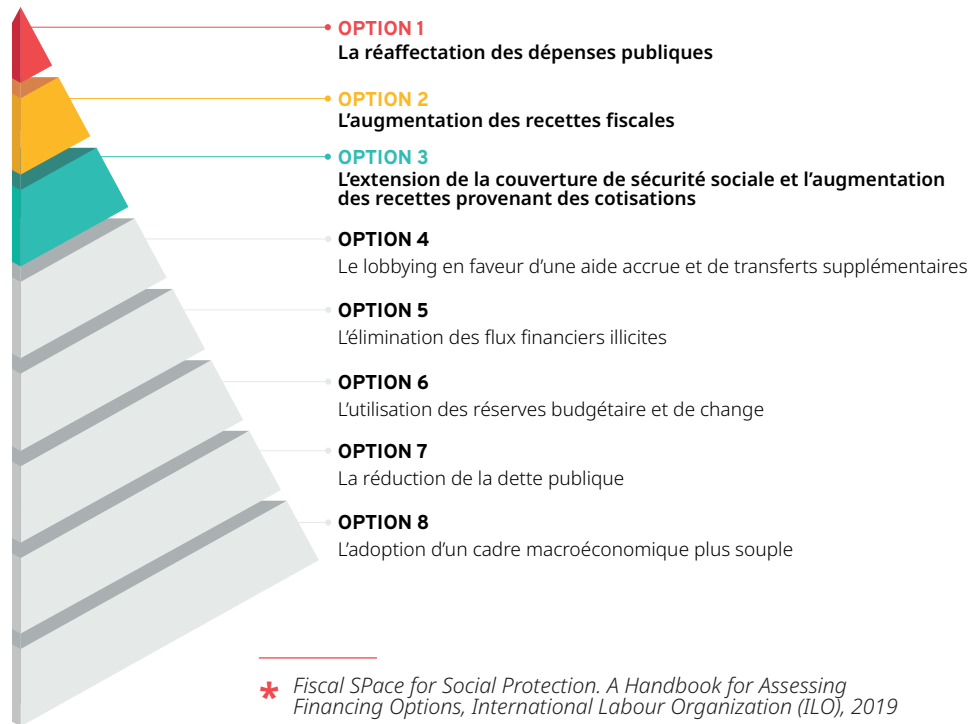
1 LES OPTIONS DE FINANCEMENT ET LA CRÉATION D'UN ESPACE BUDGÉTAIRE POUR LA PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL

► Les options de financement de la protection sociale au Sénégal

Une revue* des expériences dans le monde en développement met en évidence les principales mesures macroéconomiques et budgétaires à considérer pour accroître l'espace budgétaire dont dispose un pays pour un financement adéquat de son système de protection sociale. Elle fait ainsi ressortir huit principales options.

Fig 1 : Principales options de financement

Les huit options de financement de la protection sociale ci-dessus ne sont pas toutes appropriées à chaque pays et diffèrent selon leur capacité à générer des ressources. Les spécificités de chaque pays sont ainsi déterminantes dans le



* *Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options, International Labour Organization (ILO), 2019*

► Financement de l'extension de la protection sociale au Sénégal

choix des options. L'examen de chacune d'elles pour le Sénégal a montré que trois options peuvent être retenues : la réallocation de dépenses publiques à la protection sociale, l'augmentation des recettes fiscales et l'extension de la protection sociale par les cotisations des bénéficiaires.

► Financement public de la protection sociale au Sénégal

Les recettes et dépenses publiques sont examinées pour déterminer les marges budgétaires disponibles pour un financement plus adéquat de la protection sociale.

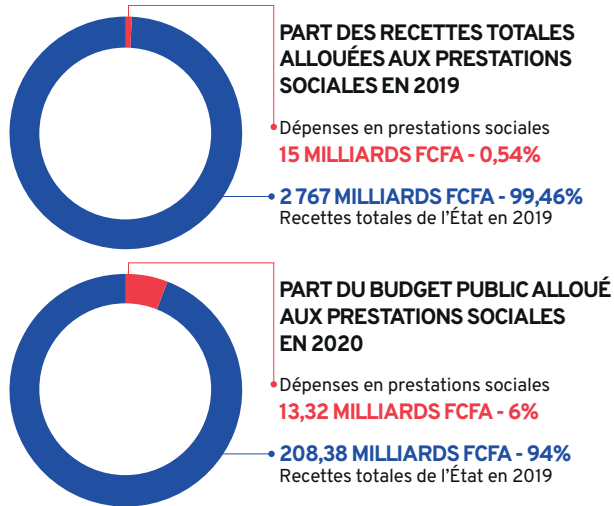
La croissance économique, les réformes fiscales et les recettes publiques

Pour assurer la stabilité des finances publiques et des programmes de protection sociale, il est nécessaire d'avoir un environnement caractérisé par une forte croissance économique, synonyme d'un élargissement de la base fiscale et donc d'une progression rapide des recettes publiques permettant de dégager un espace budgétaire. La croissance du PIB du Sénégal affiche, depuis 2014, une tendance stable qui s'est maintenue au-dessus de 6 %. Cette tendance constitue un facteur favorable à un accroissement des recettes publiques pouvant contribuer au financement de la protection sociale. En parallèle, les mesures entreprises dans le cadre de la réforme

budgétaire et de la relance de l'économie à partir de 2013 se sont traduites par une forte progression des recettes publiques (augmentation de 50 % sur une période de 8 ans). Cette progression des recettes constitue une véritable opportunité pour le financement de la protection sociale. Cependant, la pression fiscale reste relativement faible (entre 18 % et 20 % sur la période 2011-2020) et un effort fiscal additionnel est nécessaire pour accroître les recettes publiques et la part allouée à la protection sociale. La mobilisation de ressources additionnelles pour financer la protection sociale peut aussi consister à contracter de nouveaux emprunts publics et par là, augmenter le déficit budgétaire. Étant donné le niveau et le profil de la dette au Sénégal (61,5 % du PIB en 2018), cette possibilité est à considérer avec beaucoup de précautions.



Fig 2 : Part des recettes et des dépenses allouée aux prestations sociales



Les dépenses publiques en protection sociale

Les dépenses publiques ont connu une progression plus importante que celle des recettes au cours des années 2010. Cependant, les dépenses allouées aux prestations sociales ont baissé durant cette période, passant de 60 milliards en 2015 à 15 milliards en 2019. Par ailleurs, les dépenses de protection sociale représentent une faible part des dépenses totales de l'État comparées à celles des autres secteurs sociaux. En 2020, le secteur de la protection sociale a bénéficié d'une dotation

de 222 milliards sur un budget global de 3709 milliards de francs CFA, soit 6 %. Il s'avère nécessaire de faire des efforts pour augmenter les dépenses de protection sociale par la réduction des postes budgétaires revêtant un caractère moins prioritaire. Les dépenses de protection sociale sont issues de trois sources de financement : les ressources internes de l'État, les ressources issues du système contributif et les ressources externes (issues des partenaires techniques et financiers). La part des dépenses issues du financement externe est faible et irrégulière. Les possibilités de financement sur la base de ressources extérieures paraissent donc limitées.

Fig 3 : Facteurs favorables et défavorables à l'accroissement des recettes et dépenses publiques de protection sociale

FACTEURS FAVORABLES	FACTEURS DÉFAVORABLES
<ul style="list-style-type: none"> • Croissance économique forte et stable • Réforme budgétaire et relance de l'économie (2013) • Augmentation des dépenses publiques dans les années 2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Effort fiscal additionnel nécessaire • Emprunts publics contre-indiqués • Baisse des dépenses de protection sociale au profit de secteurs moins prioritaires • Possibilités limitées de financement extérieur

► **Financement de l'extension de la protection sociale au Sénégal**

De manière globale, la poursuite de la croissance économique ainsi que les réformes fiscales en cours assureront, sauf chocs exogènes, une progression des recettes publiques et seront donc des mécanismes importants de création d'un espace budgétaire. L'examen de l'évolution du déficit budgétaire met en évidence l'accroissement inquiétant des emprunts publics ces dernières années. À moyen terme, le financement des dépenses publiques devra être principalement assuré par des ressources propres et non par l'endettement. D'autre part, si certaines dépenses publiques sont une source de croissance économique, il existe d'autres dépenses dont l'allocation à la protection sociale en augmenterait considérablement l'utilité sociale. Une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques permettrait également de créer un espace budgétaire.

► **Accroître l'espace budgétaire pour la protection sociale**

Le financement des dépenses pour l'extension de la protection sociale nécessite de créer un espace budgétaire soutenable et pérenne permettant de disposer de ressources issues du budget de l'État sans perturber la stabilité économique. Tenant compte du profil fiscal, du cadre macroéconomique et des engagements communautaires, trois options sont examinées avec des estimations de recettes associées : i) la réaffectation des dépenses publiques, ii) l'augmentation des recettes fiscales, et iii) l'extension de la couverture de sécurité sociale.

La réaffectation des dépenses publiques

Le Sénégal dispose d'une série de mesures lui permettant d'orienter une partie de ses dépenses publiques vers le financement de la protection sociale. L'application de ces mesures pourrait rencontrer des difficultés du fait de sa complexité et de son action controversée et requiert donc une volonté politique forte.

- Meilleure utilisation des ressources dédiées à la gratuité des soins de santé pour les personnes vulnérables en les transférant vers l'agence de la Couverture Maladie Universelle.
- Réallocation des dépenses en protection sociale des collectivités locales, constituées des dépenses pour l'accès de leurs populations au programme CMU, aux transferts d'argent à des personnes nécessiteuses, à des subventions aux structures de santé, etc.
- Réaffectation des dépenses publiques allouées aux subventions au carburant : la réaffectation d'une partie des fonds alloués aux subventions, qui ne profitent pas aux populations pauvres et vulnérables, permet d'orienter les ressources vers celles-ci.

L'augmentation des recettes fiscales

Le financement de la protection sociale par les recettes fiscales consiste à élargir l'assiette fiscale par une hausse des taux d'imposition ou de l'efficacité de la couverture fiscale. Cette

option de financement de la protection sociale permet de disposer de ressources additionnelles sans modifier les priorités de dépenses publiques à travers :

- ▶ l'élimination des dépenses fiscales en faveur des entreprises: elle revêt plusieurs formes allant de la réduction des taux d'impôts ou des taxes à l'exonération pure et simple de la fiscalité – son application nécessiterait un dialogue social – ;
- ▶ l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale : si l'effort fiscal est faible, son amélioration permet d'augmenter les recettes fiscales en gardant les taxes inchangées ;
- ▶ la taxation de produits de grande consommation alimentaire (riz, huile, sucre) : les subventions aux denrées alimentaires importées bénéficient plus aux riches qu'aux pauvres, il serait plus pertinent et équitable de les allouer à la protection sociale. Les prélèvements prévus sont de 50 FCFA par litre d'huile importé, 25 FCFA par kilo de sucre importé et une taxe additionnelle de 10 % du prix du riz importé ;
- ▶ les taxes sur les transferts d'argent : pour les transferts internationaux, la taxe payée est un timbre de 0,5 % de la valeur du transfert reçu ou émis. Les recettes tirées des transferts internes sont obtenues en prélevant 100 FCFA par transfert émis ;
- ▶ la contribution des télécommunications : les ressources mobilisées proviendraient des sources suivantes : i) l'augmentation de 2 % de la redevance d'utilisation des télécommunications (RUTEL), qui est actuellement de 5 % ; ii) la taxe sur les appels entrants, abandonnée en avril 2012, mais toujours prélevée par les opérateurs ; et iii) le contrôle des appels entrants afin d'augmenter le chiffre d'affaires déclaré par les opérateurs et donc la nouvelle taxe et les impôts directs ;
- ▶ les contributions des ressources naturelles : actuellement, seul l'or constitue une source de revenu appréciable pour la protection sociale, en supposant qu'une taxe de 5 % soit appliquée aux exportations. La contribution des royalties du pétrole et du gaz peut également être envisagée compte tenu du potentiel annoncé ;
- ▶ la TVA sociale : l'augmentation de la TVA de 18 % à 19 % pourrait servir à financer le système de protection sociale ;
- ▶ la taxe sociale sur les activités financières : même avec des taux faibles, les taxes sur les transactions financières peuvent générer des ressources substantielles du fait de l'importance de celles-ci. Le taux actuel de 17 % pourrait être augmenté de 0,5 point pour financer le système de protection sociale ;



- ▶ la fiscalité de l'environnement : les produits ayant un impact environnemental négatif doivent être taxés selon le principe « pollueur payeur ». Le produit visé est le pétrole raffiné, avec un prélèvement de 25 FCFA par litre ;
- ▶ les taxes comportementales : le litre d'alcool est taxé en moyenne à 250 FCFA. Une taxe de 5 FCFA est prélevée par tige de cigarette. De même, une part contributive peut être déduite de la LONASE (taxe de 1 % appliquée au chiffre d'affaires) et des passeports biométriques (prélèvement de 5000 FCFA sur chaque passeport).

Extension de la couverture de sécurité sociale et augmentation de la contribution

De toutes les initiatives d'extension de la protection sociale, seuls la CMU et le Régime simplifié pour le petit contribuable (RSPC) font appel à des contributions des bénéficiaires. Ainsi, l'extension de la couverture de sécurité sociale et l'augmentation des recettes provenant des cotisations visent à mobiliser la contribution des ménages à la Couverture Maladie Universelle et à étendre la pension de retraite aux actifs de l'économie informelle.

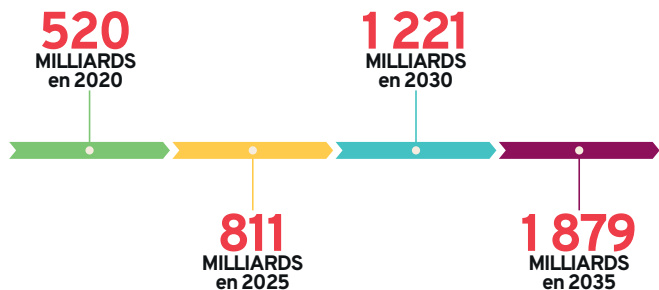
- ▶ Contribution des ménages à la couverture maladie universelle : la population non couverte par les régimes de couverture maladie formels existants est celle qui bénéficiera de la CMU à travers l'adhésion aux mutuelles implantées dans les collectivités territoriales. Le pourcentage de la population cible bénéficiaire de la CMU est estimé à 55 % en 2019 et à 76 % en 2025. En 2035, il pourrait atteindre 94 %.
- ▶ Extension de la pension retraite aux actifs de l'économie informelle : la contribution totale est le produit entre le nombre estimé d'adhérents au programme d'extension de la couverture retraite aux actifs non couverts et la cotisation annuelle par personne.

Fig 4 : Mesures fiscales et montants mobilisables en milliards de francs CFA (2020)

MESURES FISCALES	MONTANTS
OPTION 1 : RÉAFFECTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES	
Réallocation des ressources dédiées à la gratuité des soins de santé	17,86
Réallocation des dépenses en protection sociale des collectivités locales	3,41
Réaffectation des dépenses (50 %) allouées aux subventions carburant	35
OPTION 2 : AUGMENTATION DES RECETTES FISCALES	
L'élimination des dépenses fiscales en faveur des entreprises	194,3
L'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale	-
La taxation de produits de grande consommation alimentaire	33,22
Les taxes sur les transferts d'argent	6,57
La contribution des télécommunications	88,32
Contributions des ressources naturelles	22,9
La TVA sociale	67,98
La taxe sociale sur les activités financières	0,4
La fiscalité de l'environnement (taxe sur le pétrole raffiné)	35,92
Les taxes comportementales	3,62
OPTION 3 : EXTENSION DE LA COUVERTURE DE SÉCURITÉ SOCIALE	
Contribution des ménages à la couverture maladie universelle	10,1
Extension de la pension retraite aux actifs de l'économie informelle	-
MONTANT TOTAL DES RESSOURCES MOBILISABLES	519,6

Une série de mesures fiscales a été identifiée en vue de mobiliser des ressources publiques additionnelles pour le financement pérenne d'un système national de protection sociale. L'application de ces mesures pourrait générer des ressources additionnelles de 519,58 milliards de FCFA en 2020, ce qui ferait passer le volume des ressources mobilisables de 237,22 milliards à 757,28 milliards de FCFA en 2020, soit une multiplication par 3,2. Le volume de ressources additionnelles mobilisables devrait être en constante hausse durant les années à venir, atteignant plus de 810 milliards de FCFA en 2025. Parmi les mesures retenues, l'élimination des dépenses fiscales, la contribution des télécommunications et la TVA sociale contribuent le plus aux ressources additionnelles.

Fig 5 : Évolution des montants mobilisables, 2020 – 2035



Les ressources mobilisables représentent en moyenne 3,65 % du PIB sur la période 2019-2035. En ajoutant les ressources

déjà mobilisées, les dépenses publiques en protection sociale s'établiraient à 5,11 % du PIB. Ces résultats montrent que l'État dispose d'importantes marges pour augmenter ses ressources et financer davantage la protection sociale. Même si toutes les mesures ne peuvent pas être appliquées en même temps, les plus importantes ne présentent pas de difficultés particulières dans leur mise en œuvre. Cependant, il convient d'en accompagner certaines par une bonne communication, car leurs effets, notamment la hausse de certaines taxes, sont à court terme opposés aux impacts des programmes de protection sociale. Par ailleurs, la conception de nouveaux programmes ou l'extension de programmes existants requiert des délais qui obligent à les étaler dans le temps. Ainsi, l'objectif de consacrer au moins 7 % du PIB à la protection sociale peut être atteint par le Sénégal sur le moyen terme ou sur le long terme. Les suggestions ci-après pourraient faciliter l'atteinte de cet objectif :

1. Combiner trois grandes options de financement : i) l'amélioration de l'efficacité des organismes et programmes de protection sociale ; ii) une meilleure coordination et une plus grande cohérence des politiques au sein des programmes de protection sociale ; iii) le développement des capacités pour obtenir des recettes budgétaires.
2. Renforcer la capacité des ministères qui mettent en œuvre les programmes d'assistance sociale à formuler des politiques et des stratégies et à améliorer leur gestion.

3. Augmenter progressivement le budget de l'agence de la CMU en vue d'étendre le nombre d'adhérents et d'augmenter leur contribution à son financement.
4. Consacrer au moins 10 % des dépenses des collectivités territoriales à l'accès de leurs populations pauvres aux différents programmes de protection sociale.
5. Envisager la création d'un compte spécial pour accueillir les recettes affectées exclusivement à la couverture des dépenses de protection sociale.
6. Mettre en place un nombre limité d'organismes spécialisés plutôt que de multiplier les programmes en vue de renforcer l'efficacité du système de protection sociale.
7. Réorganiser les programmes d'assistance sociale en les regroupant par risque (enfance, santé, vieillesse, etc.) pour libérer de l'espace budgétaire via un meilleur ciblage, la rationalisation des prestations et la hiérarchisation des risques sociaux.
8. Mobiliser des ressources additionnelles auprès des partenaires techniques et financiers et les orienter vers les investissements nécessaires à la mise en place d'un système national d'assistance sociale.
9. Favoriser un contrat social autour de la protection sociale. L'engagement politique et le consensus seront des facteurs déterminants de l'espace budgétaire alloué au financement de la protection sociale.





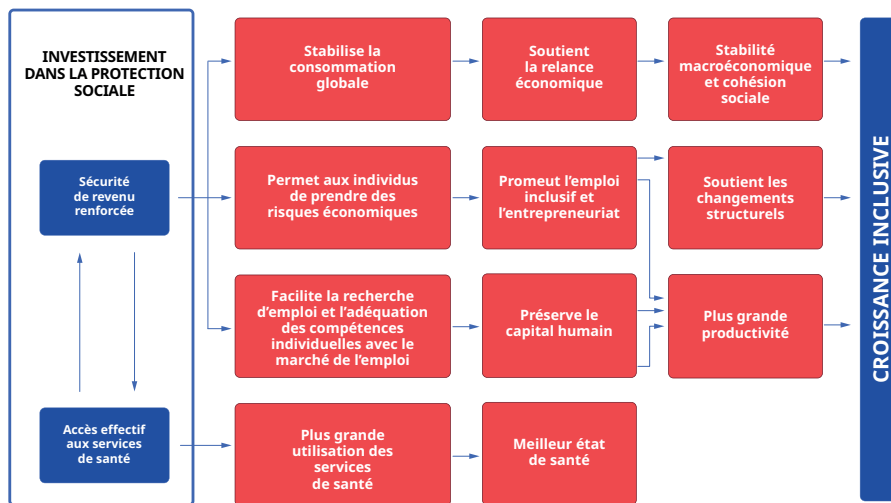
2

L'IMPACT DES INVESTISSEMENTS EN PROTECTION SOCIALE

► Revue générale des impacts des programmes de PS

Il existe divers mécanismes pour assurer la protection sociale, notamment les prestations en espèces ou en nature, les régimes contributifs (assurance sociale) ou non contributifs (assistance sociale), les programmes visant à renforcer le capital humain, les actifs productifs et l'accès à l'emploi. Il est important de savoir dans quelle mesure leurs effets auront un impact sur le bien-être des populations et globalement sur l'économie, avant de choisir des politiques et programmes de protection sociale efficaces et accessibles à tous.

Fig 6 : Les canaux d'impact de la protection sociale



Impact de la protection sociale sur le revenu

La protection sociale agit sur le revenu des bénéficiaires par deux canaux : i) revenu de remplacement en cas de perte de revenu notamment due au chômage, à la vieillesse ou à un décès, et à des situations de pauvreté ; ii) prise en charge de dépenses supplémentaires notamment en cas de maladie, de maternité, de naissance.

Les programmes de transferts monétaires augmentent le revenu présent des bénéficiaires, mais aussi leur revenu futur en stimulant les investissements.

Le Programme national de Bourse de sécurité familiale (PNBSF), mis en œuvre sous forme de transferts monétaires conditionnés à l'utilisation des services de santé et d'éducation, permet à 16 % de la population de percevoir 100 000 FCFA par an.

Les prestations en nature, en particulier les services sanitaires, jouent un rôle important dans la sécurité du revenu des bénéficiaires. Les personnes qui ont un accès effectif à des services de santé publics de qualité bénéficieront d'une sécurité de revenu plus élevée que celles qui doivent prendre en charge elles-mêmes les coûts de leurs soins de santé.

La participation au Programme national de Couverture Maladie Universelle permet de réduire les dépenses directes de santé des ménages.

Les programmes de protection sociale axés sur l'intégration au marché du travail, les travaux publics et l'inclusion productive, agissent sur le revenu courant et le revenu futur. Les programmes HIMO (haute intensité de main-d'œuvre) sont un type de transfert conditionnel dont les bénéficiaires doivent travailler préalablement à la perception.

Le Programme de voiries urbaines à haute intensité de main-d'œuvre a été mis en place entre 2008 et 2012. Au total, 3 100 personnes ont bénéficié de 75 jours d'emploi.

Impact de la protection sociale sur la pauvreté

Les prestations de protection sociale peuvent sortir certains bénéficiaires de la pauvreté en augmentant leur revenu direct ou indirect. En opérant un ciblage précis des individus ayant un niveau de revenu en deçà du seuil de pauvreté, les transferts monétaires permettent alors de combler ou de réduire le gap entre le revenu de ces individus et le seuil de pauvreté.

La pauvreté étant multidimensionnelle, le bien-être individuel dépend non seulement du niveau du revenu, mais aussi de la satisfaction des besoins humains (nutrition, logement, santé, éducation). Les programmes qui facilitent l'accès aux services publics ont également un impact significatif sur la pauvreté.

Un ensemble de programmes visant à réduire la pauvreté a été instauré dans le cadre de la Stratégie nationale de Protection sociale (SNPS) 2016-2035. Les dispositifs de protection sociale visent à renforcer la couverture sociale des ménages et à les soustraire de la précarité en leur permettant de faire face aux risques sociaux auxquels ils sont plus exposés.

Impact de la protection sociale sur les inégalités

À travers les politiques fiscales, les systèmes de protection sociale font partie des canaux de redistribution du revenu et jouent un rôle primordial dans la réduction des inégalités non liées aux revenus, notamment des inégalités dans l'accès à la santé et à l'éducation.

Le Sénégal prévoit d'instituer un régime d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) au bénéfice de personnes âgées et pauvres non prises en charge par le système de retraite formel. En outre, le Programme national de Bourses de sécurité familiale (PNBSF) représente le véritable fer de lance de la politique de réduction des inégalités de revenus.

Impact de la protection sociale sur l'éducation

La protection sociale axée sur l'éducation vise à garantir aux bénéficiaires une valorisation de leur potentiel de développement économique, social et humain tout au long de leur vie.

Les programmes de transferts facilitent l'accès à l'éducation et aux soins de santé, aident à prévenir le travail des enfants et promeuvent leur scolarisation. Les programmes d'alimentation scolaire représentent les formes de transferts sociaux les plus courantes au niveau mondial et ont des impacts divers et variés. Ils permettent de réduire le taux d'abandon scolaire en maintenant dans le système éducatif des élèves qui l'auraient quitté en l'absence d'alimentation scolaire et améliorent les résultats des élèves et le taux de scolarisation. Les programmes de bourses d'études ont également joué un rôle déterminant dans les performances éducatives de certains pays. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, la protection sociale permet un accès démocratique au service public et crée une opportunité d'interrompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Le gouvernement du Sénégal s'est engagé, avec l'appui de ses partenaires, à doter progressivement les écoles de cantines fonctionnelles. En 2011, le taux de couverture des écoles publiques au niveau national s'élevait en moyenne à 56,4%. En outre, un programme de transferts monétaires conditionnels a été mis en œuvre en 2008 au profit des orphelins et des enfants en situation de vulnérabilité pour soutenir leur éducation et leur formation.

Impact de la protection sociale sur la productivité du travail

En tant que l'un des quatre piliers du travail décent, la protection sociale contribue à la promotion de l'emploi, favorise une plus grande productivité du travail et les investissements dans le capital humain. Lorsque les programmes sont axés sur l'éducation, ils permettent d'améliorer la productivité future des bénéficiaires à travers l'accroissement du niveau d'éducation et des performances. Les programmes d'assurance sociale permettent également d'améliorer la productivité des travailleurs grâce à la facilitation de l'accès aux soins de santé, à la baisse de l'absentéisme, à une meilleure fidélisation et à une plus grande motivation du personnel.

Impact de la protection sociale sur l'espérance de vie

La protection sociale en santé, en facilitant l'accès des populations bénéficiaires aux services de santé de qualité, réduit la mortalité précoce et améliore ainsi l'espérance de vie. Les programmes d'alimentation scolaire peuvent aussi avoir un impact sur l'espérance de vie grâce à l'amélioration de l'état

nutritionnel des élèves bénéficiaires, ce qui se traduit par un meilleur état de santé.

La Couverture Maladie Universelle a été instituée afin de permettre à certains groupes dits vulnérables de bénéficier de soins de santé notamment par le biais de la gratuité des soins.

La protection sociale et la croissance

La protection sociale offre aux populations la capacité de tirer profit des perspectives économiques. En augmentant le revenu des ménages, elle joue un rôle essentiel dans la stimulation de la demande intérieure, la transformation structurelle de l'économie, la promotion du travail décent et la croissance inclusive et durable. Elle crée également un environnement propice à la création d'entreprises durables. La protection sociale peut aussi contribuer indirectement à la croissance grâce à son effet sur l'équité. En apportant directement des ressources aux personnes pauvres ou vulnérables, les programmes de protection sociale constituent un élément essentiel des politiques de redistribution concourant à la réduction des inégalités de revenus. À travers ces effets, la protection sociale permet aux populations de générer des revenus plus importants – réduisant ainsi la pauvreté et les inégalités – et élargit l'assiette fiscale sur la base de laquelle plus de revenus fiscaux pourront être prélevés. Ces effets conjugués induisent une croissance inclusive.

► Simulations d'impact sur les inégalités, la pauvreté et la croissance des investissements en protection sociale au Sénégal

L'étude considère l'impact de 7 interventions (prestation pour femmes enceintes et enfants de 0 à 2 ans, accès à l'éducation et à la nutrition, extension du PNBSF, extension de la CEC, extension de la sécurité sociale à l'informel, programme HIMO pour les ménages pauvres, minimum vieillesse) sur 3 canaux d'impact : la pauvreté, les inégalités et la croissance. Les impacts globaux et marginaux de chaque intervention ont été pris en compte, de même que l'impact sur les différents groupes de populations.

Trois simulations ont été réalisées afin de mesurer l'impact différentiel des programmes de protection sociale dans trois scénarios (situations) différents : 1) scénario de référence, sans changement au niveau des programmes ni des politiques fiscales ; 2) scénario optimal mettant en œuvre les 7 interventions retenues sans contribution des bénéficiaires via la fiscalité, c'est-à-dire sans création de nouvelles taxes (réallocation, efficience budgétaire, etc.) ; 3) scénario mettant en œuvre les 7 interventions avec contribution des bénéficiaires via la fiscalité indirecte (augmentation des taxes sur le riz, l'huile et le sucre importés, augmentation des taxes sur le tabac et l'alcool, relèvement de la TVA de 1 %).

► **SCÉNARIO 1 :**

La situation de référence

Incidence fiscale : la charge de la fiscalité est globalement plus supportée par la population riche (le décile le plus riche paie 39 % des taxes). Cependant, les taxes indirectes sont régressives, représentant une plus grande part du revenu des plus pauvres.

Incidence des transferts et subventions : les plus riches bénéficient plus des transferts directs (73 % des transferts) et indirects, mais les populations pauvres bénéficient davantage des transferts indirects (éducation et santé) proportionnellement à leurs revenus. Les subventions sont régressives et profitent plus à la population riche (60 %), car celle-ci consomme plus d'eau, d'électricité et de carburant.

Réduction des inégalités et de la pauvreté : globalement, les taxes et transferts réduisent légèrement les inégalités (baisse de l'indice de Gini de 0,016 point). Les effets sur la pauvreté sont quasi-neutres, car les subventions et les taxes indirectes augmentent la pauvreté, alors que les transferts publics la réduisent.

► **SCÉNARIO 2 :**

Le scénario optimal (financement sans contribution via la fiscalité)

Incidence des transferts : dans cette situation, les programmes de protection sociale bénéficient en général

plus aux pauvres et représentent alors une part importante de leurs revenus (augmentation de plus de 33 %).

Impact sur les inégalités : les programmes de protection sociale réduisent les inégalités : on constate une baisse de 0,045 point de l'indice de Gini par rapport à la situation de référence. Tous les programmes y contribuent, mais l'ampleur de cette contribution varie d'un programme à l'autre. Ainsi, le programme Minimum vieillesse contribue le plus, suivi du PNBSF et des cantines scolaires.

Impact sur la pauvreté : l'extension de la protection sociale permet aussi de réduire le taux d'extrême pauvreté de 7,5 % par rapport à la situation de référence, ce qui se traduit par une hausse de la population vulnérable et modérément pauvre. Les différents programmes contribuent donc plus à réduire la sévérité que l'incidence de la pauvreté. Le programme Minimum vieillesse apparaît comme le plus efficace, suivi des cantines scolaires.

Impact sur la croissance : les revenus annuels (revenu final) des populations augmentent de 8,21 % par rapport à la situation de référence grâce aux transferts des programmes.

► **SCÉNARIO 3 :**

Extension et financement à travers la fiscalité indirecte

Dans ce scénario, une partie du coût global des programmes (667,675 milliards) est financée par des recettes

publiques additionnelles issues de la fiscalité indirecte. La mobilisation de nouvelles ressources est orientée vers la fiscalité indirecte, car la faiblesse de l'assiette fiscale et la prépondérance de l'économie informelle limitent les capacités de financement par la fiscalité directe. La taxation indirecte permet ainsi d'atteindre un plus grand nombre de contribuables et de mobiliser un volume de ressources non négligeable.

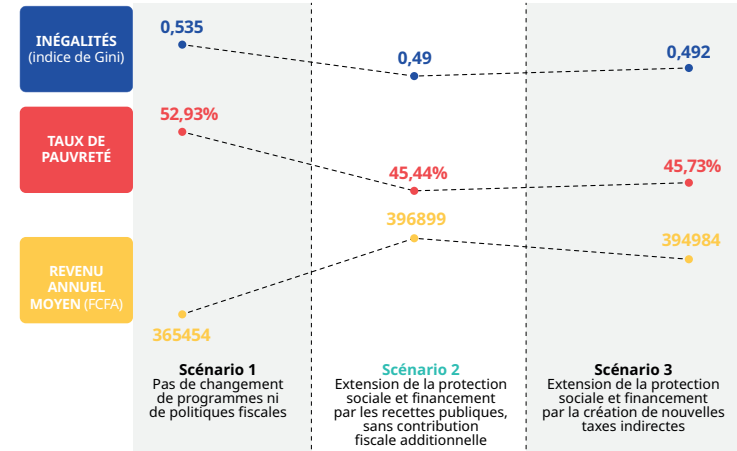
Incidence fiscale et des transferts : dans cette situation, ce sont les plus pauvres qui paient les taxes supplémentaires (60 % des taxes). Ces nouvelles taxes sont régressives : elles représentent une plus grande part du revenu des plus pauvres. Cependant, globalement, le montant des taxes payées est plus que couvert par les transferts reçus : les groupes socio-économiques ne subissent donc pas de perte de revenu.

Impact sur les inégalités, la pauvreté et la croissance: les taxes augmentent légèrement les inégalités et entraînent une hausse du taux de pauvreté de 0,3 % par rapport au scénario 2. En appréciant la croissance du revenu annuel par rapport à la situation de référence (scénario 1), on constate que les revenus ont augmenté par rapport à celle-ci, mais que le taux de croissance est légèrement plus faible que celui du scénario optimal (scénario 2).

► CONCLUSIONS DES SIMULATIONS

La comparaison des trois simulations montre l'impact élevé du scénario optimal sur la pauvreté et les inégalités comparativement à la situation de référence. Toutefois, cet impact est faiblement atténué lorsqu'on finance une partie du coût global des programmes par la fiscalité indirecte (scénario 3). Le scénario optimal permet de réduire les inégalités de 0,045 point de l'indice de Gini et la pauvreté de 8 % comparativement à la situation de référence. Lorsqu'on intègre les nouvelles taxes indirectes, les inégalités augmentent à nouveau de 0,002 point de l'indice de Gini et la pauvreté de 0,3 % par rapport au scénario optimal.

Fig 7 : Résultats des 3 scénarios



► Conclusion

La mise en œuvre de la SNPS appelle à la mise en place d'un financement soutenable des dépenses de protection sociale. Suite à l'évaluation des capacités de générer des revenus publics accrus et de réallouer certaines dépenses publiques à la protection sociale, trois options de financement public ont été retenues : la réaffectation des dépenses publiques, l'augmentation des recettes fiscales et l'extension de la couverture de sécurité sociale. L'estimation du volume de ressources mobilisables a montré que l'État dispose d'importantes marges pour accroître ses ressources et financer davantage la protection sociale. Ainsi, l'objectif de consacrer au moins 7 % du PIB à la protection sociale est réalisable sur le long, voire le moyen terme. En outre, les résultats des simulations d'impacts des investissements en protection sociale sur les inégalités, la pauvreté et la croissance au Sénégal indiquent que l'extension de la protection sociale favoriserait une réduction conséquente des inégalités et de la pauvreté ainsi qu'une hausse des revenus grâce aux programmes de transferts directs qui bénéficient davantage aux plus pauvres. Cependant, lorsque le financement de ces programmes est partiellement opéré par le prélèvement de nouvelles taxes indirectes, ces impacts s'amoiennent. Ceci suggère que l'atteinte des objectifs de la SNPS nécessitera une contribution propre de l'État, sans recours à la fiscalité indirecte.







Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSN)

2e Sphère Ministérielle Diamniadio Immeuble A – 1er étage • Dakar, Sénégal

Tel : 33 879 29 02

 **N° Vert 800 800 801**

E.mail : secretariatdgpsn@gmail.com

Ce support a été réalisé avec le soutien de l'Organisation Internationale
du Travail (ETD/BP Dakar) et de l'Union européenne.