



Organisation
internationale
du Travail



FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL : ANALYSE DE L'ESPACE BUDGÉTAIRE, DES OPTIONS DE FINANCEMENT ET DES IMPACTS DES INVESTISSEMENTS EN PROTECTION SOCIALE



Janvier 2021



Copyright © Organisation internationale du Travail 2021
Première édition 2021

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante : Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel : pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues. Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Financement de la Protection sociale au Sénégal : analyse de l'espace budgétaire, des options de financement et des impacts des investissements en Protection sociale / Organisation internationale du Travail, Bureau pays de l'OIT à Dakar (ETD/BP-DAKAR). - Dakar : OIT, 2021

ISBN: 9789220342374 (Print)

ISBN: 9789220342381 (Web PDF)

Bureau international du Travail ; Equipe d'appui technique de l'OIT au travail décent pour l'Afrique occidentale et bureau de pays de l'OIT pour le Sénégal, le Cabo Verde, la Gambie, la Guinée et la Guinée-Bissau

International Labour Office; ILO DWT for West Africa and Country Office for Senegal, Cabo Verde, the Gambia, Guinea and Guinea-Bissau

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante : Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève, 22, Suisse, ou par courriel : pubvente@ilo.org. Visitez notre site Web : www.ilo.org/publns.

Sommaire

Résumé exécutif	13
Introduction	14
Partie I : Analyse générique des options de financement et des impacts des investissements en protection sociale	16
I. Revue des options courantes de financement pour la protection sociale dans les pays en développement	17
1.1 Option 1. La réaffectation des dépenses publiques.....	17
1.2 Option 2. L'augmentation des recettes fiscales.....	18
1.3 Option 3. L'extension de la couverture de sécurité sociale et l'augmentation des recettes provenant des cotisations	19
1.4 Option 4. Le lobbying en faveur d'une aide accrue et de transferts supplémentaires	20
1.5 Option 5. L'élimination des flux financiers illicites.....	21
1.6 Option 6. L'utilisation des réserves budgétaire et de change.....	22
1.7 Option 7. La réduction de la dette publique.....	22
1.8 Option 8. L'adoption d'un cadre macroéconomique plus souple.....	23
II. Revue des impacts traditionnels des programmes de protection sociale	25
2.1 Impact de la protection sociale sur le revenu.....	25
2.2 Impact de la protection sociale sur la pauvreté.....	28
2.3 Impact de la protection sociale sur les inégalités.....	29
2.4 Impact de la protection sociale sur l'éducation.....	30
2.5 Impact de la protection sociale sur la productivité du travail.....	32
2.6 Impact de la protection sociale sur l'espérance de vie.....	33
2.7 Impact de la protection sociale sur la croissance.....	34
Partie II : Exploration d'un espace budgétaire pour la protection sociale	35
III. Revenus fiscaux, dépenses publiques et financement public de la protection sociale au Sénégal	36
3.1 Croissance économique, réformes fiscales et recettes publiques.....	36
3.2 Dépenses publiques et protection sociale.....	40
3.3 Sources de financement des dépenses sociales.....	41
IV. Création d'un espace budgétaire au Sénégal	45
4.1 La réaffectation des dépenses publiques.....	45

4.1.1.	Réallocation des ressources dédiées à la gratuité des soins de santé.....	45
4.1.2.	Contribution des collectivités locales.....	47
4.1.3.	Réaffectation des dépenses publiques : les subventions au carburant.....	48
4.2	Augmentation des recettes fiscales.....	49
4.2.1.	Financement de la protection par l'élimination des dépenses fiscales en faveur des entreprises.....	49
4.2.2.	Amélioration de l'efficience de l'administration fiscale.....	50
4.2.3.	Financement de la protection sociale par la taxation de produits de grande consommation alimentaire.....	52
4.2.4.	Financement de la protection sociale par les transferts d'argent.....	54
4.2.5.	Contribution des télécommunications dans le financement de la protection sociale.....	55
4.2.6.	Le financement de la protection sociale par les ressources naturelles.....	57
4.2.7.	Le financement de la protection sociale par la TVA sociale..	58
4.2.8.	Financement de la protection sociale par la taxe sociale sur les activités financières.....	59
4.2.9.	Financement de la protection sociale par la fiscalité de l'environnement.....	60
4.3	Extension de la couverture de sécurité sociale et augmentation de la contribution des bénéficiaires.....	62
4.3.1.	Contribution des ménages à la couverture maladie universelle.....	62
4.3.2.	Extension de la pension retraite aux actifs de l'économie informelle.....	66
4.4	Volume de ressources mobilisables pour l'assistance sociale 2020-2035.....	66
V.	Conclusion partielle et recommandations sur les options de financement.....	70
	Partie III : Impacts des investissements en protection sociale.....	73
VI.	Le modèle CEQ de micro simulation et méthodologie utilisée.....	74
6.1	Le modèle de micro simulation d'impact CEQ.....	74
6.2	Les données d'entrées du modèle de micro simulation CEQ.....	77
6.2.1.	Recettes fiscales.....	77
6.2.2	Dépenses sociales.....	78
6.2.3	Les programmes de protection sociale.....	79

6.3	Méthodologie d'estimation	80
6.4	Hypothèses de simulation des programmes.....	84
VII.	Les impacts des investissements dans un paquet de programmes d'extension de la protection sociale.....	86
7.1	Situation de référence : profil socio-fiscal actuel.....	86
7.1.1.	Analyse de l'incidence fiscale.....	87
7.1.2.	Analyse de l'incidence des transferts et subventions.....	91
7.1.3.	Les taxes et transferts sont-elles pro-pauvres ou réducteur des inégalités.....	95
7.2	Résultats des simulations du paquet de Programmes d'extension de la protection sociale.....	97
7.2.1.	Analyse de l'incidence du paquet de programmes.....	98
7.2.2.	Impact sur les inégalités.....	100
7.2.3.	Impact sur la pauvreté.....	101
7.2.4.	Volume de ressources publiques nécessaire au financement des programmes.....	102
7.3	Résultats des simulations du paquet de programmes d'extension avec financement par la taxation indirecte.....	103
7.3.1.	Analyse de l'incidence des taxes indirectes.....	104
7.3.2.	Impact sur les inégalités et la pauvreté.....	105
7.4	Résultats des simulations du paquet de programmes d'extension avec un financement par la fiscalité directe.....	106
7.4.1	Analyse de l'incidence des prélèvements supplémentaires d'impôts directs.....	107
7.4.2	Impact sur la pauvreté et les inégalités.....	108
7.5	Comparaison des différents scénarios.....	109
7.6	Analyse de l'impact sur la croissance des revenus.....	113
VIII.	Conclusion partielle sur l'impact des investissements en protection sociale.....	114
	Conclusion générale	115
	Références bibliographiques	118
	Annexes	125
	Annexe 1 : Modèle de projection des ressources des nouveaux espaces budgétaires	125
	Annexe 2 : Définition des différentes tranches de revenu	127

Liste des tableaux

Tableau 1	: Recettes publiques du Sénégal (en milliards de francs), 2011-2020	38
Tableau 2	: Évolution des recettes publiques en pourcentage du PIB, 2011-2020.....	38
Tableau 3	: Sénégal, dette publique et solde budgétaire (en milliards de FCFA), 2011-2020.....	39
Tableau 4	: Dépenses publiques par catégorie (en milliards de francs CFA), 2015-2023.....	41
Tableau 5	: Sénégal, classification fonctionnelle du budget de 2020 (en milliards de francs)....	42
Tableau 6	: Dépenses publiques de Protection sociale dans les pays en développement	42
Tableau 7	: Dépenses de Protection sociale par type de programme (en %).....	44
Tableau 8	: Dépenses en gratuités de santé inscrites dans le budget du ministère de la Santé et de l'action sociale (MSAS), 2019 (en milliards de francs)	46
Tableau 9	: Initiatives de gratuité et de subventions de soins de santé (en milliards de francs CFA), 2019-2035	47
Tableau 10	: Contribution des collectivités territoriales au financement de la CMU en 2019 (en milliards francs)	47
Tableau 11	: Contribution des collectivités territoriales au financement de la CMU (en milliards francs)	48
Tableau 12	: Financement de la Protection sociale par la taxation du carburant (en milliards de francs CFA)	48
Tableau 13	: Sénégal, dépenses fiscales, 2008, 2009, 2013 (en milliards de francs).....	49
Tableau 14	: Sénégal, évolution des dépenses fiscales (en milliards de francs), 2019-2035.....	50
Tableau 15	: Effort d'accise et capacité d'accises des pays de la zone CEDEAO.....	51
Tableau 16	: Effort de recette totale et capacité de recettes totales des pays de la zone CEDEAO	52
Tableau 17	: Taxation des produits de grande consommation et du carburant (en milliards de francs), 2019	53
Tableau 18	: Taxation des produits de grande consommation et du carburant (en milliards francs), 2020-2035.....	53
Tableau 19	: Recettes additionnelles tirées des transactions financières (en milliards de francs CFA).....	55
Tableau 20	: Recettes additionnelles tirées des télécommunications (en milliards de francs CFA).....	56
Tableau 21	: Sénégal, évolution des exportations d'or non monétaire, 2014-2018 (en milliards de francs)	58
Tableau 22	: Recettes tirées des mines et carrières (en milliards de CFA)	58

Tableau 23	: Recettes tirées du pétrole et du gaz (en milliards de CFA).....	58
Tableau 24	: Recettes additionnelles tirées de la TVA sociale (en milliards de francs CFA).....	59
Tableau 25	: Recettes additionnelles tirées de la taxe sociale des activités financières (en milliards de francs CFA)	59
Tableau 26	: Importations de produits pétroliers finis (en milliards de FCFA)	60
Tableau 27	: Recettes additionnelles tirées de la fiscalité de l’environnement (en milliards de francs CFA).....	60
Tableau 28	: Recettes additionnelles procurées par une taxe additionnelle sur les produits du tabac et des alcools (en milliards de francs CFA).....	61
Tableau 29	: Recettes tirées d’une taxe additionnelle des jeux de hasard et du passeport biométrique (en millions de francs CFA)	61
Tableau 30	: Évolution de la population bénéficiaire de la couverture maladie universelle (en millions de personnes), 2019-2035	62
Tableau 31	: Paquet de services de santé : composition, fréquence, coût unitaire, taux de prise en charge	65
Tableau 32	: Contribution des bénéficiaires au financement du programme de la CMU (en millions de francs CFA).....	66
Tableau 33	: Contribution totale du programme extension retraite.....	66
Tableau 34	: Sénégal, ressources mobilisables pour la Protection sociale 2020-2035 (en milliards de francs).....	68
Tableau 35	: Structure des recettes publiques du Sénégal	77
Tableau 36	: Structure des dépenses publiques	78
Tableau 37	: Les programmes phares de la SNPS	79
Tableau 38	: Tarification de la consommation en électricité et en eau.....	81
Tableau 39	: Coût unitaire par niveau d’enseignement public au Sénégal, 2011.....	82
Tableau 40	: Coût unitaire global du service de santé public au Sénégal	83
Tableau 41	: Coût unitaire global du service de santé public au Sénégal	83
Tableau 42	: Options de financement du coût des programmes	97
Tableau 43	: Nombre de bénéficiaires par programme.....	98
Tableau 44	: Coût des différents programmes	102
Tableau 45	: Montant de taxes collectées en milliards de FCFA	103
Tableau 46	: Part des produits dans les dépenses alimentaires des déciles.....	104
Tableau 47	: Nombre de contribuables par type de prélèvement.....	107
Tableau 48	: Réduction des inégalités, équité verticale et équité horizontale.....	111
Tableau 49	: Classement des programmes selon l’efficacité dans la réduction de la pauvreté et des inégalités	112
Tableau 50	: Scénarios du financement des programmes du système de protection sociale.....	126

► Liste des figures

<u>Figure 1</u>	: Aide publique au développement et flux financiers illicites dans les pays en développement (2003-2012).....	21
<u>Figure 2</u>	: Taux de croissance du PIB au Sénégal (2010 – 2019).....	36
<u>Figure 3</u>	: Encours de la dette publique (en pourcentage du PIB) dans quelques pays en développement, 2015-2018.....	39
<u>Figure 4</u>	: Composition des dépenses de Protection sociale pour le Sénégal en 2015 (en %).....	43
<u>Figure 5</u>	: Construction du concept de revenu.....	75
<u>Figure 6</u>	: Part des déciles dans les taxes payées (en %).....	87
<u>Figure 7</u>	: Part des déciles dans les différents types d’impôts directs (en %).....	88
<u>Figure 8</u>	: Poids des Impôts directs par tranches de revenu (en %).....	88
<u>Figure 9</u>	: Part des déciles dans les différents types de taxes indirectes (en %).....	89
<u>Figure 10</u>	: Poids des taxes indirectes par tranches de revenu (en %).....	89
<u>Figure 11</u>	: Progressivité et régressivité des impôts directs et indirects.....	90
<u>Figure 12</u>	: Niveau de progressivité et de régressivité des impôts directs et indirects.....	90
<u>Figure 13</u>	: Part des déciles dans les transferts directs et indirects (en %).....	91
<u>Figure 14</u>	: Courbe de Lorenz des transferts directs et en nature.....	92
<u>Figure 15</u>	: Transferts publics reçus par tranches de revenu (en %).....	92
<u>Figure 16</u>	: Part des transferts en éducation par niveau d’enseignement et par décile (en %).....	93
<u>Figure 17</u>	: Part des déciles dans les différents types de transferts directs (en %) ...	93
<u>Figure 18</u>	: Parts des transferts directs dans le revenu des différents groupes de population.....	94
<u>Figure 19</u>	: Part des déciles dans les subventions indirectes (en %).....	94
<u>Figure 20</u>	: Subventions indirectes – Niveau de régressivité (gauche) et part par rapport au revenu des différents groupes de population (droite).....	95
<u>Figure 21</u>	: Indice de Gini selon différents concepts de revenu.....	96
<u>Figure 22</u>	: Évolution de la population par groupe socioéconomique selon les différents concepts de revenu.....	97

<u>Figure 23</u>	: Part de transferts directs des programmes reçus par les groupes de revenu (en %)	99
<u>Figure 24</u>	: Part des transferts en nature reçus par les groupes socio-économiques.....	99
<u>Figure 25</u>	: Poids des transferts (directs et indirects) dans le revenu des ménages (en %)	100
<u>Figure 26</u>	: Indices de Gini de la situation de référence et de la situation avec le PSPS.....	100
<u>Figure 27</u>	: Contribution marginale des programmes à la réduction des inégalités.	101
<u>Figure 28</u>	: Évolution de la population par groupe de revenu selon les différents concepts de revenu	101
<u>Figure 29</u>	: Contribution marginale des programmes à la réduction du taux et de la sévérité de la pauvreté.....	102
<u>Figure 30</u>	: Contribution des différents groupes socio-économiques aux nouvelles taxes collectées	104
<u>Figure 31</u>	: Parts des taxes collectées dans le revenu des différents groupes socio-économiques.....	105
<u>Figure 32</u>	: Impact de nouvelles taxes sur les inégalités.....	105
<u>Figure 33</u>	: Contribution marginale des programmes à la réduction des inégalités.	106
<u>Figure 34</u>	: Impact de nouvelles taxes sur la pauvreté.....	106
<u>Figure 35</u>	: Contribution marginale à la réduction du taux et de la sévérité de la pauvreté.....	106
<u>Figure 36</u>	: Contribution des différents groupes de revenu aux nouveaux prélèvements d'impôts directs	107
<u>Figure 37</u>	: Impact des prélèvements supplémentaires d'impôts directs sur les inégalités.....	108
<u>Figure 38</u>	: Contribution marginale des programmes à la réduction des inégalités.	108
<u>Figure 39</u>	: Impact des prélèvements supplémentaires d'impôts directs sur la pauvreté.....	109
<u>Figure 40</u>	: Contribution marginale des programmes à la réduction du taux et de la sévérité de la pauvreté.....	109
<u>Figure 41</u>	: Indice de Gini des différentes simulations	110
<u>Figure 42</u>	: Taux de pauvreté pour les différentes simulations.....	110
<u>Figure 43</u>	: Évolution des revenus annuels moyens en FCFA.....	113
<u>Figure 44</u>	: Taux de croissance des revenus annuels.....	113

Liste des sigles et abréviations

ACMU	Agence de la Couverture Maladie universelle
AFD	Agence française de Développement
ANSD	Agence nationale de la Statistique et de la Démographie
ARTP	Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes
ARV	Anti rétroviral
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
BCA	<i>Benefit-cost analysis</i>
BCEAO	Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
BDT	Taka Bangladeshi
BIT	Bureau international du Travail
BPC	<i>Benefício Prestação Continuada</i>
CAD	Comité d’Aide au Développement
CAF	Coût, Assurance et Fret
CAPSU	Caisse autonome de Protection sociale
CEC	Carte d’Égalité des Chances
CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CEQ	<i>Commitment to equity</i>
CFCE	Contribution forfaitaire à la Charge de l’Exploitant
CGI	Code général des Impôts
CGU	Contribution globale unique
CL	Collectivité locale
CMU	Couverture Maladie universelle
CRES	Consortium pour la Recherche économique et sociale
CSS	Caisse de Sécurité sociale
CTAS	Comité technique d’Appui et de Suivi du Projet
DGAS	Direction générale de l’Action sociale
DGCPT	Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor
DGID	Direction générale des Impôts et Domaines
DGPSN	Délégation Générale à la Protection sociale et à la Solidarité nationale (Sénégal)
DPEE	Direction de la Prévision et des Études économiques
DPPD	Document de Programmation pluriannuelle de Dépenses
DSPRV	Direction de la Solde, des Pensions et Rentes viagères
DUE	Délégation l’Union européenne au Sénégal
EPS	Établissement public de Santé
EPWP	<i>Expanded Public Works Programme</i>

ESCAP	Economic and social commission for Asia and the Pacific
ESPS	Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FGT	<i>Foster-Greer-Thorbecke</i>
FMI	Fond monétaire internationale
FNBS	Fédération des Boulangers du Sénégal
FNR	Fonds national de Retraites
FONSIS	Fonds souverain d'Investissement stratégique
FSE	Fonds spécial de Soutien au Secteur de l'Énergie
GRDR	Groupe de Recherche pour le Développement rural
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
ICPE	Instrument de Coordination de la Politique économique (FMI)
ILO	<i>International Labour Organization</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IPM	Institut de Prévoyance Maladie
IPRES	Institut de prévoyance Retraite du Sénégal
IRCM	Impôt sur le Revenu des Capitaux mobiliers
IRPP	Impôt sur le Revenu des Personnes physiques
IRVM	Impôt sur le Revenu des Valeurs mobilières
LFI	Loi de Finance initiale
LFR	Loi de Finance rectificative
LONASE	Loterie nationale sénégalaise
MDCEST	Ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale
MEFP	Ministère de l'Économie , des Finances et du Plan
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MEPC	Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération
MESRI	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MGNREGA	<i>Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act</i>
MSAS	Ministère de l'Économie de la santé et de l'Action sociale
NAAIP	National Accelerated Agricultural Input Programme
NACE	Note d'Analyse du Commerce extérieur
NMK	<i>Njaa Marufuku Kenya</i>
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économiques
ODD	Objectif de Développement durable
OIS	Obligation à Impact social
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la Santé

PAA	Programme d'Achats des Aliments locaux
PAMU	Programme d'Amélioration de la Mobilité urbaine
PECR	Programme d'Extension de la Couverture Retraite
PEV	Programme élargi de Vaccination
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancé
PMAS	Pool Micro Assurance Santé
PME	Petite et moyenne Entreprise
PNBSF	Programme national de Bourses de Sécurité familiale
PNDS	Plan national de Développement sanitaire et social
PSPS	Programme de socle de Protection sociale
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PPP	Partenariat public-privé
PRAF	<i>Programa de Asignación Familiar</i>
PROGRESA	Programme « <i>Mi Familia Progresá</i> »
PS	Protection sociale
PSE	Plan Sénégal émergent
PST	Programme sectoriel des Transports
PUHIMO	Programme de Voiries urbaines à Haute Intensité de Main d'œuvre
RNB	Revenu national brut
RUTEL	Redevance d'Utilisation des Télécommunications
SDE	Sénégalaise des Eaux
SENELEC	Société nationale d'Électricité du Sénégal
SES	Situation économique et social
SESPROS	Système européen de Statistiques intégrées de la Protection sociale
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SNPS	Stratégie nationale de Protection sociale
SPS	Structures privées Sanitaires
TAF	Taxe sociale sur les Activités financières
TUP-HIMO	Travaux d'Utilité publique à Haute Intensité de Main d'œuvre
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
UNICEF	<i>UN Children's Fund</i>
USP	<i>Universal social protection</i>
VIH-SIDA	Virus de l'Immunodéficience humaine
WDI	<i>World development indicator</i>

Résumé exécutif

Le Sénégal s'est engagé dans une politique ambitieuse de protection des populations pauvres et vulnérables avec l'adoption de la nouvelle Stratégie nationale de Protection sociale (SNPS 2015-2035), qui s'inscrit dans l'axe 2 du Plan Sénégal émergent (PSE), et vise à l'horizon 2035 la mise en place « d'un système de Protection sociale inclusif, solidement ancré dans la culture nationale et garanti par l'État à travers des lois ». Cette vision large et ambitieuse, bâtie sur le cycle de vie, repose sur une vision de la Protection sociale comme levier essentiel de réduction de la pauvreté et des inégalités et comme facteur de croissance inclusive.

La réalisation des objectifs de la SNPS et sa mise en œuvre effective a nécessité et continue de nécessiter la mise en place de nombreux programmes d'extension, en vue d'élargir le nombre de bénéficiaires, la gamme de risques couverts et d'instaurer progressivement un socle de Protection sociale au Sénégal. Cela requiert l'existence d'un mécanisme de financement durable et soutenable des dépenses de Protection sociale, particulièrement pour les programmes non contributifs au profit des personnes pauvres et vulnérables.

Ainsi, dans un premier temps, la présente étude s'intéresse aux options de financement de la Protection sociale qui s'offrent au Sénégal, et, sur cette base, évalue le montant des ressources mobilisables qui pourraient être dégagées pour la création d'un espace budgétaire. Dans un deuxième temps, elle analyse la rentabilité des investissements en Protection sociale en examinant les impacts attendus du paquet de programmes d'extension de la Protection sociale sur la pauvreté, les inégalités et la croissance des revenus, au travers d'un modèle de micro-simulation basé sur l'approche CEQ.

Durant la première partie de l'étude, trois options de financement public de la Protection sociale ont été retenues en fonction du profil économique pays et de la faisabilité : la réaffectation de dépenses publiques, l'augmentation des recettes fiscales et l'extension de la couverture de sécurité sociale assortie à l'augmentation de la contribution des bénéficiaires. Leur déclinaison en 20 mesures fiscales et l'estimation de leur contribution potentielle ont montré que leur application permettrait de dégager 519,6 milliards de francs CFA pour le financement de la Protection sociale dès la première année de mise en œuvre, c'est-à-dire en 2020. Le volume de ressources additionnelles mobilisables devrait être en constante hausse sur les années à venir, atteignant plus de 810 milliards de francs en 2025.

Durant la deuxième partie de l'étude, les impacts des investissements en Protection sociale du Sénégal sur les inégalités, la pauvreté et la croissance ont été simulés. Les résultats indiquent que l'extension de la Protection sociale, c'est-à-dire la mise en place du paquet de programmes d'extension de la Protection sociale, favoriserait une réduction conséquente des inégalités (-0,045 point de l'indice de Gini) et de la pauvreté (-7,5%) ainsi qu'une hausse des revenus (+8,21%). Cependant, lorsque le financement de ces programmes est partiellement opéré par le prélèvement de nouvelles taxes, notamment indirectes, ces impacts s'amoindrissent.

En définitive, les résultats de la présente étude démontrent que l'État sénégalais dispose d'importantes marges pour augmenter ses ressources et financer davantage la Protection sociale. L'objectif de consacrer au moins 7% du PIB à la Protection sociale pourrait ainsi être atteint dans le moyen, voire le long terme.

Introduction

Si de nombreux pays africains ont longtemps considéré les régimes de Protection sociale comme un luxe qu'ils ne pouvaient se permettre, nombre d'entre eux reconnaissent aujourd'hui son efficacité en tant que mécanisme puissant dans la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité¹, la résilience face aux chocs, la réduction des inégalités et le soutien à la croissance sur le long terme. La Protection sociale se définit par un ensemble de politiques et de programmes visant à réduire et à prévenir la pauvreté et la vulnérabilité tout au long du cycle de vie. Elle comprend les prestations à l'enfance et aux familles, la protection de la maternité, les aides aux chômeurs, les prestations en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles, les prestations en cas de maladie, la protection de la santé, les prestations de vieillesse, les prestations d'invalidité et les prestations aux survivants. Les systèmes de Protection sociale interviennent dans ces domaines stratégiques en combinant des régimes contributifs (assurance sociale) et des régimes non contributifs financés par l'impôt, dont l'assistance sociale.

L'agenda 2063 de l'Union Africaine marque l'engagement de l'Afrique en faveur d'une Protection sociale accessible pour tous. Au Sénégal, l'engagement de l'État dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités est reflété par le niveau de ses investissements dans la Protection sociale et les différentes stratégies élaborés à cet égard. À travers la Stratégie nationale de Protection sociale (SNPS 2016-2035) inscrite dans l'axe 2 du Plan Sénégal émergent (PSE), le Sénégal a opté pour la Protection sociale comme levier essentiel de réduction de la pauvreté et des inégalités et comme facteur de croissance inclusive valorisant le capital humain, soutenant la demande interne et facilitant la transformation structurelle des économies nationales.

Le financement de la Protection sociale est aujourd'hui considéré comme 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, d'insuffisance de revenu ou de 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. En revanche, la question du financement même de la Protection sociale des populations pauvres ou vulnérables n'a jusqu'ici pas reçu toute l'attention qu'elle mérite.

Si beaucoup de mécanismes sont utilisés pour mobiliser des ressources en faveur des différents programmes qui existent, ils ne sont pas recensés ni regroupés de manière systématique. Il y a aussi peu de connaissances sur le fait que les ressources susceptibles d'être mobilisées dans le futur seront ou non à la hauteur des ambitions affichées par ces programmes. La présente étude part de l'idée qu'il est possible au Sénégal de disposer d'un portefeuille d'interventions constituant un socle de Protection sociale, qui vise à assurer un niveau minimum de couverture sociale à un coût supportable pour l'État, et constituerait une plateforme permettant l'instauration progressive d'un régime complet de Protection sociale. La mise en place, puis l'extension sur des bases durables de ce socle supposent de dégager un espace budgétaire, à court et long terme, qui permette de fournir des ressources adéquates sans mettre en péril l'équilibre financier de l'État et la stabilité de l'économie nationale. Ainsi, dans un premier temps, la présente étude examine un large éventail de sources de financement et évalue les ressources mobilisables tout en prenant en compte à la fois la prédictibilité et les répercussions des différentes options sur la soutenabilité du budget et de la dette de l'État, la stabilité macroéconomique et les inégalités.

1 La vulnérabilité est définie comme la probabilité que des individus ou des ménages tombent dans la pauvreté dans le futur.

Si la définition d'un espace budgétaire est importante pour s'assurer de la faisabilité et de la soutenabilité d'un programme de Protection sociale, il est tout aussi important de connaître les impacts qu'un tel programme aura sur l'économie nationale et le bien-être des populations avant sa mise en œuvre (évaluation ex ante). Connaître les effets de ses différentes composantes selon les différentes options de financement disponibles permet d'éclairer à la fois sur le choix des programmes et des modes de financement. Ainsi, le deuxième objectif de cette étude est d'analyser la rentabilité des investissements en Protection sociale, en mettant en lumière les effets attendus des efforts que le Gouvernement et les partenaires au développement envisagent pour renforcer l'accès des ménages pauvres et vulnérables à la Protection sociale. Un modèle de micro-simulation (approche CEQ) est utilisé pour mesurer les effets du paquet de programmes d'extension de Protection sociale retenu sur des indicateurs comme : la pauvreté, les inégalités et la croissance des revenus

Le présent rapport d'étude est organisé en trois parties. La première partie, divisée en deux sections (1, 2), opère l'analyse générique des options de financement et des impacts de la Protection sociale. La section 1 passe en revue des expériences de financement de Protection sociale dans le contexte des pays en développement et évalue leur faisabilité pour le Sénégal. La section 2 présente une synthèse de la littérature sur les canaux d'impact des programmes de Protection sociale en s'appuyant sur des expériences internationales et du Sénégal.

La deuxième partie, divisée en trois sections (3, 4, 5), explore la création d'un espace budgétaire pour la Protection sociale. Ainsi, la section 3 examine les facteurs macroéconomiques et budgétaires qui déterminent la marge budgétaire dont la Protection sociale pourrait bénéficier au Sénégal. Ensuite, la section 4 évalue le volume total de ressources additionnelles mobilisables en faveur d'une couverture adéquate des populations vulnérables, et effectue un *benchmarking* pour apprécier sa capacité à assurer de façon adéquate la couverture des principaux risques sociaux auxquelles les populations pauvres et vulnérables font face. La section 5 tire des conclusions et des recommandations relatives aux résultats obtenus.

La troisième partie du présent rapport, divisée en trois sections, discute de l'analyse de l'impact des investissements en Protection sociale. La section 6 analyse les recettes et dépenses publiques et apprécie le niveau des dépenses sociales en rapport avec le PIB, puis présente le modèle CEQ de micro-simulation et la méthodologie d'estimation des impacts. La section 7 expose les résultats des différentes simulations des impacts du paquet de programmes d'extension de la Protection sociale, notamment sur la pauvreté, les inégalités et les revenus ; et la section 8 tire les principales conclusions des estimations d'impact.

Partie I Analyse générique des options de financement et des impacts des investissements en Protection sociale



► I Revue des options courantes de financement pour la Protection sociale dans les pays en développement

La Protection sociale dans les pays en développement fait l'objet de débats récurrents au sujet, à la fois ; de la couverture des risques sociaux, et donc son coût, de son mode de financement et du maintien de l'équilibre des finances publiques. À quelles options un pays peut-il recourir pour créer un espace budgétaire en mesure de lui fournir les ressources nécessaires au financement soutenable du niveau des dépenses ? Une revue des expériences dans le monde en développement au cours des deux dernières décennies peut fournir des éléments de réponse à cette interrogation. Elle fournit un cadre indicatif qui met en évidence les principales mesures macroéconomiques et budgétaires à prendre en compte pour identifier la marge de manœuvre budgétaire potentielle dont dispose le Sénégal pour assurer un financement adéquat à son système de Protection sociale.

1.1 Option 1. La réaffectation des dépenses publiques

La réaffectation des dépenses publiques représente la solution la plus courante pour créer un espace budgétaire. Elle revêt la forme de deux mesures. La première consiste à transférer des ressources consacrées à des postes moins prioritaires vers le financement de la Protection sociale. La deuxième consiste à améliorer l'efficacité dans la collecte des ressources ou dans les dépenses de façon à obtenir les mêmes résultats avec moins de ressources et ainsi libérer des moyens pour financer la Protection sociale. L'augmentation de l'efficacité des dépenses inclut la lutte contre la corruption et l'évaluation des allocations budgétaires actuelles grâce aux examens des dépenses publiques et à des analyses budgétaires thématiques. La possibilité de transférer les dépenses moins prioritaires vers la Protection sociale consiste à remplacer des investissements coûteux, et dont l'impact socioéconomique est faible, par les dépenses consacrées au financement de la Protection sociale (BIT, 2017b). Toutefois, il est difficile de réallouer les dépenses budgétaires en fonction du critère de priorité en ce sens qu'elles ne sont pas généralement classées par ordre de priorité sociale. Au-delà de cette difficulté technique, ce processus peut se heurter à d'autres contraintes politiques. Une grande partie des dépenses publiques des pays en développement sont non discrétionnaires. La réaffectation porterait alors naturellement sur des dépenses discrétionnaires (Harris, 2013).

Ce type de mesure a été appliqué dans certains pays comme le Costa Rica, la Thaïlande, l'Afrique du sud, Lesotho et l'Islande. Sa mise en œuvre ne nécessite pas de dégager un espace fiscal assez large et n'est pas non plus liée à des contraintes politiques. Mais son application est susceptible d'engendrer des lenteurs. Par exemple, en réponse à la crise financière asiatique des années 1997, la Costa Rica et la Thaïlande ont réduit à partir des années 2000, le budget des dépenses militaires de 25% à 15% pour financer la santé universelle. Au lendemain du printemps arabe, l'Égypte a créé au sein de son ministère des finances, une unité pour la justice économique, chargée d'examiner les priorités en matière de dépenses. Au Sénégal des subventions publiques sont accordées aux produits de grande consommation importés comme le riz et le sucre, et carburant. Bien que les conditions et les dépenses varient considérablement selon les pays, un grand nombre d'entre eux proposent des subventions sous une forme ou une autre, notamment dans le domaine de l'énergie. Elles ne sont toutefois pas bien ciblées et bénéficient souvent aux populations

non défavorisées. La réorientation pourrait consister à supprimer ces subventions pour les rediriger vers les dépenses de Protection sociale (Andrews et al, 2012). L'Indonésie, le Ghana et de nombreux pays en développement ont utilisé des subventions aux carburants pour développer des programmes de Protection sociale (Ortiz, 2017). Au Sénégal, il est possible de mobiliser davantage de ressources pour financer les programmes d'assistance sociale par la réduction ou la suppression des subventions sur l'énergie. Par exemple, en réponse aux crises alimentaires de 2008, le gouvernement du Sénégal avait adopté une politique de subventions des denrées alimentaires et du carburant visant à protéger les pauvres des effets pervers de la flambée des prix survenue au Sénégal en 2007. Toutefois, cette politique de subventions généralisées des denrées alimentaires et du carburant n'atteint pas les pauvres de façon efficace, puisque plus de la moitié (55%) des gains profitent aux 40% des populations les plus riches, et coûtent jusqu'à 3% à 4% du PIB au Sénégal (Samson et Charrier, 2009). Rien qu'en 2018, le blocage de la hausse des prix pétroliers a coûté 105,309 milliards de remboursement de pertes commerciales des distributeurs et un besoin de subvention de 150 milliards pour la Senelec. La difficulté à assurer un bon ciblage des subventions de denrées alimentaires ou du carburant milite en faveur d'une réorientation des ressources en faveur de la Protection sociale des populations pauvres ou vulnérables.

1.2 Option 2. L'augmentation des recettes fiscales

L'option de financer les dépenses de Protection sociale par une augmentation des recettes fiscales implique la modification des différents types de taux de taxation directe ou indirecte² ou le renforcement des méthodes de recouvrement de l'impôt et des obligations fiscales (BIT, 2017b). Il convient de noter que les recettes fiscales se distinguent des cotisations sociales obligatoires en ce sens que ces dernières sont versées afin d'assurer un droit personnel à prestations, alors que les recettes fiscales ne confèrent pas ces droits. Les recettes fiscales générales sont par nature des contributions publiques non affectées au financement de la Protection sociale, mais elles peuvent être utilisées partiellement pour la financer.

Les pratiques en matière de financement de la Protection sociale par la fiscalité diffèrent selon qu'il s'agit des pays développés ou des pays en développement avec des différences significatives qui sont observées entre les deux groupes de pays (OCDE 2007, ESCAP 2017). Les pays de l'OCDE, dans leur majorité, recourent aux cotisations sociales et aux recettes affectées pour financer plus de 60% des dépenses de Protection sociale. Parmi eux, on peut citer la Belgique, la Corée, l'Espagne, la France, la Grèce, les Pays-Bas et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. En revanche, dans d'autres pays c'est la fiscalité générale (ou recettes publiques non affectées) qui est la principale source de financement de la Protection sociale. Tel est le cas, en Australie, au Canada, au Danemark, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Cependant, au cours des trois dernières décennies, on a observé une certaine convergence des situations entre pays. La part des dépenses sociales financées par les cotisations sociales et autres recettes affectées a en moyenne significativement diminué dans les pays où ce type de ressources représentait la principale source de financement, tandis qu'elle a quelque peu augmenté dans les autres pays.

En Afrique subsaharienne, la faiblesse de l'assiette fiscale consécutive à la prépondérance de l'activité informelle et de l'économie rurale de subsistance limite les capacités des économies à financer la Protection sociale par la fiscalité directe. Les pays font plus recours à la fiscalité indirecte pour financer la Protection sociale. À cet effet, le BIT (2001) propose d'exploiter la capacité contributive des travailleurs de l'économie informelle. La mise en œuvre d'une telle mesure peut consister à instaurer une cotisation forfaitaire à la charge des actifs de ce secteur (Auffret, 2011).

² Il s'agit notamment des taxes sur la consommation, les bénéfices des entreprises, les activités financières, les revenus des particuliers, la propriété, les flux de commerce internationaux, l'extraction des ressources naturelles

Une autre possibilité de financer la Protection sociale est le développement de taxes dites « comportementales » qui sont à la fois susceptibles de procurer des ressources supplémentaires et d'inciter à des « comportements vertueux », en conduisant les acteurs à internaliser les coûts liés à certaines de leurs pratiques (Elbaum, 2012). Elles peuvent porter sur des produits comme la taxe sur le tabac, le sucre, certaines huiles ou les alcools. Concernant le tabac, des études ont conclu clairement à l'efficacité de ce type de taxation pour infléchir, via la hausse des prix, l'évolution de la consommation (Hill 2010 ; Azomahu, Diagne et Diallo 2019) tout en augmentant les recettes fiscales qui peuvent être affectées à la Protection sociale.

Il existe aussi des marges de manœuvre en matière de rationalisation ou de suppression d'exonérations spécifiques, mais elles sont à considérer au cas par cas, et si certaines d'entre elles sont quantitativement limitées (Elbaum, 2012) d'autres peuvent être importantes.

Un grand nombre de pays augmentent leurs taxes pour renforcer les investissements sociaux, à travers non seulement les taxes à la consommation (qui sont en général régressives), mais aussi les impôts sur les revenus, les impôts sur le bénéfice des entreprises, les taxes sur la propriété et l'extraction des ressources naturelles. La Bolivie, la Mongolie et la Zambie financent des régimes de pensions de retraite universelles, des prestations familiales et d'autres régimes grâce à des taxes sur les extractions minières et le gaz. L'Algérie, l'Ile Maurice et le Panama, entre autres, ont complété les revenus de sécurité sociale avec des taxes élevées sur le tabac (BIT, 2017b).

Au Sénégal, il existe encore des capacités à générer des ressources supplémentaires non encore exploitées représentant 11% de la capacité totale et plus de 2% du revenu national (Le et al, 2008). De plus, le taux de pression fiscale s'est établi à 19,3% en 2019 en dessous du plancher de 20% fixé dans les critères de convergence de second rang de l'UEMOA (UEMOA, 2019). Il existe alors une marge disponible pour mobiliser des ressources par une augmentation des recettes fiscales.

1.3 Option 3. L'extension de la couverture de sécurité sociale et l'augmentation des recettes provenant des cotisations

La Protection sociale est traditionnellement financée grâce aux cotisations de sécurité sociale des travailleurs et des employeurs, notamment, à travers les retenues à la source permettant de couvrir l'assurance-maladie, l'assurance d'indemnisation des travailleurs, l'assurance chômage et les retraites. Ces cotisations de sécurité sociale sont prélevées principalement sur les salaires des travailleurs du secteur formel (Harris, 2013 ; BIT, 2017b).

Étendre la couverture de sécurité sociale à des groupes spécifiques, (travailleurs indépendants, personnel des microentreprises, travailleurs ruraux, chauffeurs de taxi, etc.) et augmenter les recettes contributives constituent un moyen fiable de financer la Protection sociale en améliorant le cadre administratif et institutionnel du système de collecte des cotisations sociales. Cette stratégie a été expérimentée dans des pays d'Amérique Latine (Argentine, Brésil, Uruguay) et d'Afrique (Tunisie et Sénégal) (BIT, 2011, 2017b).

Le financement de la Protection sociale grâce aux cotisations des bénéficiaires allège la charge qui pèse sur les finances gouvernementales, en particulier dans les pays où les recettes fiscales sont faibles et où il existe des besoins d'investissement urgents. Au Sénégal, les cotisations des ménages dans le cadre de la Couverture Maladie universelle et dans le cadre de l'extension retraite avec le Régime simplifié des petits contribuables constituent une source essentielle de financement de la Protection sociale.

1.4 Option 4. Le lobbying en faveur d'une aide accrue et de transferts supplémentaires

Les gouvernements peuvent envisager trois solutions pour accroître les transferts internationaux nets et appuyer les investissements socioéconomiques nationaux. La première consiste à créer un lobbying pour renforcer les flux d'aide Nord-Sud. En principe, l'aide publique au développement est une des premières solutions à envisager lorsque l'on souhaite élargir l'espace budgétaire, en particulier dans les pays à faible revenu. Elle désigne l'ensemble des financements apportés par les acteurs publics des pays les plus favorisés pour améliorer les conditions de vie dans les pays à revenu faible et intermédiaire (OCDE, 2019 ; AFD, 2019). À ce titre, les pays donateurs membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont consacré 149 milliards de dollars aux pays destinataires en 2018 (AFD, 2018). Cependant, en plus d'être très incertains, ces flux d'aide se font à travers des canaux non conventionnels. Les donateurs choisissent souvent leurs meilleurs alliés parmi les pays en développement et ceux dans lesquels ils pensent avoir des intérêts stratégiques étant donné la rareté des ressources affectées au développement et l'accroissement du bilatéralisme. Entre 2008 et 2012, des pays comme l'Afghanistan, l'Éthiopie, la république démocratique du Congo et la Tanzanie ont reçu des flux d'aide correspondant à plus de 2% de l'aide mondiale alors que d'autres pays à revenu faible reçoivent des flux d'aide moins importants allant de 0,1% (Gambie, Guinée-Bissau, Érythrée) à 0,8% (Rwanda) de l'aide mondiale (BIT, 2017b). Pour le Sénégal, les statistiques ont montré que l'aide publique au développement est en constante baisse. Sa part par rapport au revenu national brut est passée de 30,26% en 2010 à 15,59% en 2017 (WDI, 2019). De plus, le Sénégal empochera à partir de 2023 au bas mot annuellement près de 307 milliards de royalties du pétrole et du gaz, compte non tenu des nouveaux gisements nouvellement découverts. Les recettes issues de ces royalties sont susceptibles d'impacter négativement sur les flux d'aide publique au développement du Sénégal.

La deuxième solution pour accroître les transferts internationaux consiste à créer un lobbying en faveur de l'accroissement de transferts et de l'assistance au développement entre pays du Sud. Considérés par les gouvernements comme une solution pour puiser dans les ressources régionales et interrégionales afin de financer le développement socioéconomique, les transferts sud-sud sont de plus en plus importants et sont effectués par l'intermédiaire de trois voies principales : l'aide bilatérale, l'intégration régionale et les banques de développement régionales.

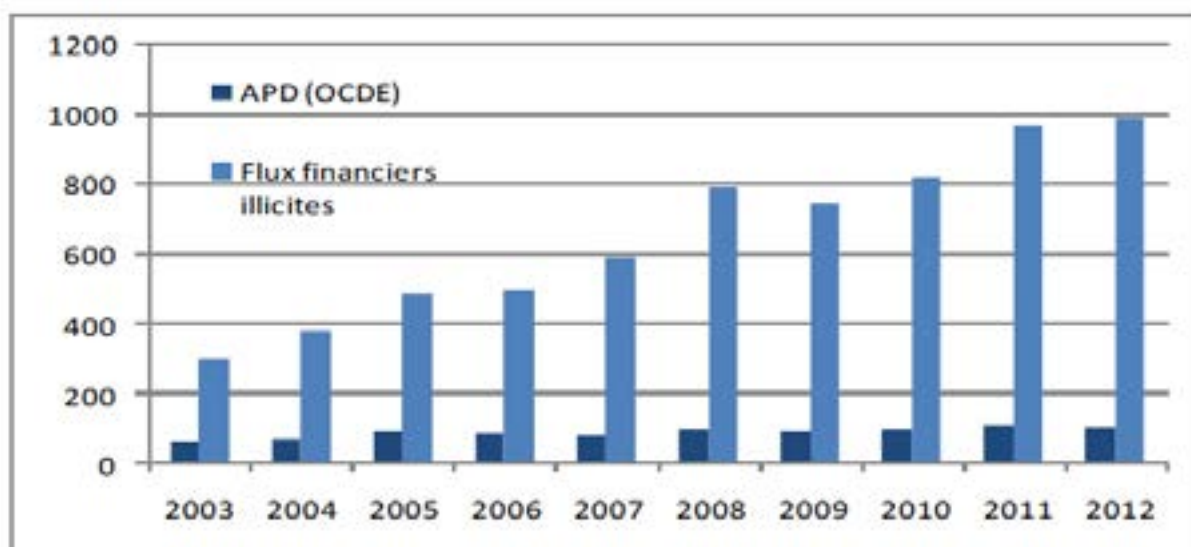
La troisième solution revient à réduire les flux financiers Sud-Nord, tels que les flux financiers illicites (*voir option 5*). En général, les ressources extérieures (subventions et aides) peuvent atténuer les contraintes financières nationales rencontrées par les pays pauvres pour financer la Protection sociale.

On trouve, dans les pays à bas revenus, de nombreux exemples de projets de Protection sociale ou de filet de sécurité dont le financement dépend du soutien des donateurs. Bien qu'erratique, le soutien des bailleurs de fonds est important pour impulser le début des programmes de Protection sociale. Des pays comparables au Sénégal ont financé les phases initiales du programme pilote de Protection sociale avec les ressources des partenaires au développement. Par exemple, le Kenya a mis en œuvre de multiples programmes pilotes avec un appui de *Department for International Development* (DFID) de 120 milliards de livres sterling, et le Lesotho met actuellement en œuvre un programme de transferts monétaires aux pauvres (*Office of Economic Vitality*) avec un financement de 50 millions d'euros de la Commission européenne. Néanmoins, les questions liées à la prédictibilité et à la durabilité du financement international font que les systèmes de Protection sociale ne devraient pas reposer sur les transferts internationaux.

1.5 Option 5. L'élimination des flux financiers illicites

Dans les pays en développement, il y a un volume important de ressources qui sort illégalement chaque année (BIT, 2017b). Il s'agit des capitaux illégalement acquis, transférés ou utilisés, mais aussi des biens commercialisés sous-évalués pour éviter des tarifs plus élevés, l'évasion fiscale et des mouvements non déclarés de liquidités (BIT, 2017b). À travers la manipulation des prix d'échanges transnationaux, près de mille milliards de dollars US de flux financiers illicites auraient quitté en 2012 les pays en développement dont près de deux tiers se trouveraient dans les pays développés (Kar et al, 2010). La valeur de ces flux financiers peut correspondre à près de dix fois le montant de l'aide totale reçue par les pays en développement comme il est illustré dans la figure 1.

Figure 1 : Aide publique au développement et flux financiers illicites dans les pays en développement (2003-2012).



Source : Kar et Spanjers (2014) et Indicateurs du développement dans le monde/Banque mondiale (2015).

Ainsi, pour chaque dollar d'aide publique au développement reçu par les pays en développement, ceux-ci en rendraient sept aux pays riches par l'intermédiaire des sorties illicites. La valeur des sorties annuelles moyennes de capitaux a atteint 60% du PIB au Togo contre 4.4% allouées aux dépenses de santé (BIT, 2017). Compte tenu du volume important de ressources sortant illégalement des pays en développement chaque année, la lutte contre le blanchiment d'argent, la corruption, l'évasion fiscale, la manipulation des prix commerciaux et d'autres infractions financières pourrait libérer d'importantes ressources pour le financement de la Protection sociale.

En 2016, la Commission économique pour l'Afrique a publié un rapport sur les flux financiers illicites qui a estimé que chaque année entre 30 et 60 milliards de dollars US sortent de l'Afrique sous forme de flux financiers illicites sous forme de blanchiment des produits du crime, abus de pouvoir, abus de marché/de réglementation, évasion fiscale³.

Des pays comme le Sénégal peuvent lutter contre les flux financiers illicites en combattant plus vigoureusement la manipulation des prix de transfert, l'évasion et la fraude fiscales de capitaux, en révisant les accords sur la double taxation avec certains pays qui sont de véritables paradis fiscaux.

3 AU/ECA Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development « Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa », Addis-Abeba, 2016.

1.6 Option 6. L'utilisation des réserves budgétaire et de change

Cette option de financement implique de puiser dans les économies budgétaires et d'autres recettes publiques déposées sur des fonds spéciaux, tels que les fonds souverains, ou d'utiliser les réserves de change excédentaires de la banque centrale pour le développement national et régional (BIT, 2017b).

Pour la plupart des pays en développement, les problèmes relatifs à la transparence ainsi que la différence de méthodes de comptabilité du gouvernement et de la banque centrale font qu'il est difficile d'identifier le niveau général des réserves budgétaires (Ortiz et al., 2017). Toutefois, étant donné que de nombreux gouvernements canalisent au moins une partie de leurs réserves budgétaires dans des fonds spéciaux, dont les plus populaires sont les fonds souverains, certains pays peuvent accéder à ces ressources pour financer le développement social et économique. C'est ainsi que la Bolivie, le Botswana et le Brésil ont utilisé cette option pour créer un espace budgétaire en vue du financement de la Protection sociale (BIT, 2017a).

Il existe deux catégories de fonds souverains : les fonds en matières premières et les fonds hors matières premières. Près de deux tiers de tous les actifs des fonds souverains des pays en développement sont financés par les exportations de matières premières (pétrole, gaz, cuivre, phosphates, etc.), ce qui justifie qu'on les appelle fonds de pétrole ou de ressources naturelles. Les fonds souverains hors matières premières, en revanche, peuvent être financés par les excédents budgétaires du gouvernement, les excédents de balances des paiements, les bénéfices des entreprises publiques, les opérations officielles de change, les recettes provenant des privatisations ou l'aide étrangère. Singapour abrite les deux fonds souverains hors matières premières les plus connus (Temasek Holdings et Government of Singapore Investment Corporation) qui depuis juin 2014 ont géré un actif combiné de 497 milliards de dollars.

Comme en témoignent les tendances récentes et projetées des fonds souverains, 29 pays en développement semblent bien dotés de réserves budgétaires. Trois des pays les moins avancés (PMA) figurent également sur cette liste. Il s'agit de Kiribati, la Mauritanie et le Timor-Leste. Le Sénégal a lancé en 2012 le FONSIS (Fond Souverain d'Investissement Stratégique) qui est un fonds souverain hors matière première avec un actif d'un milliard de dollars destiné à financer des projets à fort potentiel de croissance économique et de création d'emplois. Toutefois, il n'est pas encore orienté vers le financement de la Protection sociale.

En somme, les réserves budgétaires et de change élargissent le champ des possibilités des gouvernements pour élargir leur espace fiscal pour la Protection sociale. Mais une évaluation ex ante minutieuse de leur impact potentiel sur l'expansion monétaire ou leur impact sur la dette publique est nécessaire.

1.7 Option 7. La réduction de la dette publique

Les opérations d'allègement de la dette, destinées à réduire le montant et le service de la dette, libèrent des ressources qui peuvent être utilisées à d'autres fins, comme les dépenses sociales.

Certains pays, comme le Ghana, ont utilisé les fonds issus de l'allègement de la dette pour financer un programme de transferts monétaires que l'on pourrait considérer comme un élément du socle de la Protection sociale. D'autres pays comme l'Afrique du Sud utilisent l'espace budgétaire créé par une réduction globale de leur dette (et par conséquent de la baisse correspondante de la part des ressources consacrées au service de la dette) pour accroître leurs transferts sociaux. Par ailleurs, la diminution du déficit budgétaire (ou l'augmentation de l'excédent primaire), et partant la réduction de la dette nouvellement

contractée, peut faire partie d'une stratégie de moyen terme visant à élargir l'espace budgétaire et à disposer d'une marge de manœuvre supplémentaire pour d'autres dépenses sociales prioritaires. Ce point mérite d'être pris en compte lorsque les pays cherchent à financer le développement et l'extension des socles de Protection sociale à moyen et long terme. Une stratégie prudente de gestion de la dette visant à réduire au minimum le coût moyen de l'encours (en remplaçant éventuellement la dette de court terme, très onéreuse, par des formes moins coûteuses, de plus long terme) peut aussi contribuer à élargir l'espace budgétaire. Plus de 60 pays ont réussi à renégocier leur dette, et plus de 20 sont en défaut de paiement ou refusent de la payer, notamment l'Équateur, l'Islande et l'Irak, et se servent des économies réalisées sur le service de la dette pour financer les programmes sociaux. L'analyse de la marge budgétaire du Sénégal dans la section suivante permettra d'apprécier la mesure dans laquelle un endettement accru ou une restructuration de la dette sont des possibilités pour mobiliser davantage de ressources pour financer la Protection sociale.

Étant donné le niveau et le profil de la dette au Sénégal, cette option est à considérer avec beaucoup de prudence. Ces dernières années, l'augmentation de la dette publique s'est opérée de plus en plus à travers des canaux moins traditionnels. La structure de la dette extérieure du Sénégal a connu deux évolutions notables. D'abord la part des créanciers traditionnels que sont les pays de l'OCDE a baissé de façon notable au profit de celle des pays dits émergents notamment la Chine et la Turquie. Ensuite, on a assisté à une montée de la dette émise sur les marchés financiers internationaux. La raison de cette tendance est que la forte croissance des liquidités internationales et la baisse des rendements dans les pays de l'OCDE ont amené les investisseurs internationaux à trouver de nouveaux débouchés dans certains pays africains qui n'avaient jusqu'alors accès aux marchés internationaux et dont le niveau d'endettement était faible. Des pays comme le Sénégal ont pu accéder à des prêts à des maturités de 5 ans voire 12 ans. En plus de cela, l'encours de la dette obligataire du Sénégal a rapidement progressé atteignant un niveau de 15% en 2018. La modification de la structure de la dette s'est traduite par une croissance rapide de l'encours de la dette qui est passé de 34% du RNB en 2015 à 52,4% en 2018 (WDI, 2020). Cet accroissement rapide s'est accompagné d'une détérioration de la viabilité⁴ de la dette publique sénégalaise. Le service de la dette a augmenté de ,46% du PIB en 2016 à 3.13% en 2018 correspondant respectivement à 377 et 721 millions de dollars. En pourcentage des recettes propres de l'État, sa progression a plus que doublé entre 2015 et 2018, passant de 8.7% des recettes publiques hors dons en 2015 à 19,4% en 2018 (BCEAO, 2020).

Le risque de surendettement se réalisera rapidement si la dette continue sa progression des deux dernières années. Dans le budget de 2020, il est mentionné que d'un montant de 3708,95 milliards de francs des dépenses, les ressources nécessaires pour les couvrir viendront d'emprunts à hauteur de 1390,17 milliards de francs, soit 37.5% des besoins de financement (LFI, 2020). Dès lors, l'option de financer la Protection sociale par la diminution de l'endettement s'avère très peu probable voire impossible pour le Sénégal. Ce serait plutôt une forte réduction des nouveaux emprunts et de l'endettement auprès des marchés internationaux qui assurerait à moyen terme une plus grande disponibilité de ressources publiques en faveur de la Protection sociale.

1.8 Option 8. L'adoption d'un cadre macroéconomique plus souple

L'adoption d'un cadre macroéconomique plus souple implique des déficits budgétaires plus élevés et une hausse de l'inflation sans compromettre la stabilité macroéconomique (BIT, 2017b). Les conditions pour une plus grande souplesse en matière d'élaboration des politiques et des ressources pourraient être remplies grâce à une politique budgétaire et une politique monétaire expansive.

4 Par viabilité on entend la capacité du pays à faire face au service de sa dette.

Pour identifier le montant potentiel des ressources pouvant être dégagées en faveur des dépenses de Protection sociale au moyen de déficits budgétaires plus lourds, on peut prendre l'exemple de l'Afrique subsaharienne. Sur les 46 pays de la région, 38 ont accumulé des déficits budgétaires en 2014. Le Sénégal a enregistré un déficit à hauteur de 5% du PIB et l'Éthiopie 2.7%. Si chacun de ces pays augmentait la taille de son déficit actuel de deux points de pourcentage, les dépenses de santé publique pourraient augmenter de plus de quatre points de pourcentage, en moyenne, par rapport à leur niveau actuel. Dans certains pays, cependant, les ressources allouées à la santé publique pourraient considérablement augmenter plus proportionnellement que le déficit budgétaire. Par exemple, une augmentation de deux points de pourcentage du déficit budgétaire en Érythrée, en Guinée ou au Soudan du Sud en 2014⁵ entraînerait une augmentation des dépenses de santé de plus de six points de pourcentage. Pour le Sénégal, l'application d'une telle mesure en 2019 permettrait d'augmenter les dépenses de Santé de plus de 8 Milliards de francs CFA (LFR, 2019).

Opter pour un cadre macroéconomique plus souple n'est pas compatible avec l'objectif de réduction du déficit public du Sénégal de -3,5% en 2019 ou à -3% du PIB en 2020, l'État du Sénégal ayant prévu de limiter son déficit budgétaire à 3% du PIB conformément à la norme communautaire (dispositions de l'UEMOA) mais surtout parce que c'est l'indicateur le plus reconnu d'une gestion rigoureuse des finances publiques, dans un contexte où les signaux d'alarme sur l'endettement des États riches comme pauvres se multiplient à travers le monde (LFI, 2020).

Si le moyen le plus fiable de financer un socle de Protection sociale est la mobilisation de ressources intérieures, il faut s'assurer que les prélèvements fiscaux sont opérés dans le respect de la discipline budgétaire et la stabilité macroéconomique qui sont des conditions indispensables pour un pays qui souhaite élargir son espace budgétaire. Des pays comme le Botswana, le Brésil, le Lesotho et la Thaïlande ont érigé la prudence budgétaire comme règle de gestion pour assurer la stabilité macroéconomique, ce qui a permis d'asseoir un financement solide pour leur Protection sociale. Ces expériences enseignent aussi qu'une embellie financière doit être gérée avec prudence et qu'il faut veiller à ce que les recettes supplémentaires ne soient pas destinées à couvrir de nouvelles dépenses. Aussi, la viabilité d'un système de Protection sociale en faveur des personnes démunies doit être abordée sous deux autres angles. D'abord l'importance qu'il y a à bâtir un système hybride qui combine les régimes contributifs et non-contributifs et ensuite la capitalisation des effets économiques des investissements sociaux.

En plus de ces 8 options décrites ci-dessus, trois autres peuvent être adoptées en matière d'espace budgétaire (Asher et Bali 2014). La première est la réalisation de gains d'efficacité dans la gestion des organismes de Protection sociale peut permettre de libérer des ressources pour l'extension de la Protection sociale. La deuxième option est l'amélioration de la coordination et de la cohérence des politiques au sein des programmes de Protection sociale comme une innovation dans la conception et la gestion des services. La dernière option consiste à développer des capacités de mobilisation des ressources à partir de sources de recettes budgétaires conventionnelles et non conventionnelles.

La revue d'expériences de financement de l'assistance dans les pays en développements fait ressortir une large gamme d'instruments auxquels ils peuvent recourir pour financer les programmes de Protection sociale. Ils ne sont pas tous appropriés dans chaque pays et sont différents selon leur capacité à générer des ressources. Les spécificités de chaque pays sont ainsi déterminantes dans le choix des options. L'examen de chaque option de financement du point de vue du Sénégal a montré qu'en définitive 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.

5 Tous ces pays ont des taux de mortalité infantile élevés.

▶ II Revue des impacts traditionnels des programmes de Protection sociale

La Protection sociale universelle désigne un ensemble de politiques et programmes permettant à tous d'être couverts de manière équitable et d'être protégés tout au long de leur existence contre la pauvreté et les risques menaçant leurs moyens de subsistance et leur bien-être (USP, 2030 ; ILO, 2019c ; ICSW, 2016). Il existe divers mécanismes pour assurer cette protection, 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 (USP, 2030 ; Gentilini U. et al, 2014). La réussite d'un programme de Protection sociale se traduit par son impact sur le bien-être des bénéficiaires à travers leur revenu, la réduction de la pauvreté et des inégalités, l'amélioration de la productivité, la croissance, l'amélioration de l'espérance de vie, etc. (BIT, 2017a ; SNPS 2015-2035). Il est donc important de savoir dans quelle mesure leurs effets auront un impact sur le bien-être des populations et l'économie globalement avant de définir des choix de politiques et programmes de Protection sociale efficaces et accessibles à tous.

2.1 Impact de la Protection sociale sur le revenu

Le concept de sécurité du revenu représente un aspect très important des conventions et recommandations du BIT en matière de Protection sociale. La déclaration de Philadelphie reconnaît l'obligation solennelle de l'OIT de contribuer à la réalisation de l'extension de la Protection sociale pour assurer un revenu de base à tous ceux qui en ont besoin et d'assurer une couverture sanitaire universelle (*ILO Social Protection Floors Recommendation*, 2012 (No. 202)). Les socles de Protection sociale visent à garantir à tous au minimum un niveau élémentaire de sécurité sociale en agissant directement ou indirectement sur le revenu des bénéficiaires à travers différents canaux (BIT, 2017b ; Fiszbein, A. et al, 2014). Le premier canal, le plus direct, se traduit par une augmentation du revenu grâce aux transferts reçus qui peuvent prendre différentes formes. Dans le cadre des programmes de transfert monétaires (conditionnels ou non conditionnels), le revenu du ménage augmente en fonction du transfert reçu. Même dans le cas de faibles montants, ceux-ci devraient permettre aux bénéficiaires d'améliorer leurs choix en matière de moyens de subsistance. Les programmes de transfert en nature agissent aussi sur le revenu des bénéficiaires grâce à la réduction des dépenses qu'elles engendrent. Si on considère les programmes d'alimentation scolaire, ils réduisent d'une part les dépenses de consommation des ménages et d'autre part les dépenses de santé à travers la fourniture d'une meilleure alimentation qui améliore la santé des élèves. La réduction de ces dépenses permet alors aux ménages bénéficiaires d'augmenter leur épargne (CRES, 2018). L'estimation de la valeur monétaire de cette épargne pour les pays en développement est donnée par le PAM (2012). Ces programmes de transferts sociaux sont appliqués dans quasiment tous les pays développés et les pays en développement et près d'un milliard de personnes ont bénéficié de ce programme à travers le monde en 2013 (FAO, 2016 ; Gentilini, U. et al 2014). À titre illustratif, on peut considérer le programme de transferts monétaire non conditionnel « Bantuan Rakyat 1 » instauré au Malaisie en 2012. En 2017, ce programme a permis à 7 millions de personnes d'accroître leurs moyens de subsistance et 6,8 milliards de Ringgit malaisien ont été alloués à son financement. Ces bénéficiaires perçoivent un transfert en trois tranches étalées sur 12 mois dont le montant varie selon leurs revenus mensuels hors transfert. Ainsi, les ménages ayant un niveau de revenu en deçà de 3 000 MYR (3 000 Ringgit malaisien)⁶ perçoivent un

transfert de 1 300 MYR ; 900 MYR de transferts sont versés aux ménages qui ont entre 3 001 et 4 000 MYR ; les individus ayant un revenu inférieur à 2 000 MYR perçoivent un transfert de 450MYR. Enfin, les personnes âgées ayant un revenu inférieur à 4 000 MYR perçoivent 650 MYR de transfert.

Un second exemple de programme de transfert non conditionnel est celui du programme « *Benefício Prestação Continuada, BPC* » instauré au Brésil en 1996. Les bénéficiaires sont des personnes âgées de plus de 65 ans et des personnes vivant avec un handicap sur une période supérieure à deux ans. En 2018, 465 1924 personnes soit 7,36% de la population totale ont perçu une pension mensuelle équivalant au salaire minimum du Brésil équivalant à 622R\$⁷ (622 Réal brésilien) grâce au BPC.

Dans le contexte du Sénégal, divers programmes ont été instaurés dont l'efficacité devrait se traduire par une augmentation des revenus des bénéficiaires ont été instaurés⁸. Le Programme National de Bourse de Sécurité Familiale (PNBSF) est mis en œuvre sous forme de transferts sociaux conditionnels dont l'objectif général est de contribuer à la lutte contre la vulnérabilité et l'exclusion sociale des familles. À travers une Protection sociale intégrée, ce programme favorise l'accès aux transferts sociaux et renforce entre autres, les capacités éducatives, productives et techniques des bénéficiaires. Les dépenses totales engendrées par ces transferts sont à hauteur de 1,87% du PIB en 2019. Cela a permis à 316 941 ménages (correspondant à 253 5528 individus, soit 16% de la population totale) de percevoir 100 000 FCFA en quatre tranches sur une période de 12 mois.

Si l'impact direct des programmes de Protection sociale sur le revenu est unique, les impacts indirects peuvent être multiples. L'effet indirect peut porter sur les revenus futurs et emprunte un canal qui dépend du type de programme. Plusieurs travaux ont montré que les programmes de transfert sociaux (monétaire ou en nature) ont permis aux bénéficiaires de réaliser des investissements productifs (Fiszbein, A. et al 2014). En effet, lorsqu'un ménage relativement aisé reçoit des transferts monétaires, son revenu augmente à court terme d'un montant égal au transfert reçu ; ce qui lui permet de consommer une partie et d'investir une autre partie. À moyen et long terme, ces investissements vont générer des bénéfices qui représentent un revenu additionnel. Les travaux de Gertler P., Martinez S. et Rubio-Codina M. (2012) ont montré que les bénéficiaires du programme PROGRESA investissent en moyenne 26% des transferts qu'ils reçoivent en augmentant leur cheptel ou en participant à la création de micro-entreprises. Les programmes de transfert en nature, notamment celles qui consistent à assurer la sécurité alimentaire, peuvent également engendrer cet impact indirect. Lorsqu'un ménage reçoit des transferts en nature qui couvrent ses besoins alimentaires, il peut utiliser son revenu pour réaliser des investissements. Les travaux de Berhane G. et al. (2011) portant sur l'évaluation du programme « *Ethiopia's Productive Safety Net Programme* » (PSNP) ont montré que les transferts en nature perçus par les bénéficiaires leur ont permis d'utiliser leur revenu pour augmenter leur cheptel et les autres actifs du ménage. De même, les programmes d'alimentation scolaires en réduisant les dépenses des ménages bénéficiaires peuvent leur permettre de réaliser des investissements dans l'économie. C'est le cas des transferts monétaires reçus par les ménages des élèves bénéficiaires des cantines. Ce nouvel investissement produit des intérêts et génère des bénéfices tout au long de la durée de vie de l'investissement (CRES, 2018).

Il convient de noter qu'en dehors des transferts sociaux (monétaire ou en nature, conditionnel ou non conditionnel) les prestations en nature, en particulier les soins de santé et autres services sociaux, jouent un rôle majeur dans la sécurité de revenu pour les personnes pauvres et vulnérables. Le rôle de la prestation de soins de santé est particulièrement important à cet égard. 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 risquent de voir prendre

7 1 Réal brésilien équivaut à 0,22 Dollars américain.

8 La DGPSN a fait une revue globale du système de Protection sociale qui décrit les différents régimes contributifs et non contributifs par lesquels les personnes sont protégées et les déficits de financement du secteur de la Protection sociale (Cf. DGPSN 2018, Rapport de la revue annuelle du système de Protection sociale).

en charge directement des coûts élevés de soins de santé. En s'inscrivant dans la dynamique mondiale de couverture santé universelle, le gouvernement du Sénégal a lancé en 2013, le programme national de Couverture Maladie universelle. En 2017, l'évaluation interne des performances de l'agence de la CMU a fait état d'un taux de réalisation de 49.3% (MSAS, 2018) sur un objectif intermédiaire de couverture de 75%. Les dépenses totales qui y sont consacrées sont évaluées à 0,235% du PIB. Ce programme est centré essentiellement, d'une part, sur le développement d'initiatives de gratuité des soins de santé en faveur des groupes vulnérables (enfants, personnes âgées, handicapés,...) et, d'autre part, sur la promotion des mutuelles de santé communautaires, leviers par excellence de l'extension de la couverture du risque maladie aux secteurs rural et informel.

Les programmes de Protection sociale axée sur l'intégration sur le marché du travail, les travaux publics et l'inclusion productive agissent aussi sur le revenu courant et le revenu futur des bénéficiaires. On dénombre une large gamme de ce type de programmes dont les projets HIMO sont couramment appliqués dans les pays en développement. Les programmes HIMO sont un type de transferts sociaux, dont la principale caractéristique repose sur la conditionnalité imposée aux bénéficiaires qui doivent travailler préalablement à la perception du transfert. Ils s'inscrivent dans le cadre de la Protection sociale qui met l'accent sur la sécurité du revenu en ce sens que les bénéficiaires perçoivent les transferts de manière régulière et prévisible.

En 2013, l'Afrique a enregistré le nombre total de programmes de travaux publics le plus élevé (39 programmes) à travers les régions du monde. À titre d'exemple, le Programme élargi de travaux publics (*Expanded Public Works Programme – EPWP*) mis en œuvre en Afrique du Sud dans l'optique de garantir la sécurité de revenu en proposant du travail temporaire aux chômeurs dans quatre secteurs (infrastructures publiques, environnement, secteurs non étatiques et sociaux). Il a permis de remédier aux problèmes structurels lorsque les marchés ne créent pas suffisamment d'emplois. La phase III du programme ambitionne de créer 6 millions d'opportunités d'emplois en faveur des ménages pauvres et en faveur des individus en situation de sous-emploi ou de chômage. Le taux de salaire minimum du programme EPWP s'élève à 75,10ZAR (Rand sud-africain)⁹ par jour ou par tâche accomplie.

En Algérie, il a été également instauré le programme « Travaux d'Utilité publique à Haute Intensité de Main d'œuvre » (TUP-HIMO) dont l'objectif est de créer des emplois temporaires à grande échelle pour assurer l'entretien et la réhabilitation des infrastructures publiques. En moyenne, 22 206 personnes ont bénéficié de ce programme par année sur la période de 2010 à 2015 percevant mensuellement 18 000DZD (Dinar algérien)¹⁰.

Au Sénégal, plusieurs programmes « HIMO » (Haute Intensité de Main d'œuvre) ont été instaurés pour booster l'emploi des jeunes à travers les programmes publics sectoriels et les investissements (Games, S. et Huchon, X. B. P., 2016). Dans le cadre du Programme d'Amélioration de la Mobilité urbaine (PAMU) et du Programme sectoriel des Transports II (PST II), le Programme de Voiries urbaines à Haute Intensité de Main d'œuvre (PUHIMO) a été mis en place entre 2008 et 2012 en vue d'une amélioration globale et durable du cadre de vie de la population, notamment celle vivant en milieu urbain défavorisé. Il a pour objectif principal de contribuer à une réduction de l'émigration clandestine, développer et améliorer la mobilité urbaine et contrôler des travaux d'aménagement d'environ 54 km de voiries urbaines. A total, 3 100 personnes ont bénéficié de 75 jours d'emploi lors de sa mise en œuvre.

9 1 Rand sud-africain équivaut à 0,065 dollar.

10 1 dinar algérien équivaut à 0,0084 dollar américain

2.2 Impact de la Protection sociale sur la pauvreté

Pour des millions de personnes, les prestations de Protection sociale constituent un moyen essentiel de subvenir à leurs besoins et elles jouent un rôle clé dans la prévention et la réduction de la pauvreté. Les programmes d'assistance sociale, ceux axés sur le marché du travail, les travaux publics et les programmes d'inclusion productive sont ceux qui bénéficient généralement le plus aux pauvres et aux vulnérables (Gentilini, U. et al, 2014).

Les programmes de Protection sociale agissent sur la pauvreté à travers des canaux qui dépendent de la dimension de la pauvreté. Si une définition monétaire est retenue, ces programmes en augmentant le revenu direct ou indirect peuvent sortir certains bénéficiaires de la pauvreté. En opérant un ciblage assez précis des individus ayant un niveau de revenu en deçà du seuil de pauvreté, les transferts sociaux monétaires (conditionnels et non conditionnels) versés permettront alors de combler ou de réduire le gap entre le revenu de ces individus et le seuil de pauvreté (Ivaschenko, O. et al, 2018). En effet, le ciblage précis des bénéficiaires représente un pilier très important pour la réussite des programmes de Protection sociale (Waqas, M. et Awan, M. S. 2017). Généralement, les transferts sociaux réduisent davantage la profondeur de la pauvreté que le nombre de pauvres. En d'autres termes, même si les transferts sociaux ne permettent pas aux pauvres et quasi pauvres de passer au-dessus du seuil de pauvreté, ils en réduisent considérablement la profondeur. L'écart de pauvreté qui permet d'apprécier l'efficacité des programmes est déterminé par rapport au seuil de pauvreté absolue ou au seuil de pauvreté relative (Banque Mondiale, 2018 ; ICWS, 2016). La principale approche qui est utilisée pour mesurer l'impact des programmes de Protection sociale sur la pauvreté consiste à comparer des mesures de la pauvreté avant et après une intervention politique (Ravallion, M. et al, 2018). Néanmoins, cet impact peut aussi être appréhendé en comparant l'ampleur de la pauvreté sur la base du revenu excluant les transferts et du revenu post-transferts (Bakhshinyan, E., 2019). Les performances des programmes pour ce qui est de la réduction de la pauvreté varient d'une région à une autre à travers le monde. Les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale ont tendance à verser des montants de transferts élevés qui couvrent jusqu'à 53% du revenu ou de la consommation des bénéficiaires, tandis que les pays d'Amérique latine semblent calibrer leurs systèmes de prestations en fonction de l'ampleur et de l'écart de pauvreté et les transferts couvrent en moyenne 27% du revenu ou de la consommation des bénéficiaires (le pauvre moyen dans ces pays a un revenu qui environ est à 25% en dessous du seuil de pauvreté). Dans les pays en développement d'Afrique et d'Asie, des valeurs extrêmes peuvent être trouvées. En Asie du Sud, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord on trouve les taux de couverture les plus faibles au niveau régional soit moins de 10% du revenu ou de la consommation des bénéficiaires (Fiszbein et al, 2014). À titre d'exemple, le programme « *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, MGNREGA* » institué en Inde a permis de réduire la pauvreté grâce à son impact sur le pouvoir d'achat des ressources disponibles. Le programme garantit 100 jours d'emploi par an aux bénéficiaires rémunéré en moyenne à 169,46 INR (Roupie indienne)¹¹. Sur la période de 2017 et 2018, 75900000 personnes ont bénéficié de ce programme correspondant à des dépenses budgétaires de 4,8 milliards de Roupies indienne.

La pauvreté étant multidimensionnelle, le bien-être individuel dépend non seulement du niveau du revenu, mais aussi de la satisfaction des besoins liés à une dimension humaine de la pauvreté (nutrition, logement, santé et éducation). Les programmes qui facilitent l'accès à d'autres prestations sociales et services publics qui forment tous un socle de protection ont un impact significatif sur la pauvreté. Si on prend l'exemple des programmes de transferts sociaux en nature consistant à assurer la sécurité alimentaire chez les bénéficiaires, ils permettent à ces derniers d'utiliser leur revenu pour la satisfaction d'autres besoins ce qui se traduit par une amélioration de leur bien-être. Le programme PRAF « *Programa de Asignación Familiar* » appliquée au Honduras entre 1990 et 2009 a permis de réduire la

11

1 Roupie indienne équivaut à 0.013 dollar américain.

pauvreté en permettant aux ménages appartenant au quintile le plus pauvre de couvrir 32% de leurs besoins. Il se décline en plusieurs variantes à savoir un programme de transfert monétaire conditionnel, un programme de transfert en nature non conditionnel et un programme d'inclusion productive. 8,69% de la population du Honduras ont bénéficié de ce programme et 0,21% du PIB a suffi pour couvrir l'ensemble des dépenses en 2009.

Ces programmes de transfert en nature ont été appliqués dans 130 pays dont 73 dans les pays à revenu faible à intermédiaire. En Afrique subsaharienne, notamment au Kenya le programme « *National Accelerated Agricultural Input Programme (NAAIP)* » mis en œuvre en 2007 avait pour objectif de réduire la pauvreté en améliorant la sécurité alimentaire chez les bénéficiaires. Chaque année, 45 000 bénéficiaires disposant de moins de 2,5 ares de terres sont subventionnés en intrants (semences et fertilisants) dont ils peuvent disposer à un prix à 10% en deçà du prix de marché.

Au Sénégal, un ensemble de programmes visant à réduire la pauvreté a été instauré dans le cadre de la Stratégie nationale de Protection sociale (SNPS) pour la période 2016-2035. Les dispositifs de Protection sociale visent à renforcer la couverture sociale des ménages et à les soustraire de la précarité. Cette couverture permettra aux populations de faire face à la maladie, à l'invalidité, au chômage, ou à la vieillesse¹². Cet effet est soutenu par l'ambition d'accroître la couverture du risque maladie, le nombre de bénéficiaires du PNBSF et le pourcentage de population active occupée cotisant à un régime de pensions de retraites.

2.3 Impact de la Protection sociale sur les inégalités

Les politiques de Protection sociale constituent aussi une composante importante des politiques visant à endiguer et à réduire les inégalités sous différentes formes (cible 10.4 des ODD). Avec les politiques fiscales, les systèmes de Protection sociale font partie des canaux de redistribution du revenu et jouent également 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. En effet, les transferts et les prestations de Protection sociale dont bénéficient les ménages pauvres et vulnérables sont essentiellement financés par des prélèvements fiscaux sur le revenu des personnes plus aisées, car la fiscalité représente la principale source de financement des programmes de Protection sociale. Les programmes de Protection sociale sont parvenus à réduire les inégalités aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Dans les pays de l'OCDE entre 1985 et 2005, les impôts directs sur le revenu utilisés à des fins de transferts sociaux (y compris les programmes tels que les transferts monétaires, les travaux publics, les allocations de chômage et les pensions) ont réduit les inégalités de revenu d'environ un tiers.

Des performances en matière de réduction des inégalités ont été également réalisées dans certains pays de l'Afrique subsaharienne. Par exemple, en Afrique du Sud, des études ont montré que les mesures de Protection sociale (y compris la pension de vieillesse, la pension alimentaire pour enfant et l'allocation pour invalidité) ont réduit le coefficient de Gini de 0,63 à 0,60 en 2000, avec un impact croissant au fil du temps. Dans la même région (Afrique subsaharienne), notamment au Botswana, un programme visant à réduire les inégalités de revenu a été instauré dont l'objectif principal est d'assurer la sécurité du revenu pour les personnes âgées. Le programme « *Old-Age Pension* » cible les personnes âgées d'au moins 65 ans pour leur verser une pension de vieillesse de 300BWP (environ 29.41 \$US) tous les mois. En 2014, 95% des personnes âgées (98 174 bénéficiaires soit 5% de la population totale du pays) ont bénéficié de ce programme et 0,26% du PIB ont été alloués à son financement.

12 Certaines politiques n'ont pas encore été mise en œuvre et d'autres sont à un stade assez précoce pour faire l'objet d'une évaluation. Néanmoins la publication : « Cabrera et al 2017, *The Effects of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Senegal* » qui porte sur l'évaluation des programmes de Protection sociale qui existaient et qui ont été étendus dans le cadre de la SNPS informe sur les effets de ces programmes sur la pauvreté.

En Asie du sud, un programme similaire ayant un impact significatif sur la réduction des inégalités a été mis en œuvre. Il s'agit du programme « *Old Age Allowance* » instauré au Bangladesh en 1998. C'est un programme de transfert monétaire non conditionnel mais dont le critère d'éligibilité prend en compte les aspects suivants : avoir un revenu annuel en deçà de 3 000 BDT (moins de 37 \$US), être en situation d'incapacité physique totale ou partielle, vivre avec un handicap physique ou mental engendrant une incapacité totale ou partielle à travailler, etc. Les bénéficiaires de ce programme sont des personnes âgées et pauvres (les hommes âgés de plus de 65 ans et les femmes âgées de plus de 62 ans) et perçoivent une pension de vieillesse mensuellement. Au cours des années, le nombre de bénéficiaires est passé de 0,4 à 2,75 millions et les allocations mensuelles de 100BDT (Taka Bangladeshi)¹³ à 300BDT.

Dans la logique de réduction des inégalités de la SNPS, le Sénégal pense à instituer un régime d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou le revenu minimum vieillesse au bénéfice de personnes âgées et pauvres non pris en charge par le système de retraite formel.

D'autres études ont également montré la contribution significative de la Protection sociale dans la réduction des inégalités en Asie (CESAP, 2015) et en Amérique latine (López-Calva, L. F. et Lustig, N. 2010 ; Ocampo, J.A. et Gómez-Arteaga, N. 2016) et dans la promotion d'une croissance inclusive (FMI, 2014a ; Ostry, J.D. Berg, A.G. et Tsangarides, C.G. 2014). Toutefois, bien que ces instruments permettent de combler les lacunes existantes, les niveaux de prestations sont généralement faibles en raison de budgets publics limités et, à moins d'être complétés par des régimes contributifs de Protection sociale, ils ne réduisent pas nécessairement les inégalités de revenus (Berg, J., 2015a ; Carter, J., 2016). De plus, ces programmes, en particulier ceux qui incluent des critères de comportement et des procédures de ciblage complexes peuvent involontairement exclure les individus les plus pauvres.

Le Programme national de Bourses de Sécurité familiale (PNBSF) représente un véritable fer de lance de la politique de réduction des inégalités entre quintiles de revenus au Sénégal. Dans la lutte contre la vulnérabilité et l'exclusion au moyen d'une Protection sociale intégrée et renforcée, le Sénégal entend promouvoir l'éducation des enfants et permettre aux familles de mieux vivre au quotidien, notamment grâce à ce programme lancé le 4 octobre 2013.

2.4 Impact de la Protection sociale sur l'éducation

La Protection sociale axée sur l'éducation vise à garantir aux bénéficiaires une réussite du potentiel de développement économique, social et humain tout au long de leur vie. Les programmes de transfert sociaux en espèces ou en nature, conditionnels ou non, améliorent la sécurité du revenu pour les familles et facilitent l'accès à l'éducation et aux soins de santé, aident à prévenir le travail des enfants et promeuvent leur inscription à l'école (BIT, 2013). Les transferts sont avant tout consacrés à l'achat de nourriture, générant ainsi une augmentation de la consommation alimentaire et une amélioration des régimes alimentaires (plus diversifiés et nutritifs) (Duflo, E. 2003). Ces bénéfices sont observés plus particulièrement dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire. L'alimentation scolaire procure un apport énergétique et les micronutriments aux élèves favorisant des effets positifs sur le développement cognitif (mémoire, capacités mentales complexes) et sur le comportement en classe (attention et participation) (Latham, M.C. et al, 2003 ; Van Stuijvenberg, 2005; Solon, T., et al, 2003 ; Grillenberger, M., et al., 2003). À travers leurs impact sur l'alimentation, ces programmes peuvent réduire le nombre d'années perdues grâce à la réduction du risque de DALY (Réduction du nombre d'années perdu -Disability Adjusted Life Years-DALY) due à la mauvaise alimentation) en corrigeant les déficiences alimentaires liées aux carences en Fer, en Zinc, en vitamine A, à l'insuffisance pondérale et

13

1 Taka Bangladeshi équivaut à 0,012 Dollar américain

à l'allaitement sous-optimal. De surcroît, les programmes d'alimentation scolaire réduisent le taux d'abandon scolaire en maintenant dans le système éducatif des élèves qui l'auraient quitté en l'absence d'alimentation scolaire. En somme, ils entraînent l'accroissement du nombre d'années d'éducation et celui des performances cognitives, en augmentant leur chance d'entrer dans le système éducatif et à y rester au moins jusqu'à la fin du cycle primaire (Diagne, A. et al., 2013 ; Sokhna, O., 2015 ; Diallo, F. L., 2014 ; Vermeersch, C. et Kremer, M., 2005 ; Ahmed, A. 2004 ; Cueto, S. et Chinen, M., 2008). Ces programmes d'alimentation scolaire représentent les formes de transferts sociaux les plus courants au niveau mondial. On en dénombre, en 2013, un total de 130 programmes d'alimentation scolaires à travers le monde (Gentilini, U. et al., 2014). En Afrique subsaharienne, on peut prendre l'exemple du programme « Njaa Marufuku Kenya (NMK) » mis en œuvre au Kenya en 2008 en vue d'améliorer la santé et la nutrition des élèves au niveau préparatoire ou primaire et en situation d'insécurité alimentaire. En 2013, 44 000 enfants ont bénéficié d'un repas journalier servi dans le milieu scolaire. Les dépenses totales de ce programme se sont élevées à 1,3 millions de dollars durant les cinq premières années de mise en œuvre.

L'État du Sénégal, conscient de la place de l'alimentation dans le système éducatif, 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 s'élève au niveau national en moyenne à 56,4 %. Pour relever le défi de la scolarisation universelle, le Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence de l'Éducation et de la Formation (PAQUET-EF 2013-2025) prévoit de nouvelles mesures dans le cadre du Plan Sénégal émergent (PSE) et fait le pari de s'appuyer sur les cantines scolaires pour réduire l'absentéisme, les abandons mais également améliorer les capacités cognitives ainsi que les performances scolaires des élèves.

En 2018, le CRES a fait une étude sur l'analyse coût-bénéfice des programmes d'alimentation scolaire implémentée au Sénégal en s'inspirant de l'approche *benefit-cost analysis* (BCA) développée par le PAM en 2011. C'est une méthode de micro-simulation des bénéfices d'un programme d'alimentation scolaire. Globalement, cinq types de bénéfices ont été identifiés dans cette étude à savoir : le transfert monétaire, le retour sur investissement, l'augmentation de la productivité, l'amélioration de santé et la prolongation de l'espérance de vie, et d'autres externalités. En matière d'éducation, cette étude a montré que les programmes d'alimentation scolaire augmentent le taux de rétention scolaire permettant au bénéficiaire d'atteindre un niveau d'éducation plus élevé. Par ailleurs, des analyses plus ciblées ont montré que les programmes « Lait à l'école », « champs communautaires » et le PAA présentent le meilleur bénéfice-cout et leur ratio coût bénéfice correspond respectivement à 5.9, 5.48 et 4.7. Investir dans de tels programmes est bénéfique puisqu'à partir de 11 ans on récupère le montant investi dans le programme. Les programmes PAA et « champs communautaires » fournissent des repas riches en micronutriments et offrent une opportunité de développement aux acteurs de l'économie locale notamment les producteurs.

Ces résultats sont confortés par les travaux d'Azomahou et al (2019) qui ont montré que les programmes d'alimentation scolaire ont un impact positif et significatif sur les résultats scolaires des élèves et le taux de scolarisation. À partir de données expérimentales, les auteurs ont évalué l'impact des programmes d'alimentation scolaire en présence d'attrition et de non-conformité. Il ressort de leurs analyses que les programmes ont un impact positif sur les notes des élèves en français, en mathématique et au niveau global. En outre, l'impact était plus important pour les filles que pour les garçons concernant les notes en mathématiques alors que pour le français, l'impact était plus important pour les garçons que pour les filles. Une analyse coût-efficacité a indiqué qu'un programme de déparasitage serait plus rentable en termes d'amélioration des notes qu'un programme d'alimentation scolaire.

En dehors des programmes d'alimentation scolaires, ceux visant à verser des bourses d'études aux élèves ont joué un rôle déterminant dans les performances éducatives de

certaines pays. En Amérique Latine, notamment au Guatemala le programme de transfert monétaire conditionnel « Mi Familia Progresa » a représenté un référentiel pour plusieurs pays en développement en matière de Protection sociale axée sur l'éducation. En 2011, 37,56% de la population ont bénéficié du programme « PROGRESA » et le montant des dépenses budgétaires a atteint 0,18% du PIB en 2010. Ce programme consiste à verser des bourses d'études aux élèves âgés entre 6 et 15 ans et des transferts monétaires pour la santé et la nutrition des femmes enceintes et des enfants âgés de moins de 6 ans. Une bourse d'étude bimensuel d'un montant de 150 Q\$ est versé au profit des élèves ciblés selon le critère d'éligibilité retenu.

Un programme similaire de transfert monétaire conditionnel a été mis en œuvre au Sénégal en 2008, au profit des orphelins et des enfants en situation de vulnérabilité pour soutenir leur éducation et leur formation (Garcia, M. et Moore, C.M.T., 2012). Les bénéficiaires sont des enfants âgés entre 2 et 18 ans qui sont soit atteint du VIH/SIDA ou vivent dans un ménage affecté par le VIH/SIDA ou e sont des orphelins pauvres risquant d'abandonner leurs études. Chaque année, les bénéficiaires perçoivent un montant de transfert qui varie selon leur niveau d'étude. Par exemple les enfants qui sont au niveau d'étude primaire perçoivent un montant de transfert allant de 125000 FCFA (260 USD) à 135 000 FCFA (281 USD). Au niveau secondaire chaque enfant perçoit annuellement un transfert allant de 145 000 FCFA (302 USD) à 165 000 FCFA (343 USD).

2.5 Impact de la Protection sociale sur la productivité du travail

La Protection sociale est également indispensable pour promouvoir le travail décent et la croissance inclusive (cible 8,5 des ODD). 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 et les capacités humaines (Handayani, S.W. & Babajanian, B. 2012 ; Waqas, M. et Awan, M.S. 2017 ; ILO/World Bank, 2015).

Les programmes d'assistance sociale et les programmes actifs sur le marché du travail jouent un rôle important dans l'amélioration de la productivité du travail. Lorsque ces programmes sont axés sur l'éducation (programmes de bourses scolaires ou programme d'alimentation scolaire), elles permettent d'améliorer la productivité future des bénéficiaires à travers l'accroissement du nombre d'années d'éducation et celui des performances (Diagne, A. et al., 2013 ; Sokhna, O. 2015 ; Diallo, F. L. 2014 ; Vermeersch, C. et Kremer, M., 2005 ; Ahmed, A. 2004 ; Cueto, S. et Chinen, M., 2008). Ces résultats corroborent les travaux du CRES portant sur les coûts et bénéfice des programmes d'alimentation scolaire au Sénégal. En effet, ils ont montré que la productivité de l'élève bénéficiaire du programme s'améliore grâce à l'augmentation du taux de rétention scolaire, lui permettant d'atteindre un niveau d'éducation plus élevé. Cette hausse du niveau d'éducation de l'élève accroît sa productivité et donc son taux de salaire futur sur le marché de l'emploi. Le gain de la productivité dure toute la période d'activité de l'élève (CRES, 2018).

Les programmes d'assurance sociale permettent également d'améliorer la productivité des travailleurs grâce à la facilitation de l'accès aux soins de santé, la baisse de l'absentéisme, une meilleure fidélisation et une plus grande motivation du personnel (Scheil-Adlung, X. 2014). Une étude récente révèle par exemple qu'au Viet Nam les entreprises ayant élargi leur couverture de sécurité sociale de 10% entre 2006 et 2011 ont enregistré un supplément de recettes par travailleur de 1,1% à 2,6% et une hausse de leurs bénéfices de 1,3% à 3% (Lee S. et Torm, N. 2017). Parmi ces programmes d'assistance sociale, les régimes de protection contre le chômage qui associent une aide au revenu à des politiques actives du marché du travail peuvent accroître le potentiel salarial tout au long de la vie en améliorant le capital humain grâce au développement des compétences et des capacités (BIT, 2016f).

La protection contre le chômage peut faciliter le développement et la mise à niveau des capacités productives des populations et constitue donc un outil efficace pour éviter la détérioration des compétences et sauvegarder le capital humain de la nation (BIT, 2014a).

2.6 Impact de la Protection sociale sur l'espérance de vie

La protection directe et indirecte de la santé est essentielle pour atteindre la plupart des ODD. Une couverture sanitaire légale et des services de qualité offrent la possibilité de réduire la mortalité et d'améliorer l'état de santé de la population (OMS, 2017 ; BIT, 2017b). Les programmes d'assistances sociales axés sur la santé augmentent l'espérance de vie des bénéficiaires à travers la facilitation de l'accès aux soins de santé. La Protection sociale axée sur la santé prend souvent la forme de programme de santé universelle ou de transfert conditionnel permettant d'améliorer l'espérance de vie à la naissance ou de couvrir les besoins sanitaires des personnes âgées. Ces dernières années, de nombreux pays, parmi lesquels la Chine, la Colombie, le Rwanda et la Thaïlande, ont progressé en matière de couverture sanitaire universelle. Leurs systèmes de santé reposent sur une combinaison de soins publics, de régimes contributifs pour les travailleurs formels et de régimes partiellement contributifs pour ceux de l'économie informelle, favorisant ainsi la solidarité et l'inclusion sociale (BIT, 2017b).

Certains programmes de transferts conditionnels sont élaborés dans l'unique objectif d'améliorer l'espérance de vie à la naissance et à travers une réduction des risques de mortalité périnatale et de malnutrition chez les enfants de moins de 2 ans. Par exemple, en Bolivie, il a été mis en œuvre un programme de transfert monétaire conditionnel « *Bono Madre Niño - Niña Juana Azurduy* » qui vise à faciliter l'accès aux soins de santé pour les femmes enceintes et les enfants de 0 à 2 ans dans l'objectif de réduire la mortalité maternelle et infantile et la malnutrition chronique chez les enfants de moins de deux ans. En 2017, 2,22% de la population totale ont bénéficié de ce programme et 0.06% du PIB est alloué à son financement. Le montant des transferts par bénéficiaire dépend de la conditionnalité retenue pour chaque bénéficiaire. Les femmes enceintes perçoivent 200B\$(dollar bolivien) de transferts sociaux en quatre tranches pour effectuer leur contrôle prénatal. Après leur accouchement, elles perçoivent un transfert unique de 120B\$ pour couvrir les frais de leurs contrôles post-natales. 125B\$ sont également versés tous les deux mois pour leur permettre d'effectuer des bilans de santé complets.

Le programme de la Couverture Maladie universelle a été institué au Sénégal afin de permettre à certains groupes dits vulnérables de bénéficier de soins de santé par le biais de la gratuité des soins (SES, 2015). À ce titre, la Stratégie nationale de Protection sociale 2005–2015 (SNPS) a été développée en partie dans le but de renforcer et de porter à l'échelle, d'une manière plus équitable, les instruments de Protection sociale, en particulier par l'extension de la couverture d'assurance maladie de 20% à 50% de la population et la mise sur pied de mécanismes d'assurance contre les chocs qui affectent les populations travaillant dans l'agriculture et dans le secteur informel.

Les travaux du CRES en 2018 ont montré que les programmes d'alimentation scolaire peuvent avoir un impact sur l'espérance de vie des bénéficiaires grâce à l'amélioration de l'état nutritionnel des élèves bénéficiaires, amélioration qui se traduit par un meilleur état de santé. En d'autres termes, bénéficier d'un programme de cantine scolaire et d'un déparasitage réduit le risque de morbidité et mortalité chez les élèves bénéficiaires, et par conséquent, accroît leur espérance de vie. Les résultats des estimations ont montré que la longévité des bénéficiaires augmente de 0,3% selon l'hypothèse formée dans PAM (2012).

2.7 Impact de la Protection sociale sur la croissance

La Protection sociale est fondamentale dans la définition des stratégies nationales de promotion du développement humain, mais aussi de la stabilité politique et de la croissance inclusive. Elle garantit aux populations la sécurité du revenu et l'accès effectif aux services de santé et à d'autres services sociaux (éducation et emploi décent, y compris pour les personnes dans des emplois précaires et informels). Elle offre aussi la capacité de tirer profit des perspectives économiques (BIT, 2017a, 2016b, 2013a). En augmentant le revenu des ménages, ces politiques jouent un rôle essentiel dans la stimulation de la demande intérieure, la transformation structurelle des économies nationales, la promotion du travail décent et d'une croissance inclusive et durable. Elles créent également un environnement propice à la création d'entreprises durables (BIT, 2017b). 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 d'un pays qui peuvent concourir à réduire l'inégalité des revenus (Mansoor, A. Issoufou, S. et Sembene, D. 2019). En général, les programmes de Protection sociale, à travers leurs effets sur l'amélioration de la santé, de l'éducation et l'augmentation de la demande permettent d'obtenir une meilleure productivité et plus d'emploi. À travers ces deux effets, la Protection sociale permet de générer des revenus plus importants réduisant ainsi la pauvreté, les inégalités et élargit l'assiette fiscale sur la base de la quelle plus de revenus fiscaux pourront être prélevés. Tous ces effets conjugués induisent une croissance inclusive profitable à tous (SNPS 2015-2035, 2016). L'impact positif de l'extension progressive de la couverture de la sécurité sociale sur le bien-être de la population est avéré dans de nombreux pays (Afrique du Sud, Brésil, Cabo Verde, Chine, Ghana, Inde, Mexique, Mozambique et Thaïlande) et a contribué, en conjonction avec les politiques économiques du marché du travail et de l'emploi, à favoriser le développement économique et social et la croissance inclusive (BIT, 2017b). Cependant, dans certains pays, ces mesures d'assainissement budgétaire ont ralenti les progrès vers la réalisation du droit humain à la sécurité sociale et des autres droits de l'homme (Ortiz, I. et al., 2015 ; HCDH, 2013) ; elles ont aussi limité la capacité des systèmes de Protection sociale à favoriser la reprise socio-économique.

Néanmoins, le rôle crucial que joue la Protection sociale dans la croissance économique inclusive est mis en avant par les efforts audacieux accomplis dans des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes pour renforcer leur système de Protection sociale. Les avancées dans la mise en place des systèmes de Protection sociale, y compris des socles, démontrent que nos sociétés peuvent se permettre d'offrir un minimum de sécurité sociale pour tous et d'étendre progressivement la gamme des prestations et le niveau de couverture de leur système de sécurité sociale (BIT, 2017b). Les programmes de Protection sociale à travers leurs variantes et composantes agissent directement et indirectement sur la croissance. Par exemple, les programmes de travaux HIMO à travers leur recours à la main-d'œuvre non qualifiée et qualifiée, ainsi qu'aux bureaux d'études, de conception et de contrôle des travaux contribuent significativement à la croissance grâce à ses effets sur l'emploi, la création de PME, la demande, etc. Ils contribuent également à augmenter le pouvoir d'achat des populations défavorisées, à monétariser le milieu rural et, lorsqu'ils sont associés à une politique de production et transformation de produits locaux, à stimuler la demande pour des biens et services créés dans l'économie locale. Ces nouveaux circuits économiques contribuent ainsi à la croissance économique, catalyseur d'un cercle vertueux qui ensuite crée davantage d'emplois (Organisation internationale du Travail, 2013).

Partie II Exploration d'un espace budgétaire pour la Protection sociale



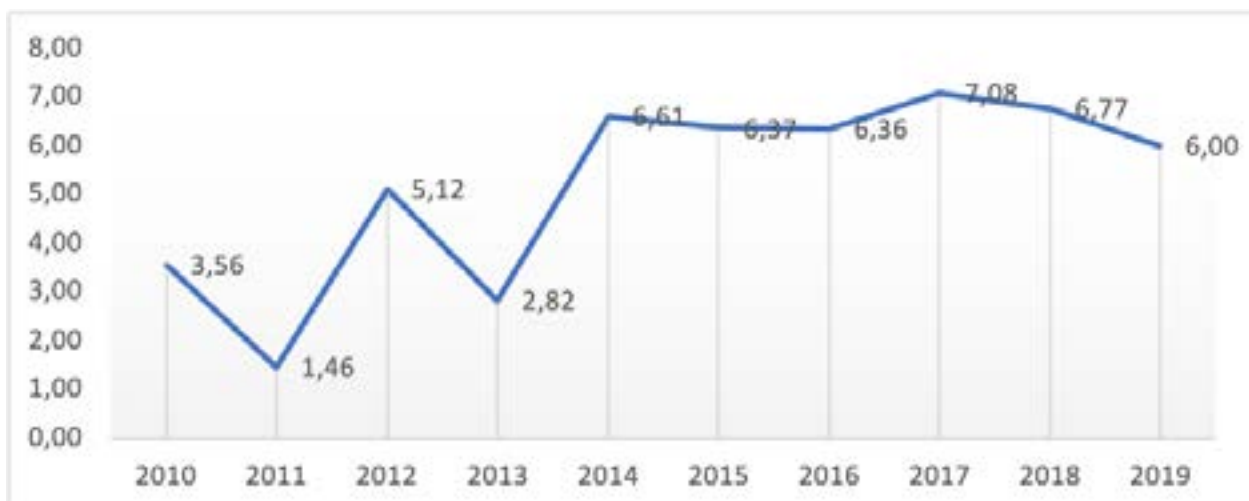
► III Revenus fiscaux, dépenses publiques et financement public de la Protection sociale au Sénégal

Le budget public est l'outil dont dispose l'État pour contribuer au financement de la Protection sociale. Son examen permet de définir un cadre indicatif qui met en évidence les principales mesures macroéconomiques et budgétaires à prendre en compte pour identifier la marge de manœuvre budgétaire potentielle dont dispose le gouvernement du Sénégal. Les revenus fiscaux, les dépenses publiques, notamment les dépenses de Protection sociale, les possibilités d'endettement sont examinées pour déterminer les marges budgétaires disponibles pour un financement plus adéquat des dépenses de Protection sociale.

3.1 Croissance économique, réformes fiscales et recettes publiques

Pour assurer la stabilité des finances publiques et des programmes mis en place dans le domaine de la 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 plus facilement de dégager un espace budgétaire. Après une évolution faible et irrégulière au cours de la période 2010-2013, la croissance du PIB du Sénégal affiche, à partir de 2014, une tendance stable qui s'est maintenue au-dessus de 6% comme il est illustré dans la figure 2. En 2017, le taux de croissance du PIB réel a franchi la barre des 7% avant de retomber à 6.7% en 2018 et 6% en 2019. Cette nouvelle dynamique de la croissance a été favorisée à la fois par la consolidation des investissements structurants dans les secteurs prioritaires, le renforcement de la mise en œuvre des réformes phares, en particulier dans le secteur du transport et l'amélioration de la bonne gouvernance (MEFP, 2019a).

Figure 2 : Taux de croissance du PIB au Sénégal (2010 - 2019)



Source: World development indicator (WDI).

La tendance actuelle de l'évolution du PIB est un facteur favorable à un accroissement des recettes publiques pouvant contribuer au financement de la Protection sociale, que ce soit sous la forme de prélèvements d'impôts ou de cotisations sociales pour les travailleurs.

Si la croissance permet d'élargir la base fiscale et d'accroître la marge fiscale pour la Protection sociale, il est aussi important d'avoir un dispositif fiscal efficace qui permet à la fois d'élargir effectivement l'assiette fiscale et d'accroître la productivité fiscale. Dans ce contexte, la réforme fiscale entreprise au Sénégal en 2012 avec l'entrée en vigueur du nouveau Code général des Impôts (CGI) visait une amélioration du rendement fiscal et une meilleure justice fiscale entre les contribuables par une réduction des disparités. Les changements majeurs introduits dans le nouveau code fiscal ont concerné à la fois les impôts directs et les impôts indirects. Pour ce qui est des impôts directs, les modifications sont regroupées en trois volets : le relèvement de l'impôt sur les sociétés de 25% à 30%, la fixation du taux de l'impôt minimum forfaitaire sur les sociétés (IMF) à 0,5% du chiffre d'affaires annuel, le changement du mode de calcul de l'Impôt sur le Revenu des Personnes physiques (IRPP) et l'introduction d'une nouvelle taxe appelée contribution globale unique (CGU)¹⁴.

Pour la fiscalité indirecte, les changements majeurs ont porté sur les taxes sur les produits pétroliers et non pétroliers, la taxe sur les activités financières et dans une moindre mesure les droits de douane. Les taux de TVA n'ont pas varié¹⁵. Les changements sur la taxation des produits pétroliers ont consisté en une introduction dans le prix du carburant d'une taxe sous forme d'un montant forfaitaire de 10 francs CFA. Les modifications des taxes spécifiques sur les produits non pétroliers ont concerné le tabac, les alcools, le café et thé, les corps gras, les cosmétiques et les véhicules. La taxe sur les opérations bancaires (TOB) a évolué en une taxe sur les activités financières avec une assiette élargie aux activités de transfert d'argent en 2013. Pour la taxe sur les conventions d'assurance (TCA), les taux ont été revus à la baisse pour les assurances incendie (20 à 5%). Tous les autres taux sont restés inchangés ; il s'agit de celle de la navigation (5%), assurances de groupe (3%), rentes viagères (6%), crédits à l'export (0,25%) et autres assurances (10%).

Les réformes fiscales adoptées pour caractéristique de porter essentiellement sur le relèvement des taux des impôts directs et indirects et l'introduction de nouvelles taxes. Elles n'ont pas mis l'accent sur l'élargissement de l'assiette fiscale, notamment pour une meilleure fiscalisation de l'économie informelle, ni sur l'augmentation significative du rendement fiscal. Des progrès importants dans ces deux domaines élargiraient les marges budgétaires du pays.

Les mesures entreprises dans le cadre de la réforme budgétaire de 2013 et la relance de l'économie à partir de 2013 se sont traduites par une forte progression des recettes publiques passant de 1 376 milliards à 2 767 milliards de francs CFA en 2019, soit une augmentation de 50% sur une période de 8 années (tableau 1). Les prévisions portent le montant des recettes totales de l'État à 3 103 milliards de francs CFA en 2020. Les recettes fiscales constituent la principale source des revenus de l'État avec une part dépassant les 80% sur la période 2011-2020 variant entre un maximum de 84% en 2011 et un minimum de 77% en 2016 avant d'atteindre une part de 82% en 2019. Les recettes fiscales sont plus composées de taxes indirectes de de taxes directes. Les recouvrements concernant la fiscalité directe sont évalués à 761 milliards en 2019 contre 346 milliards en 2011, soit une hausse de 415 milliards correspondant à une augmentation de plus de 50%. La fiscalité indirecte a connu une croissance plus importante sur cette période, passant de 941 milliards en 2011 à 1 413 milliards en 2019, soit une hausse de 472 milliards de francs correspondant à une augmentation de 35%. S'agissant des recettes non fiscales et des dons, elles ont connu une légère progression durant cette période. Cette progression des recettes constitue une véritable opportunité pour le financement de la Protection sociale.

14 Elle concerne les personnes physiques dont les revenus fonciers n'excèdent pas 3 millions francs CFA.

15 Le tableau A17 donne une synthèse des barèmes fiscaux avant et avec la réforme fiscale.

Tableau 1 : Recettes publiques du Sénégal (en milliards de francs), 2011-2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afrique subsaharienne										
République du Congo	46,4	49,1	50,6	48,1	32,6	34,1	27,9	29,2	31,6	29,5
Burkina Faso	18,4	19,9	21,7	19,2	18,3	18,6	19,2	19,4	20,9	19,5
Mozambique	25	25,2	29,6	30,4	26	23,9	27,1	26	30,4	28,5
Sénégal	18,2	18,6	17,7	19,2	20,7	19,5	18,8	20,2	19,3	19,5
Asie du Sud										
Népal	17,8	18	19,6	20,4	20,8	23,3	24,1	25,3	26,0	25,3
Inde	19,3	19,8	19,6	19,1	19,9	20,1	19,9	20,2	19,7	19,5
Pays à faible revenu										
Amérique Latine	22,9	23,4	23,1	23,1	23,6	24,9	24,5	23,9	23,7	23,1
Pays développés										
France	51,1	52,1	53,1	53,3	53,2	53,0	53,6	53,6	52,8	51,7
Danemark	54,4	54,5	54,6	56,4	53,2	52,4	52,8	51,4	53,6	49,1
Italie	45,6	47,6	48,1	47,9	47,8	46,7	46,3	46,3	47,1	46,9

Source : FMI, 2012, 2015, 2019

Bien que le Sénégal ait réalisé des performances en matière de recouvrement de l'impôt, le taux de pression fiscale reste relativement faible (entre 18% et 20% sur la période 2011-2020) comparé à celui d'autres pays en développement ou émergents dans différentes régions du monde. Il avoisine celui du Burkina Faso mais est inférieur à celui du Mozambique et de la République du Congo qui ont atteint plus de 30% en 2019. On trouve également des pays en développement en Asie du Sud et en Amérique latine où le taux de pression fiscale est supérieur à celui du Sénégal. Dans les pays développés, le prélèvement fiscal peut être 2,5 fois supérieur à celui du Sénégal. Les ambitions du gouvernement de faire du Sénégal un pays émergent qui sont déclinées dans le Plan Sénégal émergent (PSE 2020-2025) ne peuvent se réaliser que si le prélèvement fiscal du Sénégal atteint au 25% comme dans tous les pays qui ont le statut de pays émergent. Cet effort fiscal additionnel est nécessaire aussi pour assurer un financement adéquat de la Protection sociale.

Tableau 2 : Évolution des recettes publiques en pourcentage du PIB, 2011-2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totales recettes et dons (a)+(b)+(c)	1526	1,692	1,659	1,805	2,026	2,335	2,377	2,494	2,767	3,103
Recettes totales hors dons (a)+(b)	1376	1,497	1,471	1,587	1794	2091	2113	2220	2476	2785
Recettes fiscales (a)	1287	1,411	1,343	1,459	1,597	1,789	1,876	2,016	2,268	2,557
Impôt sur le revenu	346	379	390	418	486	560	607	641	761	840
Taxes sur les biens et les services	729	830	760	829	855	960	904	980	1,109	1,273
Taxes sur les produits pétroliers	212	202	194	212	228	235	266	298	304	334
Recettes non fiscales et FSE (b)	89	85	128	127	197	302	237	204	208	228
Dons (c)	150	196	188	219	232	244	264	274	291	318
Budgétaires	37	32	20	38	31	38	49	37	51	56
Projets de développement budgétisés	113	164	168	181	201	206	215	237	240	261

Source : FMI, 2020

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. À titre illustratif, on peut considérer les obligations à impact social (OIS). Il s'agit d'un partenariat public-privé (PPP) fondé sur le principe que les investisseurs avancent des fonds aux pays déficitaires et acceptent d'être payés lorsque les résultats sont atteints dans un délai prédéterminé. En 2017, la Colombie a lancé la première Obligation à Impact social (OIS) dans un pays en développement qui devait servir à améliorer l'emploi urbain (Ortiz et al, 2017). Étant donné le niveau et le profil de la dette au Sénégal, cette possibilité est à considérer avec beaucoup de précaution.

Au début des années 2010, le niveau d'endettement était faible grâce notamment à l'effacement d'une bonne partie de la dette extérieure dont il avait bénéficié. Mais en dépit de la revalorisation du PIB de 30% intervenue en 2014, l'encours de la dette du Sénégal a augmenté rapidement passant de 44,5% du PIB en 2015 à 61,5% en 2018 (Tableau 3). Mais ce dernier taux est plus élevé (64%) si on prend en compte les entreprises détenues par l'État et les entités parapubliques (FMI, 2018). L'émission d'une euro-obligation d'une valeur de 2,2 milliards de dollars courant mars 2020 dont une partie a servi au refinancement des dettes onéreuses contractées a contribué à la progression rapide de la dette extérieure sénégalaise au cours des trois dernières années. Comparativement au plafond d'endettement fixé à 70% par l'UEMOA, le Sénégal dispose d'une faible marge d'endettement.

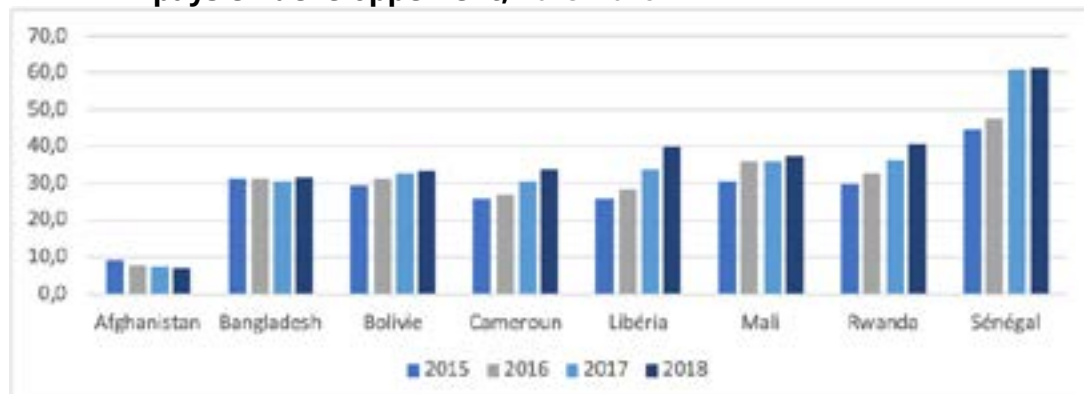
Tableau 3 : Sénégal, dette publique et solde budgétaire (en milliards de FCFA), 2011-2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de la dette publique	2727	3252	3442	3891	4678	5348	7518	8252	9197	10053
Encours de la dette publique en % du PIB	40%	44,9%	47,1%	50%	44,5%	47,5%	61,2%	61,6%	63,3%	63,1%
Service de la dette publique	237	130	135	200	610	830	596	908	765	663
Service de la dette publique en % du PIB	3,5%	1,8%	1,9%	2,6%	5,8%	7,4%	4,9%	6,8%	5,3%	4,2%
Service de la dette publique en % des recettes	17,2	8,7	9,2	12,6	34	39,7	28,2	40,9	30,9	23,8
Solde budgétaire global (dons compris)	-455	-463	-400	-396	-387	-369	-362	-453	-430	-471
Solde budgétaire en % du PIB	-6,7%	-6,4%	-5,5%	-5,1%	-3,7%	-3,3%	-3,0%	-3,7%	-3,8%	3%

Source : FMI, 2012, 2015, 2019.

Le niveau d'endettement du Sénégal est élevé aussi si on le compare à celui d'autres pays en développement comme le Bangladesh, le Cameroun, le Libéria et le Rwanda (figure 3).

Figure 3 : Encours de la dette publique (en pourcentage du PIB) dans quelques pays en développement, 2015-2018



Source : FMI, Global Debt Database.

Au cours des dernières années, l'augmentation de la dette publique s'est opérée à travers des canaux moins traditionnels. La structure de la dette extérieure du Sénégal a connu deux évolutions notables. D'abord, la part des créanciers traditionnels que sont les pays de l'OCDE a baissé de façon notable au profit de celle des pays dits émergents notamment la Chine et la Turquie. Ensuite, on a assisté à une montée de la dette émise sur les marchés financiers internationaux. La raison de cette tendance est que la forte croissance des liquidités internationales et la baisse des rendements dans les pays de l'OCDE ont amené les investisseurs internationaux à trouver de nouveaux débouchés dans certains pays africains qui n'avaient jusqu'alors accès aux marchés internationaux et dont le niveau d'endettement était faible. Des pays comme le Sénégal ont pu accéder à des prêts à des maturités de 5 voire 12 ans. L'encours de la dette obligataire du Sénégal a rapidement progressé atteignant un niveau de 15% du PIB en 2018.

L'endettement public est le résultat d'une accumulation de déficits publics. Le solde budgétaire en pourcentage du PIB est resté élevé entre 2011 et 2015, fluctuant entre 6,7% en 2011 et 5,1% en 2014 avant de se stabiliser au-dessus de 3% entre 2015 et 2019. En 2020, il est projeté à 3% du PIB, soit une amélioration de 0,8% par rapport à 2019 (Tableau 3). Cette évolution serait en liaison avec les économies escomptées dans le cadre de la rationalisation des dépenses de consommation publique (téléphonie, agences, etc.), le renforcement de la programmation des investissements ainsi que les performances attendues du recouvrement des recettes (MEPC, 2019a ; 2019b). Dans les années à venir, l'État du Sénégal envisage de maintenir le déficit public en-dessous de 3% conformément à la norme communautaire.

L'accroissement rapide de l'encours de la dette s'est accompagné d'une détérioration de la viabilité¹⁶ de la dette publique sénégalaise. Le service de la dette a rapidement augmenté. S'il a représenté 12,6% des recettes publiques en 2014, mais près de 41% en 2016 et 2018 avant de retomber à 31% en 2019 (tableau 3). Une hausse de ce ratio rendra imposera un ajustement budgétaire, c'est-à-dire un plan soit de réduction des dépenses publiques, soit d'augmenter les recettes fiscales (ou les deux) de manière à faire face au service de la dette.

3.2 Dépenses publiques et Protection sociale

Les dépenses publiques sont un instrument majeur d'intervention de l'État. Leur niveau et leur composition influencent la marche de l'économie et exercent une influence déterminante sur le caractère redistributif de l'intervention de l'État. Les dépenses publiques constituées des charges et des acquisitions d'actifs non financiers ont connu des progressions plus importantes que celle des recettes publiques au cours des années 2010. Elles ont atteint 3197 milliards en 2019 contre 2413 milliards en 2015 soit une augmentation 784 milliards. Les dépenses courantes ont plus contribué à cette hausse par rapport aux dépenses en capital. Elles se sont établies à 1973 milliards en 2019 contre 1504 milliards en 2015 correspondant à une augmentation de 469 milliards. Cette hausse des dépenses courantes est essentiellement portée par les augmentations de la rémunération des salariés à hauteur de 215 milliards, suivie du versement des intérêts de la dette (123 milliards) et des subventions (71 milliards). Cependant, les dépenses allouées aux prestations sociales ont baissé durant cette période. Elles sont passées de 60 milliards en 2015 à 15 milliards en 2019. Les dépenses en capital, quant à elles ont reçu la priorité de l'État progressant de 215 milliards à 909 milliards en 2015 et à 1124 milliards en 2019 (Tableau 4). Les subventions, les dons et une partie des dépenses en capital qui ont fortement progressé durant ces dernières années revêtent souvent un caractère moins prioritaire par rapport aux dépenses sociales et leur réduction offrirait une marge pour le financement de la Protection sociale.

16 Par viabilité on entend la capacité du pays à faire face au service de sa dette.

Tableau 4 : Dépenses publiques par catégorie (en milliards de francs CFA), 2015-2023

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses (1)+(2)	2413	2704	2739	2946	3197	3573	3,907	4525	5113
Dépenses courantes (1)	1504	1613	1679	1923	1973	2170	2356	2691	3053
Rémunération des salariés	526	572	600	680	741	828	898	1,022	1,140
Utilisation des biens et services	384	322	326	314	334	398	449	511	570
Intérêts	160	188	234	266	283	295	316	345	390
Aux non-résidents	126	140	178	227	249	267	280	308	347
Aux résidents	34	48	56	39	34	28	36	37	44
Subventions	51	52	43	129	122	79	73	85	92
Dont : subventions à la SENELEC financées par le FSE	0	20	0	18	12	0	0	0	0
Dont : SENELEC du budget	0	0	0	52	50	33	25	25	25
Dont : subventions aux carburants	0	14	0	14	16	0	0	0	0
Dons (courants hors FSE)	216	284	190	248	261	286	311	337	375
Prestations sociales	60	6	7	7	15	31	50	97	113
Autres charges	108	189	280	279	218	254	259	295	373
Dépenses en capital (2)	909	1091	1059	1023	1224	1403	1551	1834	2060

Source : FMI, 2019.

3.3 Sources de financement des dépenses sociales

Les dépenses de Protection sociale comprennent celles relevant directement de la loi de finance, les dépenses des caisses de Protection sociale relevant du régime contributif et financièrement autonome, et les dépenses financées par des ressources extérieures. Ces dépenses agrégées 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).

On ne dispose pas d'une nomenclature détaillée des dépenses de Protection sociale au Sénégal pour les dernières années. Si l'on s'appuie sur les données de la période 2010-2015 issues d'une évaluation de la Banque mondiale (2017), les dépenses de Protection sociale représentent entre 3% et 3,5% du PIB. Les ressources issues du système contributif incluent toutes les contributions des employeurs, des employés et du solde créditeur des organismes du système d'assurance pour le secteur privé. La part des dépenses des régimes contributifs a légèrement baissé sur la période 2010 à 2015 progressant de 37% à 32% du total des dépenses de Protection sociale. La part des dépenses issues du financement externe a été faible et irrégulière sur la période fluctuante entre 6,4% et 10,2% (Banque mondiale, 2017). Les possibilités de financement de la Protection sociale sur la base de ressources extérieures paraissent limitées.

En valeur absolue, les dépenses d'assistance sociale ont connu une progression plus importante comparée aux dépenses d'assurance sociale. Les dépenses d'assistance sociale en 2015 sont 38% plus élevées qu'en 2010. Les dépenses d'assurance sociale ont,

quant à elles, progressé de 31% entre 2010 et 2015. Sur la même période, les dépenses des programmes d'accès à l'emploi sont celles ayant le plus augmenté, mais les taux d'accroissement ne reflètent pas l'irrégularité des niveaux des dépenses. Une autre caractéristique des dépenses de Protection sociale est qu'elles représentent une faible part des dépenses totales de l'État comparée à celles des autres secteurs sociaux. Alors que les dépenses totales de l'éducation fluctuent entre 20 et 25% des dépenses publiques totales, celles de la santé se situent entre 10 et 12%, la Protection sociale ne représente que 6 % en moyenne des dépenses d'éducation sur la période 2010-2015. C'est le même taux qu'affiche le budget de 2020 où la protection reçoit 222 milliards sur un budget de 3709 milliards de francs. (Tableau 5).

Tableau 5 : Sénégal, classification fonctionnelle du budget de 2020 (en milliards de francs)

Classification	Budget	En %
01. Services généraux	867	23%
02. Défense	187	5%
03. Ordre et sécurité publics	170	5%
04. Affaires économiques	994	27%
05. Protection de l'environnement	135	4%
06. Logement et équipements collectifs	105	3%
07. Santé	194	5%
08. Loisirs, culture	54	1%
09. Enseignement	780	21%
10. Protection sociale	222	6%
Total	3709	100%

Source : MEFP ; Projet de loi de Finances, 2020.

Les dépenses de Protection sociale sont dominées par celles de l'assurance sociale qui ne couvrent que les salariés du secteur formel, suivie de celles de l'assistance sociale. Si on isole la Protection sociale contributive, les dépenses en assistance sociale font moins de 1,2% pour une moyenne de 1,6% du PIB sur les pays observés (Banque Mondiale, 2017). En 2015, elles sont évaluées à 0,99% du PIB. Ce taux est inférieur à ceux de l'Angola (2,3%), de la Guinée (1,55%) et du Mozambique (1,27%). Il avoisine celui de l'Éthiopie (0,97%) et est supérieur à ceux du Ghana (0,58%), du Nigéria (0,28%) et du Sri Lanka (0,66%) comme le montre le tableau 6.

Tableau 6 : Dépenses publiques de Protection sociale dans les pays en développement

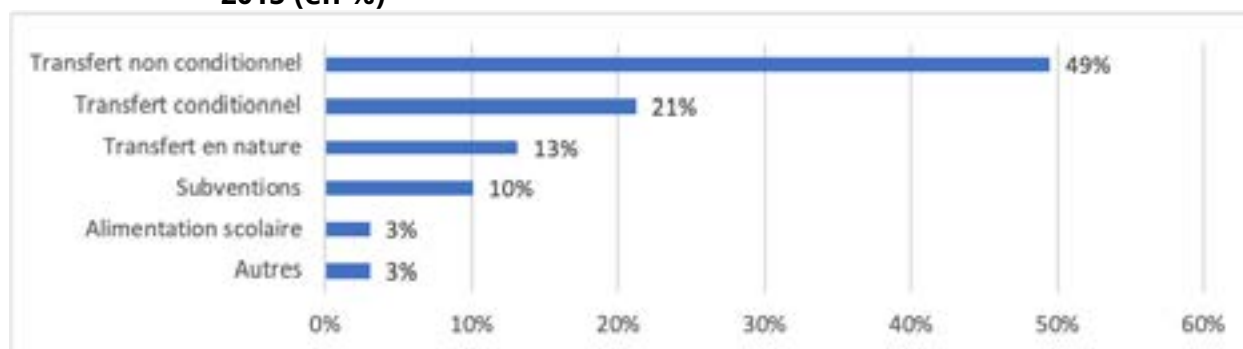
Pays	Année	Total en % du PIB	Total hors assurance Santé en % du PIB	Dépenses par tête (en \$ppp 2011)	Dépenses par tête hors assurance santé (en \$ppp 2011)
Afrique Subsaharienne					
Angola	2015	2,3	2,3	117	117
Éthiopie	2013-16	0,97	0,97	16	16
Ghana	2014-16	0,58	0,54	26	24
Guinée	2015	1,55	1,49	16	15

Pays	Année	Total en % du PIB	Total hors assurance Santé en % du PIB	Dépenses par tête (en \$ppp 2011)	Dépenses par tête hors assurance santé (en \$ppp 2011)
Mozambique	2010, 2015	1,27	1,27	15	15
Nigéria	2014-16	0,28	0,28	13	13
Sénégal	2015	0,99	0,89	22	20
Asie du Sud					
Bangladesh	2015	0,73	0,73	23	23
Inde	2016	1,52	1,51	77	77
Népal	2010, 2014	1,32	1,32	29	29
Sri Lanka	2013-15	0,66	0,66	76	76
Amérique Latine					
Brésil	2015	1,35	1,35	204	204
Colombie	2015	3,01	1,19	378	149

Source : Banque Mondiale, *Aspire*.

Une autre caractéristique majeure de l'assistance sociale au Sénégal est sa composition. Pour l'année 2015, ses dépenses sont constituées, pour une grande part, de transferts non conditionnels soit 49%. Ils sont suivis des transferts conditionnels (21%) et des subventions (10%). Les programmes d'alimentation scolaire et les autres dépenses d'assistance sociale enregistrent les valeurs les plus faibles (3% chacun). Les dépenses des programmes d'accès à l'emploi et de réponse aux chocs et urgences représentent une part assez faible dans les dépenses de Protection sociale au Sénégal (Figure 4).

Figure 4 : Composition des dépenses de Protection sociale pour le Sénégal en 2015 (en %)



Source : World Bank, *Aspire*.

Une comparaison des dépenses d'assistance sociale par type de programme entre le Sénégal et un groupe de pays en développement montre des similarités. À l'instar du Sénégal, plusieurs pays en développement consacrent la plus grande part de leurs dépenses de Protection sociale aux programmes de transfert non conditionnel. Ils représentent 85% des dépenses pour l'Angola contre 64% pour le Népal et 50% pour la Ghana. Les programmes d'alimentation scolaire reçoivent la plus faible part. L'Angola y consacre seulement 1% de ses dépenses contre 4% pour le Bangladesh et 3% pour la Colombie (tableau 7).

Tableau 7 : Dépenses de Protection sociale par type de programme (en %)

Pays	Année	Transfert conditionnel	Transfert non conditionnel	Pensions sociales	Alimentation scolaire	Travaux publics	Transfert en nature	Subventions	Autres
Afrique Subsaharienne									
Angola	2015	-	85%	14%	1%	-	-	-	-
Éthiopie	2013-16	-	-	-	3%	67%	31%	-	-
Ghana	2014-16	-	50%	-	26%	2%	-	19%	5%
Guinée	2015	5%	-	-	-	19%	-	76%	-
Mozambique	2010, 2015	-	43%	-	7%	10%	35%	3%	2%
Nigeria	2014-16	-	-	-	-	100%	-	-	-
Sénégal	2015	21%	49%	-	3%	-	13%	10%	3%
Asie du sud									
Bangladesh	2015	14%	7%	23%	4%	38%	12%	0%	1%
Inde	2016	-	-	4%	4%	16%	68%	4%	4%
Népal	2010, 2014	-	64%	21%	12%	-	-	-	2%
Sri Lanka	2013-15	2%	59%	6%	6%	-	18%	2%	6%
Amérique Latine									
Brésil	2015	33%	2%	52%	4%	-	-	6%	2%
Colombie	2015	10%	3%	5%	3%	1%	4%	62%	12%

Source : Banque Mondiale, Aspire.

Au total, la part des dépenses sociales dans le budget de l'État est restée faible et a peu varié comparée aux autres postes de dépenses du budget de l'État. Durant ces 5 dernières années, les subventions et les dépenses en capital qui revêtent souvent un caractère moins prioritaire par rapport aux dépenses sociales ont fortement progressé. D'un autre côté, lorsqu'on soustrait les dépenses d'assurance sociale, on constate que la part allouée aux dépenses d'assistance sociale est encore plus faible par rapport à celles-ci. Rapportées au PIB, leur niveau relatif est inférieur à celui de nombreux pays en développement. En réduisant les dépenses allouées à des postes moins prioritaires comme les subventions et les investissements coûteux à faible impact économique ou social, une nouvelle marge pourra être disponible dans le budget de l'État permettant d'accroître les financements alloués aux secteurs sociaux, plus particulièrement aux dépenses d'assistance sociale.

L'analyse des finances publiques sénégalaises a mis en évidence les facteurs qui sont déterminants dans l'identification d'un espace fiscal potentiel. La poursuite de la croissance économique, relativement forte au cours des cinq dernières années, ainsi que les réformes fiscales en cours visant une nette amélioration de la productivité et de l'assiette fiscales, assureront 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, ainsi que du niveau et de la composition de l'endettement public a mis en évidence le caractère insoutenable du rythme auquel les emprunts publics se sont accrus ces dernières années. À moyen terme, le financement des dépenses publiques devra être principalement assuré par des ressources publiques propres et non par l'endettement. Si certaines dépenses publiques sur lesquelles le gouvernement a mis l'accent au cours des sept dernières années, comme les infrastructures, sont une source de croissance économique et donc d'augmentation des ressources publiques, il existe d'autres dépenses dont l'allocation de tout ou partie à la Protection sociale en augmenterait considérablement l'utilité sociale. Il s'agit de dépenses censées bénéficier aux pauvres mais qui profitent plutôt aux ménages non pauvres comme les subventions du carburant, les dépenses fiscales en faveur des importations de produits de grande consommation comme l'huile et le riz. Une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques constitue un autre levier qui permet au gouvernement de créer un espace budgétaire.

► IV Création d'un espace budgétaire au Sénégal

Le financement des dépenses pour l'extension de la Protection sociale nécessite de disposer d'un espace budgétaire ou espace fiscal permettant de disposer de ressources issues du budget de l'État sans risquer la pérennité de sa situation financière ou la stabilité de l'économie (Heller, 2005). Dans cette section trois options sont examinées pour élargir l'espace budgétaire en faveur des dépenses de Protection sociale au Sénégal. Il s'agit de la réaffectation des dépenses publiques existantes ; l'augmentation des recettes fiscales ; l'extension de la couverture de sécurité sociale et l'augmentation des recettes provenant des cotisations. La réaffectation des dépenses publiques concerne la réallocation des ressources dédiées à la gratuité des soins de santé, la contribution des collectivités locales et la réaffectation des dépenses publiques de subvention au carburant. L'augmentation des recettes fiscales concerne l'élimination des dépenses fiscales en faveur des entreprises, l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale, la taxation de produits de grande consommation alimentaire, les taxes prélevées sur les transferts d'argent, la télécommunication, les ressources naturelles, la fiscalité de l'environnement et les taxes comportementales. L'option sur l'extension de la couverture de sécurité sociale et l'augmentation des recettes provenant des cotisations vise à mobiliser la contribution des ménages à la Couverture Maladie universelle et à étendre la pension de retraite aux actifs de l'économie informelle.

4.1 La réaffectation des dépenses publiques

La réaffectation des dépenses publiques est un moyen important de financement des besoins nouveaux dans le domaine social (OCDE, 2006). Bien que disposant d'une série de mesures lui permettant d'orienter une partie de ses dépenses publiques vers le financement de la Protection sociale, le Sénégal pourrait rencontrer des difficultés à appliquer cette mesure du fait de sa complexité et de son action controversée. En effet, la réaffectation des ressources publiques suppose la non existence de ressources supplémentaires et considère que les ressources allouées à certains secteurs doivent être réduits au profit des investissements sociaux. Le système de réallocation conduit ainsi à des gagnants et à des perdants qui peuvent s'opposer à la mesure. Pour que la réaffectation des dépenses publiques soit efficace, il doit y avoir une volonté politique forte. Les dépenses pour lesquelles une réaffectation est envisagée dans le cas du Sénégal sont les ressources allouées à la gratuité de soins, les dépenses des collectivités territoriales qui relèvent de la Protection sociale, les subventions au carburant et les dépenses fiscales.

4.1.1. Réallocation des ressources dédiées à la gratuité des soins de santé

Le financement de l'accès à la gratuité provient du budget du ministère de la Santé et de l'action sociale (MSAS) et des programmes dont le paquet de prestations inclut la gratuité de l'accès à la CMU. À travers le budget du MSAS, le gouvernement prend en charge l'accès à la santé de nombreux groupes de personnes vulnérables. Le tableau 8 recense une dizaine d'initiatives de gratuité tels que le plan Sésame (gratuité des soins pour les personnes âgées de plus de 60 ans), la gratuité des soins pour les enfants âgés de moins de 5 ans, la gratuité des accouchements et césariennes, la facilitation de l'accès aux contraceptifs surtout pour les femmes et les jeunes, etc. Le MSAS qui achète de telles prestations de soins de santé auprès de ses propres structures en est aussi le vendeur. Le prix auquel est facturé chacune de ces prestations est fixé par le MSAS lui-même. Le transfert de ces dépenses à une institution autonome en charge de la Protection sociale permettrait de

séparer l'acheteur et le vendeur de ces gratuités de soins de santé. Le prix pourrait être fixé sur des bases plus objectives et la vérification de l'effectivité des gratuités plus crédible. On supposera donc qu'à terme les dépenses en gratuité seront transférées à l'organisme qui gère le système de Protection sociale.

En 2019, les dépenses de gratuité et de subventions de soins inscrites dans le budget du ministère de la Santé et de l'action sociale (MSAS) sont estimées à 16,7 milliards de francs CFA. Elles sont déterminées en considérant les dépenses affectées à la couverture des différents programmes de gratuité de soins de santé inscrites dans le budget du ministère de la Santé et de l'action sociale. De ces ressources, le plus grand montant est alloué à la gratuité des soins pour enfants de 0 à 5 ans estimé à 5,83 milliards de francs CFA. Suivent les accouchements et césariennes qui représentent 2,63 milliards de francs CFA. L'initiative à laquelle est alloué le plus faible montant est le financement des personnes atteintes du cancer qui reçoit 0,03 milliard de francs CFA. Afin de projeter les évolutions des montants de ces dépenses de gratuité au cours de la période 2020-20235, on a retenu l'hypothèse que la croissance annuelle moyenne de ces dépenses est égale à celle du PIB réelle équivalent à 6,9% par an.

Tableau 8 : Dépenses en gratuités de santé inscrites dans le budget du ministère de la Santé et de l'action sociale (MSAS), 2019 (en milliards de francs)

Gratuité	Montant
Plan Sésame	2,052
Gratuité des enfants 0 -5 ans	5,830
Accouchements et césariennes	2,630
Contraceptifs	0,20
Subvention générale aux mutuelles de santé pour élargir le paquet de bénéfices	1,00
Subvention de la prise en charge des indigents à travers les mutuelles de santé	0,70
ARV	1,30
PEV	0,90
L'insuffisance rénale (dialyse)	1,40
Diabète (insuline)	0,30
Cancer	0,30
La Tuberculose	0,26
Prise en charge des personnes vulnérables/DGAS	0,11
Total	16,70

Source : Budget du ministère de la santé et de l'action sociale du Sénégal, 2019.

Le tableau 9 ci-dessous indique le montant de dépenses pour ces différentes gratuités sur la période 2019-2035. Il qui est passé de 2019 s'est élevé à 16,7 milliards de francs en 2019 à 17,8 milliards de francs sont prévus pour 2020. On a supposé que ces dépenses augmentent au même rythme que le PIB réel, soit 6,9% par an. Cette hypothèse est plutôt conservatrice, on aurait pu retenir que le taux d'accroissement de ces dépenses est égal au taux de croissance du PIB nominal qui est l'assiette du prélèvement public. La progression annuelle du budget du MSAS aurait pu être retenue aussi. Leur évolution est présentée dans le tableau ci-dessous. Ce montant devrait être en constante hausse sur les années à venir comme illustré dans le tableau suivant. Dans le cadre d'une réforme du programme de Couverture Maladie universelle, ces dépenses devraient être transférées à l'Agence de la Couverture Maladie universelle afin d'opérer une distinction nette entre l'offreur et l'acheteur de soins. Dans la situation actuelle, le ministère de la Santé et de l'action sociale à la fois offre les services de santé, fixe les prix de ces derniers, prépare ses factures et se fait payer par lui-même. Personne ne contrôle réellement l'effectivité des prestations.

Tableau 9 : Initiatives de gratuité et de subventions de soins de santé (en milliards de francs CFA), 2019-2035

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Plan Sésame	2,05	2,19	2,35	2,51	3,06	4,28	5,97
Gratuité des enfants 0 -5 ans	5,83	6,23	6,66	7,12	8,70	12,15	16,96
Accouchements et césariennes	2,63	2,81	3,01	3,21	3,93	5,48	7,65
Contraceptifs	0,20	0,21	0,23	0,24	0,30	0,42	0,58
Subventions générales aux mutuelles de santé pour élargir le paquet de bénéficiaires	1,00	1,07	1,14	1,22	1,49	2,08	2,91
Subvention de la prise en charge des indigents à travers les mutuelles de santé	0,70	0,75	0,80	0,86	1,05	1,46	2,04
ARV	1,30	1,39	1,49	1,59	1,94	2,71	3,78
PEV	0,90	0,96	1,03	1,10	1,34	1,88	2,62
L'insuffisance rénale (dialyse)	1,40	1,49	1,60	1,71	2,08	2,91	4,06
Diabète (insuline)	0,30	0,32	0,34	0,37	0,45	0,63	0,87
Cancer	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05	0,07
La tuberculose	0,26	0,28	0,30	0,32	0,39	0,54	0,76
Prise en charge des personnes vulnérables/DGAS	0,11	0,12	0,13	0,13	0,16	0,23	0,32
Total	16,70	17,86	19,09	20,41	24,93	34,80	48,58

Source : Ministère de la Santé et de l'action sociale et simulations des auteurs.

4.1.2. Contribution des collectivités locales

La contribution des collectivités territoriales à la Protection sociale est constituée principalement des dépenses pour l'accès de leurs populations au programme CMU, aux transferts d'argent sans contrepartie à des personnes nécessiteuses, à des subventions aux structures de santé, etc. La valeur de l'année de référence 2019 de cette contribution est obtenue par la capitalisation des dépenses propres des collectivités territoriales depuis 2013 à un taux constant de 3%. La valeur de référence en 2013 provient de l'évaluation des dépenses financées sur ressources propres par les collectivités territoriales qui a été faite par le CRES dans le cadre de la revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation¹⁷.

La contribution des collectivités territoriales à la Protection sociale est calculée en supposant qu'elle représente 5 points de pourcentage des dépenses propres des collectivités locales. Ainsi, en 2019 la contribution des collectivités territoriale s'élève à 3,31 milliards de francs CFA.

Tableau 10 : Contribution des collectivités territoriales au financement de la CMU en 2019 (en milliards francs)

	Total
Projection du budget des collectivités locales en 2013 : (1)	55,4
Taux de croissance du budget des CL entre 2013 et 2019 (2)	3%
Dépenses propres des Collectivités Locales en 2019 : (3)	66,15
Part des dépenses CMU dans les dépenses des collectivités locales : (4)	5%
Contribution des collectivités territoriales à la CMU en 2019 : (4)*(3)	3,31

Source : Estimations CRES.

Sur la base des hypothèses ci-dessus les projections montrent une faible progression de la contribution des collectivités territoriales au financement de la Couverture Maladie universelle : sur la période 2020-2035, leur part varie entre 3,4 milliards en 2020, 4 milliards en 2025 et 5,3 milliards en 2035. Une enquête auprès d'un échantillon représentatif des collectivités territoriales permettrait d'avoir une estimation plus précise de la part de leurs dépenses propres qu'elles seraient prêtes à allouer à la Protection sociale. Aussi, un travail de sensibilisation des collectivités territoriales sur l'importance d'un système de Protection sociale qui viendrait en appui à la politique mise en œuvre par le niveau central assurerait une plus importante part de leur contribution.

Tableau 11 : Contribution des collectivités territoriales au financement de la CMU (en milliards francs)

Rubriques	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Part des dépenses CMU dans les dépenses des collectivités locales	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Dépenses propres des Collectivités Locales	66	68	70	72	79	92	106
Contribution des collectivités territoriales à la CMU	3,31	3,41	3,51	3,61	3,95	4,58	5,31

Source : Estimations CRES.

4.1.3. Réaffectation des dépenses publiques : les subventions au carburant

Pour financer les dépenses de Protection sociale à partir des ressources existantes, la réaffectation des fonds alloués à la subvention au carburant constitue une bonne mesure du fait qu'elle permet d'orienter les ressources vers les populations les plus pauvres.

La réduction de la subvention au carburant s'explique par le fait qu'elle ne profite pas aux populations pauvres et vulnérables. En effet, cette partie de la population consacre une infime partie de son revenu en carburant du fait qu'elle utilise le transport en commun qui est moins coûteux. Toutefois cette subvention ne peut être supprimée mais seulement réduite du fait de ses implications sur le coût du transport et donc sur les aliments qui peuvent devenir inabornables pour les ménages pauvres. L'État du Sénégal a subventionné le carburant à hauteur de 70 milliards en 2019 (DPEE, 2019) alors que cette subvention profite plus aux classes moyennes qu'aux populations pauvres et vulnérables. Si la moitié de cette subvention est allouée au système de Protection sociale, cela représente un investissement de 35 milliards par an dans le financement de la Protection sociale. Ces estimations sont faites en supposant que les fonds alloués à la subvention du carburant se poursuivront qu'en 2035.

Tableau 12 : Financement de la Protection sociale par la taxation du carburant (en milliards de francs CFA)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Contribution du carburant	35	35	35	35	35	35	35

Source : Estimations CRES à partir des données de la DPEE, 2019.

Il est important de souligner que toutes ces dépenses constituent des ressources déjà disponibles en faveur des personnes vulnérables ou pauvres. Elles peuvent donc être valablement versées au système de Protection sociale, notamment au programme Couverture Maladie universelle.

4.2 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 par une efficacité de couverture fiscale. Cette option de financement de la Protection sociale permet de disposer de ressources additionnelles sans modifier les priorités de dépenses publiques. Ces nouvelles taxes pour être efficaces dans le financement de la Protection sociale doivent être très bien mises en place et en œuvre. Ces taxes peuvent porter sur, les biens de consommation ou sur la vente, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, les droits à l'importation et à l'exportation, les taxes sur les ressources naturelles.

Selon l'OCDE, les recettes fiscales en pourcentage du PIB servent à évaluer la contribution de l'État en matière d'impôts à la production globale d'un pays. Le montant des recettes fiscales en pourcentage du PIB correspond ainsi à la pression fiscale.

Pour Ortiz et al. (2017), certaines politiques fiscales ont un effet régressif. En effet, les politiques de taxation peuvent conduire à des prélèvements plus importants chez les pauvres que chez les ménages riches. Par exemple la politique d'élargissement de l'assiette fiscale axée sur les taxes sur la valeur ajoutée (TVA), lorsqu'elle n'exclut pas les ménages pauvres, pèse plus sur les pauvres du fait qu'ils consacrent la part la plus importante de leur revenu à la consommation. En conséquence, les politiques fiscales doivent avoir un objectif distributif en prenant en compte les groupes de revenu et les régions.

Les autres raisons en défaveur de l'augmentation des taxes portent entre autres sur les risques politiques liés au fait que les électeurs peuvent voter contre le gouvernement qui a décidé de la hausse des impôts sur le revenu ou sur les sociétés. Une autre raison suivante porte sur l'inflation que peut induire la hausse des taxes sur les produits de consommation.

4.2.1 Financement de la protection par l'élimination des dépenses fiscales en faveur des entreprises

Dans le but d'améliorer l'efficacité de l'arsenal fiscal, d'importantes réformes ont été menées au Sénégal depuis 2010 et ont abouti à l'adoption et l'entrée en vigueur, en janvier 2013, d'un nouveau Code général des Impôts. S'il fait disparaître la plupart des codes indépendants, il intègre les incitations fiscales dans les dispositions générales du code des impôts, son application n'a pu éliminer ou même réduire les dépenses fiscales qui demeurent importantes. Ces dernières sont une dérogation par rapport aux dispositions normales du système fiscal et sont donc un manque à gagner pour l'État. Elles revêtent plusieurs formes allant de la réduction des taux d'impôts ou de taxes à l'exonération pure et simple de la fiscalité. Comme le montre le tableau 13 ci-dessous, les dépenses fiscales de l'État du Sénégal ont progressé de manière substantielle après l'entrée en vigueur du nouveau code fiscal. Les statistiques montrent que la baisse observée entre 2008 et 2009 a été suivie d'une hausse les années suivantes atteignant 40% des recettes et 7,3% du PIB en 2013. Ces ressources perdues par l'État proviennent pour environ 60% des exonérations fiscales accordées pour soutenir des objectifs sociaux, 26% pour promouvoir le développement économique et 8% correspondent aux avantages octroyés par le code minier. Toutefois, nous ne disposons pas de données récentes sur les dépenses fiscales (FMI, 2016).

Tableau 13 : Sénégal, dépenses fiscales, 2008, 2009, 2013 (en milliards de francs).

Dépenses fiscales (milliards FCFA)	2008			2009			2013		
	2008	2009	2013	Pourcentage des recettes	Pourcentage des recettes	Pourcentage des recettes	Pourcentage du PIB	Pourcentage du PIB	Pourcentage du PIB
Impôts directs	202,00	144,00	208,00	22,60	17,50	15,60	3,40	2,40	2,80
Impôts indirects	31,00	41,00	243,00	3,40	5,00	18,20	0,50	0,70	3,30

Dépenses fiscales (milliards FCFA)				Pourcentage des recettes			Pourcentage du PIB		
Droits de douane	56,00	25,00	61,00	6,20	3,00	4,60	1,00	0,40	0,80
Autres impôts	7,00	13,00	23,00	0,80	1,50	1,70	0,10	0,20	0,30
Total	296,00	223,00	534,00	33,00	27,00	40,00	5,00	3,70	7,30

Source : FMI, 2016.

Pour prévoir l'évolution des dépenses fiscales pouvant être réallouées à la Protection sociale, on supposera qu'en 2019 le montant des dépenses fiscales est resté dans la moyenne des années 2008, 2009 et 2013 pour lesquelles des estimations ont été faites par le ministère des Finances. Une hausse annuelle de 5% est retenue pour la période 2020-2035. Si le FMI préconise la fin des dépenses fiscales et l'utilisation des ressources épargnées au financement des réformes, rendant inutile l'octroi d'avantages spécifiques aux investissements directs internationaux et aux investissements privés productifs, notamment par la création d'infrastructures et l'adoption d'un cadre réglementaire incitatif, la préconisation faite ici est d'allouer une partie des ressources (celles provenant des impôts directs) au financement de la Protection sociale.

Le tableau 14 indique l'évolution des ressources qui pourraient être mobilisées pour le financement de la Protection sociale de 2020 à 2035. De 185 milliards de francs en 2019, les projections atteindront 248 milliards de francs en 2025, avant de se stabiliser à 404 milliards de francs en 2035.

Tableau 14 : Sénégal, évolution des dépenses fiscales (en milliards de francs), 2019-2035

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Contribution des dépenses fiscales	185	194,3	204	214,2	247,9	316,4	403,8

Source : Estimations CRES à partir du rapport FMI sur le Sénégal 16/03,2016.

4.2.2 Amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale

On a montré que de nombreuses mesures fiscales peuvent être prises pour augmenter les recettes publiques. Mais en matière de fiscalité en général, la première des choses qu'un pays doit faire avant d'implémenter une nouvelle taxe ou d'augmenter celles qui existent est d'analyser son effort fiscal (ou capacité fiscale), c'est à dire mesurer l'écart entre son revenu fiscal actuel et le revenu potentiel qu'il pourrait obtenir si son appareil fiscal était efficace, ensuite identifier les facteurs explicatifs de l'écart s'il existe (Pessino et Fenochietto (2010)). Si l'effort fiscal est faible, son amélioration permettrait, toutes choses égales par ailleurs, d'augmenter les recettes fiscales en maintenant inchangées les taxes. Si une estimation de l'effort fiscal du Sénégal n'est pas menée dans cette étude, on peut avoir une idée sur son niveau en utilisant les résultats d'une recherche sur l'efficacité du système fiscal de taxation des produits de tabac au Sénégal et dans 141 pays dont 12 de la CEDEAO (Mané, Diagne, Kpegli 2019). L'analyse est basée sur une estimation de la frontière stochastique d'une part du pourcentage des recettes fiscales totales dans le prix de vente du paquet de la marque de cigarette la plus vendue, d'autre part, du pourcentage des recettes d'accises (spécifiques aux produits du tabac) dans le prix de vente du paquet de la marque de cigarette la plus vendue. Les données sont obtenues sur quatre années¹⁸ (2008, 2010, 2012 et 2014) et pour 142 pays dont le Sénégal et 12 autres pays de la CEDEAO. Les deux tableaux qui suivent donnent les résultats des estimations pour les pays de la CEDEAO de l'échantillon.

18 Pour la variable binaire portant sur l'existence d'une loi interdisant la fumée de tabac dans au moins un lieu public et prévoyant une pénalité en cas de violation de cette interdiction (Envtabac), les données de l'année 2007 sont utilisées comme donnée de 2008.

Les tableaux 15 et 16 montrent que les scores d'efficacité sont très faibles pour le Sénégal comme pour la plupart des pays de la CEDEAO et traduisant ainsi un grand écart entre les poids effectifs des recettes totales et de recettes d'accises dans le prix de cigarette et les poids potentiels. Concernant les recettes d'accises, le score d'efficacité du Sénégal est de 37% seulement. Autrement dit, l'État a perdu 63% du montant des taxes d'accises qu'elle aurait pu collecter si sa politique de fiscalité des produits du tabac et l'efficacité de son administration fiscale étaient au même niveau que ceux des pays les plus efficaces parmi les 142 pays de l'échantillon. Le score d'efficacité est seulement de 40% pour la part des recettes totales dans le prix de vente de la marque de cigarette la plus vendue.

Ces résultats montrent qu'une réforme de l'administration fiscale, une lutte efficace contre la corruption et toutes les formes d'évasion des capitaux permettraient d'élever significativement la capacité de l'État à prélever des impôts et taxes.

Concernant les recettes totales, à l'exception du Sénégal et la Gambie, tous les 11 pays précités ont des scores d'efficacité inférieurs à 50 % et appartiennent comme précédemment au premier quartile de la distribution de l'effort du poids des recettes totales des 112 pays. Également, le Sénégal et la Gambie possèdent les meilleurs scores d'efficacité respectivement de 50% et de 54% de la zone CEDEAO. Toutefois, le Sénégal et la Gambie doivent tout comme les autres pays de la CEDEAO. En effet, 70 % des pays de l'échantillon possèdent un score d'efficacité supérieur à celui de la Gambie et 74 % ont un score d'efficacité supérieur à celui du Sénégal.

Tableau 15 : Effort d'accise et capacité d'accises des pays de la zone CEDEAO

Rang	Pays	Poids des recettes d'accises des cigarettes dans le prix de vente de la marque de cigarette la plus vendue en 2014, (%)	Structure de taxe		Effort d'accises	Capacité d'accises, (%)
			Type de taxe	Base : prix final ou prix final hors TVA		
2	Benin	5,40	Ad valorem excise	Non	0,06	84,05
3	Guinée-Bissau	3,30	Ad valorem excise	Non	0,07	50,14
4	Mali	6,70	Ad valorem excise	Non	0,11	61,59
5	Togo	8,30	Ad valorem excise	Non	0,12	71,07
7	Liberia	10,90	Ad valorem excise	Non	0,13	84,08
8	Cap-Vert	12,30	Ad valorem excise	Non	0,15	84,08
10	Niger	11,10	Ad valorem excise	Non	0,17	65,37
11	Ghana	13,20	Ad valorem excise	Non	0,18	71,84
18	Burkina Faso	17,00	Ad valorem excise	Non	0,23	73,95
21	Nigeria	15,90	Ad valorem excise	Non	0,24	64,95
22	Côte d'Ivoire	15,20	Ad valorem excise	Non	0,26	59,08
31	Sénégal	25,00	Ad valorem excise	Non	0,37	68,37
35	Gambie	30,00	Specific excise	Non applicable	0,41	72,39

Source : Mané, Diagne, Kpegli 2019.

Tableau 16 : Effort de recette totale et capacité de recettes totales des pays de la zone CEDEAO

Rang	Pays	Poids des recettes fiscales totales dans le prix de vente de la marque de cigarettes la plus vendue en 2014 (%)	Effort de recettes totales	Capacité d'accises (%)
1	Benin	8,70	0,11	81,88
2	Togo	13,40	0,18	74,62
3	Liberia	19,00	0,22	87,13
5	Cap-Vert	21,90	0,24	92,45
7	Mali	19,20	0,26	73,20
10	Nigeria	20,60	0,29	72,24
11	Ghana	28,30	0,3	95,64
12	Guinée-Bissau	19,10	0,3	63,88
14	Niger	27,90	0,36	77,46
17	Côte d'Ivoire	26,10	0,37	71,07
20	Burkina Faso	32,20	0,38	85,03
29	Sénégal	40,30	0,5	81,28
33	Gambie	45,80	0,54	84,31

Source : Mané, Diagne, Kpegli 2019.

On pourrait penser qu'une croissance forte de l'économie est de nature à procurer à l'État des recettes additionnelles suffisantes pour couvrir les besoins de financement de ses programmes de Protection sociale. Cependant, bien qu'elles constituent un levier financier important, elles seront loin de suffire, car le service de la dette qui continue de croître et les engagements de l'État dans d'autres domaines du Plan Sénégal émergent (PSE) tels que l'éducation, les infrastructures, etc. restent très importants. En outre, les fortes fluctuations qui ont caractérisé la croissance économique depuis les années 1960 en font une source peu fiable alors que les programmes sociaux, une fois lancés, ne devraient pas être handicapés par des problèmes de financement. C'est ce constat qui justifie que leur financement doit être à la fois interne et provenir de sources stables. Différentes sources d'augmentation des recettes publiques sont explorées pour une couverture adéquate des dépenses publiques de Protection sociale sur des bases durables.

4.2.3. Financement de la Protection sociale par la taxation de produits de grande consommation alimentaire

Le gouvernement du Sénégal consent d'importantes dépenses chaque année au titre de subventions aux denrées alimentaires et au carburant. Il serait plus pertinent et socialement plus équitable d'utiliser au moins une partie de ces ressources pour assurer l'accès universel aux services de santé, verser une pension de retraite aux personnes âgées pauvres ou vulnérables et octroyer une bourse à des familles pauvres pour les inciter à scolariser leurs enfants, leur faire bénéficier des programmes de vaccination, etc.

La mise en œuvre d'une nouvelle politique de Protection sociale offrirait ainsi au gouvernement l'opportunité d'évaluer le bien-fondé de ces subventions. En effet, les subventions généralisées des produits alimentaires et du carburant bénéficient relativement plus aux riches qu'aux pauvres contrairement aux programmes de Protection sociale dont le caractère très ciblé réduit fortement les risques d'inclusion. Les produits de grande

consommation retenus pour estimer les recettes publiques qui pourraient être tirées de taxes additionnelles sont le sucre importé, le riz importé et l'huile importée.

Pour l'année 2019, correspondant à l'année de base du modèle de simulation des ressources pour la Protection sociale, le montant des taxes prélevées sur ces produits est calculé sur la base des valeurs des importations de ces produits figurant dans la Note d'analyse de commerce extérieur (NACE de l'ANSD). Nous avons d'abord calculé un taux d'accroissement des valeurs de ces importations entre 2016 et 2018. Ensuite, ce taux a été appliqué aux importations de 2018 pour obtenir les valeurs de 2019, correspondants à l'année de base du modèle de simulation des ressources. Les informations figurant dans le tableau 17 indiquent que le riz vient en tête des produits alimentaires de grande consommation les plus importés, suivi de l'huile et du sucre.

Tableau 17 : Taxation des produits de grande consommation et du carburant (en milliards de francs), 2019

Produits de grande consommation (en milliards de francs CFA)	2016 (a)	2018 (b)	Taux d'accroissement $c=\{(b/a)^{(1/3)}-1\}$	2019 {b*c +b}
Riz importé				
Valeur des importations de riz	189,277	209,968	4%	217,36
Huile importée				
Valeur des importations d'huile	87,339	76,299	-4%	72,94
Quantité de sucre importée (en kg)	140596000	126534000	-5%	120039554
Valeur des importations de sucre	52,052	38,832	-9%	35,23

Source : Estimations CRES à partir de la Note d'Analyse du Commerce extérieur (NACE, ANSD), 2018.

Sur la base d'un prélèvement de 10% du montant des importations de riz, 50 francs CFA par litre d'huile importé, et 25 francs CFA sur le kg de sucre importé, les montants des taxes qui seront prélevées en 2021 sont évaluées à 23,29, 7,53 et 2,36 milliards de francs CFA respectivement pour le riz, l'huile et le sucre importés. Les prélèvements sur les importations de riz augmentent régulièrement pour atteindre les 37,8 milliards de francs CFA en 2035, ceux de l'huile et du sucre importés suivent une tendance baissière due à la baisse constante des montants importés.

Tableau 18 : Taxation des produits de grande consommation et du carburant (en milliards francs), 2020-2035

Produits de grande consommation	2019	2 020	2 021	2 022	2 030	2 035
Riz importé						
Montant importation de riz (a)	217,36	225,00	232,92	241,12	317,96	377,98
Taxe sur l'importation de riz (b)	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Montant des taxes sur l'importation de riz (a*b)	21,74	22,50	23,29	24,11	31,80	37,80
Huile importée						
Montant importation en huile (i)	72,94	69,73	66,66	63,72	44,44	35,48
Prix du litre (approximé par le kg) (ii)	424	433	442	452	538	587

Produits de grande consommation	2019	2 020	2 021	2 022	2 030	2 035
Quantité huile importée (en litre) (c=i/ii)	172 201 874	161 073 410,92	150 664 119,08	140 927 522,73	82 581 671,14	60 431 652,30
Taxe par litre d'huile importée (d)	50	50	50	50	50	50
Montant des taxes sur l'importation d'huile (c*d)	8,61	8,05	7,53	7,05	4,13	3,02
Sucre importé						
Montant importation en sucre	35,23	31,94	28,97	26,27	12,03	7,38
Coût unitaire du kg de sucre importé	293	300	306	313	373	407
Quantité sucre importée (en kg) (e)	120039554,03	106526483,29	94534603,48	83892671,37	32269315,88	18151258,35
Taxe par kg de sucre importé (f)	25	25	25	25	25	25
Montant des taxes sur l'importation de sucre (e*f)	3,00	2,66	2,36	2,10	0,81	0,45
TOTAL	33,35	33,22	33,19	33,26	36,73	41,27

Source : Estimations CRES à partir de la Note d'Analyse du Commerce extérieur (NACE, ANSD), 2018.

4.2.4. Financement de la Protection sociale par les transferts d'argent

Une distinction sera faite entre transferts internes et transferts internationaux. Les transferts internationaux sont divisés en transferts reçus et transferts émis. L'assiette fiscale ciblée est le montant du transfert. On a fait l'hypothèse que le nombre de transferts émis à l'intérieur du Sénégal représente 60% du nombre total de transferts émis. La taxe payée sur chaque transfert interne représente un timbre de 100 francs CFA et elle est acquittée par l'émetteur. L'opérateur qui réalise la transaction (banque, société de transfert) est chargé de récupérer la valeur du timbre payé. Le montant annuel total de taxes prélevées sur les transferts internes destinés à la Protection sociale.¹⁹ est obtenu en multipliant le nombre total de transferts internes émis au courant de l'année par 100 francs CFA. Les recettes issues des transferts internationaux sont obtenues en prélevant une taxe de 0,5% du montant des transferts reçus de l'extérieur ou émis vers l'international au courant de l'année. Nous avons supposé que le montant des transferts internationaux émis ou reçus dans l'année de référence 2019 est le même que celui de l'année 2013. Pour toutes les autres années, les estimations du montant de ces transferts sont faites en multipliant le taux d'accroissement constaté entre 2007 et 2013 au montant précédent.

Le tableau 19 qui suit montre que le montant total des taxes prélevées sur les transferts s'élève à 6,125 milliards de francs en 2019 dont 23% proviennent des transferts internes et 77% des transferts internationaux. En 2035, il est attendu un montant des taxes prélevées sur les transferts de 19,955 milliards dont plus de 88% proviendra des transferts internationaux.

19 Les transferts internes incluent les mobile banking

Tableau 19 : Recettes additionnelles tirées des transactions financières (en milliards de francs CFA)

Rubriques	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Transferts internes							
Montant transferts émis (en milliards de francs CFA)	163,18	171,95	181,18	190,90	223,33	290,06	368,62
Nombre de transferts émis (en milliard) (a)	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Taxe sur les transferts (par transfert en francs CFA) (b)	100	100	100	100	100	100	100
Montant des taxes prélevées sur les transferts internes (en milliards de francs) (i=a*b)	1,42	1,46	1,50	1,55	1,70	1,98	2,31
Transferts internationaux							
Montant transferts émis (en milliards de francs CFA) (c)	108,88	117,46	126,70	136,68	171,58	250,64	366,13
Nombre de transferts émis (en millions)	2,41	2,48	2,56	2,64	2,90	3,37	3,93
Montant transferts reçus (en milliards de francs CFA) (d)	833,01	905,47	984,22	1 069,82	1 373,95	2 084,84	3 163,52
Nombre de transferts reçus (en millions)	4,49	4,63	4,78	4,92	5,40	6,29	7,32
Taxe sur les transferts (e)	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Montant des taxes prélevées sur les transferts internationaux (en milliards de francs) (ii=c*d*e)	4,71	5 115	5 555	6 033	7 728	11 677	17 648
Montant des taxes prélevées sur les transferts (en milliards de francs) (i+ii)	6,125	6,574	7,059	7,583	9,427	13,657	19,955

Source : Estimations CRES à partir du rapport sur la migration au Sénégal : profil, 2018 ; des notes de conjoncture trimestrielles de la DPEE, 2018, 2019.

4.2.5. Contribution des télécommunications dans le financement de la Protection sociale

Les ressources mobilisées pour le financement du système de Protection sociale proviendront des sources suivantes.

La Redevance d'Utilisation des Télécommunications (RUTEL). La RUTEL sociale est actuellement de 5% et son augmentation de deux points de pourcentage générerait des ressources fiables et stables pour le système de Protection sociale. Le montant de ces ressources supplémentaire est obtenu en appliquant le taux de RUTEL sociale au chiffre d'affaire assujéti à la RUTEL. Le chiffre d'affaire pour l'année 2019 est calculé à partir de sa valeur en 2018 auquel on applique son taux de croissance entre 2017 et 2018. Les données pour ces deux années sont fournies par l'ARTP.

La taxe sur les appels entrants. La taxe perçue sur les appels entrants a été abandonnée en avril 2012 à la suite du changement de régime politique. Mais les opérateurs continuent de la prélever sans la reverser à l'Etat. Le montant des taxes non reversées est estimé à

36 millions d'euros (23,6 milliards de francs) par une étude réalisée par le ministère de l'Économie numérique. Le rétablissement de cette taxe permettrait de couvrir une bonne partie des dépenses du système de Protection sociale.

Le contrôle des appels entrants. Les vérifications ponctuelles effectuées par le ministère de l'Économie numérique montrent que les opérateurs téléphoniques sous-déclarent le nombre d'appels entrants qu'ils reçoivent, et donc la durée totale de ces appels. Le recours aux services d'une société spécialisée dans le contrôle de ce type d'activités augmenterait fortement les recettes publiques collectées. L'augmentation du chiffre d'affaire déclaré par les opérateurs accroîtrait à la fois le produit de la nouvelle taxe et les impôts directs que ces derniers paient. Étant donné que la fiscalité directe est exclue des sources de financements innovants, on ne prendra pas en compte cet accroissement du montant des impôts directs dû au contrôle des appels entrants. La démarche suivie consistera d'abord à estimer le montant de recettes publiques collectées grâce à l'instauration d'une taxe sur les appels entrants. Ensuite, on évaluera l'accroissement du montant de la taxe qui résultera du contrôle par une société indépendante du nombre et de la durée des appels entrants. On fait l'hypothèse que la durée des appels entrants augmentera de 25% en hypothèse basse et de 35% en hypothèse haute. La taxe appliquée est d'un franc par minute. Une taxe de 5% est prélevée sur le chiffre d'affaire sur les services de l'internet et des SMS.

Tableau 20 : Recettes additionnelles tirées des télécommunications (en milliards de francs CFA)

Télécommunications	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Augmentation Rutel							
Chiffre d'affaire des opérateurs téléphoniques (a)	946,44	984,30	1023,67	1064,62	1197,55	1457,00	1772,66
Part du CA des opérateurs téléphoniques assujettie à la Rutel (b)	85%	85%	85%	85%	85%	85%	85%
Assiette fiscale Rutel sociale (c=a*b)	804,47	836,65	870,12	904,92	1017,92	1238,45	1506,76
Rutel sociale (d)	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Montant de la Rutel sociale (c*d)	16,09	16,73	17,40	18,10	20,36	24,77	30,14
Contrôle des appels entrants							
Coût moyen d'une minute d'appel (e)	100	102,20	104,45	106,75	113,95	127,05	138,60
Chiffre d'affaire déclaré sur les appels entrants (f)	104,05	111,34	119,13	127,47	156,15	219,02	307,18
Durée des appels entrants déclarée (f/e, en milliards de minutes)	1,04	1,09	1,14	1,19	1,37	1,72	2,22
Taux de sous-évaluation de la durée des appels entrants	105%	105%	105%	105%	105%	105%	105%
Durée effective des appels (g) entrants (en milliards de minutes)	1,09	1,14	1,20	1,25	1,44	1,81	2,33
Chiffre d'affaire effectif sur les appels entrants	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Taxe unitaire sur les appels entrants (h)	50	50	50	50	50	50	50
Contribution des appels entrants (g*h)	54,65	57,22	59,91	62,72	71,98	90,55	116,41
Appels téléphoniques							

Télécommunications	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Durée annuelle en appels téléphoniques fixes (en mn)	0,33	0,33	0,33	0,32	0,31	0,29	0,28
Durée annuelle en appels téléphoniques fixes corrigée (en mn)	0,33	0,41	0,41	0,40	0,39	0,37	0,35
Durée annuelle en appels téléphoniques mobiles (en mn)	13,96	14,90	15,90	16,97	20,63	28,57	39,57
Durée annuelle en appels téléphoniques mobiles corrigée (en mn)	13,96	18,62	19,88	21,21	25,79	35,71	49,46
Coût des appels	557,47	639,64	681,58	726,36	879,66	1212,39	1673,47
Taxe de communication par minute (en francs)	1	1	1	1	1	1	1
Montant recettes issues des appels	10,01	10,66	11,36	12,11	14,66	20,21	27,89
Internet fixe							
Nombre d'abonnements	227568,37	261703,63	300959,17	346103,05	526379,47	1058737,13	2129498,54
Coût moyen mensuel d'un abonnement (en francs)	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
Taxe sur l'internet (en %)	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Contribution de l'internet fixe	1,37	1,57	1,81	2,08	3,16	6,35	12,78
Internet mobile							
Part de marché internet mobile	94%	92%	92%	92%	92%	92%	92%
CA internet mobile	51,64	42,26	48,60	55,89	84,99	170,95	343,85
Taxe sur l'internet mobile (en %)	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Contribution de l'internet mobile	2,58	2,11	2,43	2,79	4,25	8,55	17,19
SMS à valeur ajoutée							
Montant des SMS à valeur ajoutée	0,40	0,44	0,48	0,53	0,71	1,14	1,84
Taxe sur les SMS à valeur ajoutée (en %)	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Contribution SMS à valeur ajoutée	0,02	0,02	0,02	0,03	0,04	0,06	0,09
Montant des taxes prélevées sur la télécommunication (en francs)	84,72	88,32	92,93	97,82	114,44	150,48	204,50

Source : Estimations CRES à partir du rapport d'analyse sur le marché des télécommunications au Sénégal (ARTP), 2018.

4.2.6. Le financement de la Protection sociale par les ressources naturelles

Les différents minerais exploités au Sénégal ont été passés en revue : phosphates, or, zircon, carrières. Seul l'or semble être une source de revenus appréciable pour le financement des dépenses de Protection sociale. Les exportations en or ont évolué de 170 milliards de francs en 2014 à 318 milliards en 2018.

Tableau 21 : Sénégal, évolution des exportations d'or non monétaire, 2014-2018 (en milliards de francs)

	2014	2015	2016	2017	2018
Valeur (en milliards)	170,744	150,517	193,347	220,144	313,375
Valeur unitaire (FCFA/kg)	16 836 959	19 255 035	19 899 842	18 864 134	21 043 185

Source : NACE/ANSD, 2018.

On a supposé qu'une taxe de 5% sera prélevée sur les exportations d'or. En 2019 le montant des taxes prélevées sur l'or s'élèvera à 18,95 milliards (tableau 22). Les projections indiquent que le montant de ces prélèvements atteindra 22,92 milliards en 2020, 59,29 milliards en 2025 et 396,79 en 2035, soit 21 fois plus que le niveau de 2019.

Tableau 22 : Recettes tirées des mines et carrières (en milliards de CFA)

Rubriques	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Montant exportation en or	378,99	458,34	554,30	670,36	1 185,74	3 067,55	7 935,89
Taxe sur les exportations de l'or (en %)	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Montant des taxes prélevées sur l'or	18,95	22,92	27,72	33,52	59,29	153,38	396,79

Source : Estimations CRES à partir de la Note d'Analyse du Commerce extérieur (NACE, ANSD), 2018.

Le tableau 23 donne la contribution des royalties du pétrole et du gaz. Selon nos estimations, le Sénégal empochera à partir de 2023 près de 307 milliards de royalties du pétrole et du gaz, compte non tenu des nouveaux gisements nouvellement découverts. Si on fait l'hypothèse que 15% de ce montant sera alloué à la Protection sociale, alors la contribution des royalties du pétrole et du gaz représentera 46 milliards en 2023, 61 milliards en 2025 et atteindra 100 milliards en 2035.

Tableau 23 : Recettes tirées du pétrole et du gaz (en milliards de CFA)

	2023	2024	2025	2030	2035
Recettes issues des royalties du pétrole et du gaz	307	358,17	409,33	522,67	666,67
Contribution des royalties du pétrole et du gaz au financement de la PS (en % des recettes totales)	15%	15%	15%	15%	15%
Contribution des royalties du pétrole et du gaz au financement de la PS (en milliards de FCFA)	46,05	53,73	61,4	78,4	100

Source : L'or noir du Sénégal : comprendre l'industrie pétrolière et ses enjeux au Sénégal, 2018.

4.2.7. Le financement de la Protection sociale par la TVA sociale

Une source de financement stable qui peut être utilisée pour couvrir une partie des dépenses de Protection sociale est la TVA. Le taux actuel est de 18%. L'UEMOA a fixé le plafond de la TVA à 20%. En supposant que le Sénégal relèvera ce taux à 19%, son augmentation d'un point pourrait servir à financer le système de Protection sociale. D'un montant de 62,57 milliards en 2019, la contribution effective de la TVA sociale à la Protection sociale est estimée à 67,98 milliards de francs en 2020, 102,92 milliards en 2025 et 235,85 milliards en 2035.

Tableau 24 : Recettes additionnelles tirées de la TVA sociale (en milliards de francs CFA)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
PIB	14 257,80	15 375,87	16 581,62	17 881,91	22 427,22	32 712,31	47 714,12
Part de la TVA dans le PIB	13%	13%	13%	13%	14%	14%	15%
TVA officielle	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%
Montant TVA (hors TVA sociale)	1 877,22	2 039,53	2 215,88	17 881,91	3 087,50	4 673,94	7 075,54
TVA sociale (en %)	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Contribution potentielle de la TVA sociale (en francs)	104,29	113,31	123,1	133,75	171,53	259,66	393,09
Capacité de mobilisation de la TVA sociale	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%
Contribution effective de la TVA sociale (en francs)	62,57	67,98	73,86	80,25	102,92	155,80	235,85

Source : Estimations CRES à partir des données de la DPEE/ME, 2019.

4.2.8. Financement de la Protection sociale par la Taxe sociale sur les Activités financières

Tout comme la TVA sociale, la Taxe sociale sur les Activités financières (TAF) constitue une source stable de financement du système de Protection sociale. Les activités financières sont en plein essor au Sénégal et les montants élevés des transactions permettront de collecter des ressources substantielles tout en maintenant les taux de prélèvement à un niveau assez faible. Le taux actuel de la taxe sur les activités financières est de 17%. Si on suppose un relèvement de ce taux de 0,5 point de pourcentage, pour financer le système de Protection sociale, la contribution de la TAF s'élèvera à 0,34 milliard en 2019, 0,59 milliards en 2025 et dépassera 1,5 milliards en 2035.

Tableau 25 : Recettes additionnelles tirées de la taxe sociale des activités financières (en milliards de francs CFA)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Montant activités financières	669,46	736,41	810,05	891,06	1185,99	1910,06	3076,16
Assiette d'imposition de la TAF	66,95	73,64	81,01	89,11	118,60	191,01	307,62
Relèvement de la TAF sociale (en %)	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Contribution de TAF sociale (en milliards)	0,34	0,37	0,41	0,45	0,59	0,96	1,54

Sources : Estimations CRES à partir des données de la DPEE, 2019.

4.2.9. Financement de la Protection sociale par la fiscalité de l'environnement

Les produits ayant un impact environnemental négatif doivent être taxés selon le principe « pollueur payeur ». Les produits visés sont les emballages en plastique, le carburant gas-oil, etc. Une estimation des ressources qui pourraient être mobilisées est faite en supposant un prélèvement de 25 francs sur le litre de pétrole raffiné. Sur la période de 2014 à 2018 les importations de pétrole raffiné ont suivi une tendance irrégulière. Elles ont évolué de 448 milliards en 2014 à 224 milliards en 2016, puis ont progressé pour atteindre 425 milliards en 2018.

Tableau 26 : Importations de produits pétroliers finis (en milliards de FCFA)

	2014	2015	2016	2017	2018
Produits pétroliers finis	448	329	224	289	425

Source : Note d'Analyse du Commerce extérieur (NACE, ANSD), 2018.

Nous avons supposé qu'une taxe de 25 francs sera appliquée sur chaque kg de pétrole raffiné. Sur cette base, nos estimations indiquent que le montant des taxes prélevées sur les importations de pétrole raffiné s'élève à 31,13 milliards de francs en 2019 ; 73 milliards en 2025 avant d'atteindre 307 milliards en 2035. (Tableau 27).

Tableau 27 : Recettes additionnelles tirées de la fiscalité de l'environnement (en milliards de francs CFA)

Fiscalité de l'environnement	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Montant des importations pétrole raffiné	585,99	807,18	1 111,86	1531,54	4 002,83	19 850,17	98 437,61
Prix du kg (en francs CFA)	400	478	570	681	1 159	2 811	6 821
Quantité importation pétrole raffiné en tonne (t)	1465068,28	1690241,51	1950022,66	2 249 730,80	3 454 643,54	7 060 861,95	14 431 524,13
Taxe par kg de pétrole raffiné importé (en francs CFA)	25	25	25	25	25	25	25
Montant des taxes sur l'importation de pétrole raffiné	31,13	35,92	41,44	47,81	73,41	150,04	306,67

Source : Estimations CRES à partir de la Note d'Analyse du Commerce extérieur (NACE, ANSD), 2018.

4.2.10 Ressources additionnelles tirées de taxes comportementales

Pour déterminer le montant des taxes comportementales, nous avons procédé comme suit. Pour le tabac, nous avons d'abord évalué le nombre de paquet de cigarette à partir des dépenses de consommation totale en cigarettes en FCFA et du prix moyen par paquet. Ensuite, le nombre de tiges de cigarette est calculé sous l'hypothèse qu'un paquet contient 20 tiges. Enfin, une taxe de 5 FCFA est prélevée par tige de cigarette. La même démarche est utilisée pour déterminer le nombre de litres d'alcool. On a supposé sur le litre d'alcool est taxé en moyenne à 250 FCFA.

Les résultats des estimations indiquent une contribution non négligeable du tabac et de l'alcool au financement de la Protection sociale (tableau 28). En 2019, le montant de taxes prélevées sur le tabac et l'alcool ont représenté respectivement 1,99 milliards de francs et

0,17 milliards de francs. Ces montants restent quasiment constants sur toute la période 2019 -2035.

Tableau 28 : Recettes additionnelles procurées par une taxe additionnelle sur les produits du tabac et des alcools (en milliards de francs CFA)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2033	2035
Tabac								
Nombre de tiges de cigarettes vendues (en millions)	398	395	392	390	381	368	361	355
Taxe par tige de cigarette (en francs)	5	5	5	5	5	5	5	5
Montant des taxes prélevées sur le tabac (en milliards)	1,99	1,98	1,96	1,95	1,91	1,84	1,80	1,78
Alcools								
Nombre de litres vendus (en millions)	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66
Taxe par litre	250	250	250	250	250	250	250	250
Montant des taxes prélevées sur l'alcool (en milliards)	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16

Source : Estimations CRES à partir de la Note d'Analyse du Commerce extérieur (NACE, ANSD), 2018.

Le tableau 29 donne la part contributive de la LONASE et des passeports biométriques au financement de la Protection sociale. On fait l'hypothèse qu'une taxe de 1% est appliquée au chiffre d'affaire de la LONASE et qu'un montant forfaitaire de 5 000 FCFA est prélevé sur chaque passeport. Les données de l'ANSD portant sur la période de 2007 à 2012 ont permis de déterminer le taux d'accroissement du chiffre d'affaire qui par la suite est appliqué au montant de 2016 pour obtenir celui de 2019. Comme on peut le remarquer, la contribution de la LONASE passe de 0,83 milliards de francs en 2019 à 2,45 milliards de francs en 2035. Pour ce qui est des passeports biométrique, l'apport contributif est estimé à 0,55 milliards en 2019 contre 0,87 milliards en 2035. Cette contribution est calculée sur le nombre de passeports faits et renouvelés obtenu à partir du nombre de sénégalais disposant de passeport dans la population résidente détentrice de passeport et par les sénégalais de l'extérieur.

Tableau 29 : Recettes tirées d'une taxe additionnelle des jeux de hasard et du passeport biométrique (en millions de francs CFA)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Jeux de hasard							
Chiffre d'affaire LONASE	83	88,81	95,03	101,68	124,56	174,70	245,03
Taxe sur le CA de la LONASE	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Contribution de la LONASE (en milliards)	0,83	0,89	0,95	1,02	1,25	1,75	2,45
Passeport biométrique							
Part des Sénégalais de l'extérieur dans la population résidente	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Part de la population résidente détentrice de passeport	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Nombre de Sénégalais disposant d'un passeport (en millions)	0,55	0,57	0,59	0,60	0,66	0,76	0,87
Nombre de passeports faits ou renouvelés (en millions)	0,11	0,11	0,12	0,12	0,13	0,15	0,18
Taxe par passeport (en francs CFA)	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Contribution des passeports (en milliards)	0,55	0,57	0,59	0,60	0,66	0,76	0,87

Source : Estimations CRES.

4.3 Extension de la couverture de sécurité sociale et augmentation de la contribution des bénéficiaires

De toutes les initiatives figurant dans le portefeuille du système de Protection sociale, seuls la CMU et le Programme d'Extension de la Couverture Retraite (PECR) font appel à des contributions des bénéficiaires. Pour chaque programme, on estimera le nombre de bénéficiaires qui paieront une cotisation et le coût annuel des prestations à leur charge.

4.3.1 Contribution des ménages à la Couverture Maladie universelle

La population non couverte par les régimes de couverture maladie formels existants est celle qui bénéficiera potentiellement de la CMU à travers l'adhésion aux mutuelles qui seront implantées dans les collectivités locales, déduction faite de la population non couverte et en mesure de payer le paquet de prestations de santé. Elle inclut toutes les populations qui bénéficient actuellement des programmes de gratuité comme le plan Sésame, l'accès gratuit aux soins pour les enfants âgés de moins de 5 ans. Le tableau 30 ci-après montre l'évolution du nombre de bénéficiaires de la CMU, potentiels et effectifs. Le pourcentage de la population cible bénéficiaire de la CMU est estimé à 55% en 2019 contre 76% en 2025. En 2035, ce pourcentage pourrait atteindre 94% en 2030.

Tableau 30 : Évolution de la population bénéficiaire de la Couverture Maladie universelle (en millions de personnes), 2019-2035

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Population totale	16,2	16,7	17,2	17,7	19,4	22,3	25,7
Dont Enfants de moins de 5 ans	2,67	2,75	2,84	2,92	3,19	3,68	4,23
Dont Personnes âgées (60 ans et +)	0,89	0,92	0,95	0,98	1,07	1,23	1,41
Population déjà bénéficiaire d'une couverture maladie	3,21	3,03	3,24	3,48	4,27	5,98	7,99
Dont Population couverte par les imputations budgétaires	0,70	0,75	0,80	0,85	1,04	1,42	1,84
Dont salariés FNR	0,10	0,11	0,11	0,11	0,13	0,15	0,17
Dont retraités FNR	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0,07	0,09

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Dont veuves/veufs	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05	0,06
Dont 60 ans et +	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04
Dont familles des salariés et bénéficiaires de pension	0,52	0,57	0,61	0,66	0,81	1,15	1,51
Dont Population IPRES	2,08	2,24	2,41	2,59	3,20	4,53	6,11
Dont salariés	0,38	0,40	0,42	0,44	0,52	0,67	0,88
Dont retraités	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,12	0,13
Dont 60 ans et +	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,10	0,11
Dont veuves/veufs	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08
Dont 60 ans et +	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06
Dont familles des salariés et bénéficiaires de pension	1,56	1,69	1,84	1,99	2,52	3,67	5,02
Dont Population bénéficiaire d'un régime de gratuité (moins de 5 ans, sésame, PNBSF, CEC)	0,43	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04
Dont prise en charge moins de 5 ans	0,10	1,13	2,31	2,36	2,50	2,70	2,92
Dont plan sésame	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04
Population cible des mutuelles de santé (non couverte par les régimes formels)	13,0	13,7	13,9	14,3	15,1	16,3	17,7
Taux couverture de la population cible des mutuelles de santé (secteurs informel et rural)	23%	23%	24%	27%	34%	40%	45%
Population bénéficiaire de la CMU	3,13	4,32	5,70	6,24	7,67	9,33	10,84
Dont Population bénéficiaire de mutuelles	2,99	3,15	3,36	3,85	5,14	6,59	7,88
Dont indigents	0,30	0,31	0,40	0,58	1,03	1,32	1,58
Dont Population bénéficiaire de régime de gratuité (moins de 5 ans, sésame)	0,14	1,17	2,35	2,39	2,53	2,74	2,96
Pourcentage de la population bénéficiaire d'une couverture maladie	36%	44%	52%	55%	61%	68%	73%
Pourcentage de la population bénéficiaire d'un régime formel de couverture maladie	17%	18%	19%	20%	22%	27%	31%
Pourcentage de la population totale bénéficiaire de la CMU	19%	19%	19%	22%	27%	30%	31%
Pourcentage de la population cible bénéficiaire de la CMU	24%	32%	41%	44%	51%	57%	61%

Sources : Estimations CRES à partir des données d'IPRES, ANSD, Rapport final de la revue des dépenses publiques du secteur de la Protection sociale de la Banque Mondiale (2017).

a. Population éligible

Il s'agit, d'une part, des salariés et des retraités de la Fonction publique ainsi que de leurs ayants droits, d'autre part, des salariées des entreprises des secteurs public et privé formel. Si la première catégorie de population utilise les imputations budgétaires, la deuxième recourt

aux institutions de prévoyance maladie (IPM). On a supposé que pour un salarié ou retraité de la Fonction publique, du secteur public ou privé, le nombre d'ayants droits correspond à la taille moyenne des ménages urbains, qui est de huit personnes. Un coefficient de correction est prévu pour réduire le nombre effectif d'ayants droits par salarié ou retraité du secteur formel. La population bénéficiaire d'une imputation budgétaire et celle recourant aux IPM, appelées population IPRES, sont projetées et constituent la population bénéficiaire d'une couverture maladie. En prolongeant les tendances des cinq dernières années, on suppose que dans la Fonction publique le nombre d'employés augmente au taux de 4,5% par an et le nombre de retraités croît à un rythme annuel de 7,1%, la population de l'IPRES augmentera au taux annuel de 7,5%. La population non couverte par les régimes existants est celle qui bénéficiera de la CMU à travers l'adhésion aux mutuelles qui seront implantées dans les collectivités locales. Elle inclut toutes les populations qui bénéficient actuellement des programmes de gratuité comme le plan Sésame, l'accès gratuit aux soins pour les enfants âgés de moins de 5 ans. La participation des bénéficiaires correspond à la part du coût des services de santé à leur charge. Mais tous les adhérents ne paieront pas le ticket modérateur. En sont exclus les personnes âgées de 60 ans et plus, les enfants de moins de cinq ans et les indigents dont le nombre est estimé à 10% de la population bénéficiaire de la CMU.

b. Composition, fréquence d'utilisation des services de santé par la population cible

Le ministère de la Santé a défini un paquet de services offerts par les centres de santé appelé paquet minimum et un autre paquet offert par les hôpitaux. Le tableau 31 donne la composition de ces deux paquets qui comportent les mêmes rubriques, à l'exception de certaines qui sont spécifiques aux hôpitaux, comme par exemple les interventions chirurgicales. Il indique aussi le nombre de fois qu'en moyenne une personne a recouru à un service de santé. Les fréquences multipliées par la population bénéficiaire permettent de déterminer les quantités consommées en soins et biens médicaux. Les fréquences accompagnant les paquets de services du ministère de la Santé sont définies pour une période donnée. Mais, au fur et à mesure que la CMU se met en place, les populations non couvertes bénéficient d'un meilleur accès aux soins de santé, et que la pauvreté recule du fait de l'augmentation des revenus, la fréquence de l'utilisation de certains services de santé et de médicaments diminuera alors que la fréquence d'autres augmentera. Par ailleurs, l'âge doit être pris en compte dans le calcul des fréquences. Par exemple, les personnes âgées de 60 ans et plus ont davantage de besoins en services médicaux que celles âgées de 30 à 40 ans. Une façon simple de procéder consiste à avoir des estimations des fréquences plus élevées pour la demande de certaines catégories de soins par les personnes âgées et pour les enfants âgés de moins de 5 ans. Les catégories d'âge suivantes seront retenues : moins de 5 ans, 10 à 19 ans, 20 à 29 ans, 30 à 39, 40 à 49 ans, 50 à 59 ans et la population âgée de 60 ans et plus. Les fréquences dans le tableau 31 sont des moyennes estimées à partir de données par tranche d'âge. Au total, les fréquences dans la consommation des soins et des biens médicaux évoluent dans le temps et en fonction de l'âge. Aussi leur estimation au moins tous les trois à quatre ans est nécessaire afin de ne pas sous évaluer le coût des paquets de services et donc celle des dépenses de la CMU.

c. Coûts unitaires des services de santé

Un autre déterminant du coût du paquet de services est le coût unitaire des soins et des biens médicaux qui le composent. Le tableau 31 indique les coûts unitaires retenus par le ministère de la Santé. De ces tarifs, se détache nettement le coût du transport qui s'élève à 20 000 FCFA pour les centres de santé et 22 000 F CFA pour les hôpitaux. Une politique consistant à doter les structures de santé d'ambulances permettrait une réduction significative du coût de ce service. Une autre caractéristique des coûts unitaires est leur bas niveau comparativement à ceux du secteur privé. Un projet créé par les sociétés d'assurance du Sénégal, appelé Pool Micro Assurance Santé (PMAS), a élaboré un paquet de services avec différentes options. Les services de soins sont offerts exclusivement par les centres de santé et les hôpitaux

publics. Les coûts annuels sont nettement plus élevés que ceux retenus par le Ministère chargé de la santé : 1,285 francs CFA pour le produit scolaire, 5 150 pour la prise en charge des interventions chirurgicales, 8 240 francs pour le libre accès aux centres de santé et 30 900 francs CFA pour le libre accès aux centres de santé et aux hôpitaux ce qui correspond aux paquets A et B du ministère de la Santé. Les estimations prendront en compte le coût du paquet le plus cher offert par les sociétés d'assurance comme une hypothèse haute pour les dépenses de la CMU.

d. Ticket modérateur

Le tableau 31 indique également la part du coût du paquet de services de santé pris en charge par l'État allant de 100% à 50%. Le taux moyen de la prise en charge du paquet de services par l'État est de 76%. Le taux du ticket modérateur est donc en moyenne de 24% du coût du paquet de services.

Tableau 31 : Paquet de services de santé : composition, fréquence, coût unitaire, taux de prise en charge

	Fréquence	Coût unitaire en francs CFA	Taux de prise en charge
Centres et postes de santé			
Soins ambulatoires (consultations, soins et petite chirurgie)	2,000	750	80%
Médicaments génériques	1,500	2 250	80%
Médicaments de spécialités	0,500	3 000	50%
Maternité (consultations pré/post natales, planification familiale)	0,010	750	80%
Maternité (accouchement simple)	0,030	4 500	80%
Hospitalisation	0,050	3 000	80%
Transport (références)	0,002	20 000	50%
Hôpitaux			
Soins ambulatoires (consultations, soins et petite chirurgie)	0,200	6 000	80%
Soins ambulatoires (analyses et examens)	0,070	4 500	80%
Soins ambulatoires (radiographie)	0,020	15 000	80%
Médicaments génériques	0,150	7 500	50%
Médicaments de spécialités	0,050	15 000	80%
Maternité (consultations pré/post natales, planification familiale)	0,010	6 000	80%
Maternité (accouchement simple)	0,010	7 500	80%
Maternité (césarienne)	0,002	75 000	100%
Interventions chirurgicales	0,006	150 000	100%
Hospitalisation	0,050	6 000	100%
Transport (références)	0,002	22 000	100%

Source : Estimations CRES.

e. Contribution des bénéficiaires à la CMU

Le tableau 32 renseigne sur la contribution des bénéficiaires au financement de la CMU. Comme on peut le constater, le montant total de la contribution des ménages est estimé à 9,3 milliards de francs CFA en 2019 alors que les projections se situent à 10,1 milliards de francs en 2020. En 2035, il est attendu une cotisation totale des ménages de 26,7 milliards de francs CFA. Un taux de prise en charge constant de 76% sera maintenu sur toute la période 2019 à 2035.

Tableau 32 : Contribution des bénéficiaires au financement du programme de la CMU (en millions de francs CFA)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Population bénéficiaire de la CMU (en millions)	4	9	10	11	13	15	17
Nombre de personnes bénéficiaires de la gratuité des prestations de la CMU (en millions)	0,53	0,66	0,72	0,80	1,22	1,33	1,40
Nombre de personnes cotisant au programme de la CMU (en millions)	3,00	8,00	9,00	10,00	12,00	14,00	16,00
Coût moyen unitaire des soins de santé	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Taux moyen de la prise en charge	76%	76%	76%	76%	76%	76%	76%
Contribution des ménages à la CMU	9,3	10,1	15,0	19,9	36,5	69,9	26,7

Source : Estimations CRES.

4.3.2 Extension de la pension retraite aux actifs de l'économie informelle

Le tableau 33 ci-après fait ressortir la contribution totale du programme d'extension de la retraite au Sénégal. La cotisation annuelle est fixée à 30 000 francs annuellement durant toute la période d'étude. 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 au nouveau système contributif. De nos estimations, on peut remarquer que la contribution totale dudit programme suit une tendance haussière. Elle est évaluée à 0,28 milliards de francs en 2019 alors qu'en 2025, une estimation de 3,1 milliards de francs est observée. Sur un horizon plus lointain, c'est-à-dire en 2035, les résultats indiquent une projection estimée à 47,7 milliards de francs.

Tableau 33 : Contribution totale du programme extension retraite

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035
Cotisation annuelle par adhérent au nouveau système contributif	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Contribution totale (en milliards de francs)	-	-	-	0,28	3,1	16,4	47,7

Source : Estimations CRES.

4.4 Volume de ressources mobilisables pour l'assistance sociale 2020-2035

À partir des hypothèses présentées dans la section, les contributions potentielles des sources de financement des programmes de protection identifiées ont été évaluées. Le tableau 34 recense le montant total des différentes ressources mobilisables pour le financement du programme de Protection sociale. La liste de ressources mobilisables se présente comme suit :

1. Réallocation des dépenses des initiatives de gratuité
2. Contribution des collectivités territoriales à la CMU
3. Contribution du carburant
4. Contribution des dépenses fiscales
5. Contribution des taxes sur l'importation de riz
6. Contribution des taxes sur l'importation d'huile
7. Contribution des taxes sur l'importation de sucre
8. Montant des taxes prélevées sur les transferts
9. Montant des taxes prélevées sur la télécommunication
10. Contribution des mines et carrières
11. Contribution des royalties du pétrole et du gaz
12. Contribution TVA sociale
13. Contribution TAF sociale
14. Montant des taxes sur l'importation de pétrole raffiné
15. Contribution des taxes sur le tabac
16. Contribution des taxes sur les alcools
17. Contribution des passeports
18. Contribution des jeux de hasard
19. Contribution des bénéficiaires
20. Contribution extension retraite à l'informel

Le tableau 34 ci-dessous informe aussi l'évolution du volume de ressources publiques mobilisables pour la Protection sociale en pourcentage du PIB courant. Le montant des ressources actuellement allouées à la Protection sociale en 2020 s'élève à 237,7 milliards de francs. Si tous les espaces budgétaires identifiés sont exploités, ce montant croîtrait rapidement atteignant 519,58 milliards de francs dès 2020. Il serait à plus de 810 milliards de francs en 2025. La progression se poursuivra la décennie suivante portant le budget total de la Protection sociale atteignant 1221 milliards en 2030 et 1878,78 milliards en 2035. Il faut souligner également que ces ressources mobilisables pour la Protection sociale sont en grande partie portées par les dépenses fiscales, les taxes issues du marché des télécom ainsi que la TVA sociale qui représente à elles seules 30% des ressources en 2019, et 23% en 2035. Exprimées en pourcentage du PIB, les ressources mobilisables représentent en moyenne 3,65% du PIB sur la période 2019-2035. Si l'on ajoute les ressources déjà mobilisées pour la Protection sociale, cela porterait les dépenses de Protection sociale à en moyenne 5,11% du PIB.

Tableau 34 : Sénégal, ressources mobilisables pour la Protection sociale 2020-2035 (en milliards de francs)

Rubriques	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Réallocation des dépenses des initiatives de gratuité	16,70	17,86	19,09	20,41	21,81	23,32	24,93	26,65	28,49	30,45	32,55	34,80	37,20	39,77	42,51	45,45	48,58
Contribution des collectivités territoriales à la CMU	3,31	3,41	3,51	3,61	3,72	3,83	3,95	4,07	4,19	4,32	4,45	4,58	4,72	4,86	5,00	5,15	5,31
Contribution du carburant	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
Contribution des dépenses fiscales	185	194,3	204	214,2	224,9	236,1	247,9	260,3	273,3	287	301,3	316,4	332,2	348,8	366,3	384,6	403,8
Contribution des taxes sur l'importation de riz	21,74	22,5	23,29	24,11	24,96	25,84	26,75	27,69	28,66	29,67	30,72	31,8	32,91	34,07	35,27	36,51	37,8
Contribution des taxes sur l'importation d'huile	8,61	8,05	7,53	7,05	6,59	6,17	5,77	5,39	5,05	4,72	4,41	4,13	3,86	3,61	3,38	3,16	3,02
Contribution des taxes sur l'importation de sucre	3	2,66	2,36	2,1	1,86	1,65	1,47	1,3	1,15	1,02	0,91	0,81	0,72	0,64	0,56	0,5	0,45
Montant des taxes prélevées sur les transferts	6,12	6,57	7,06	7,58	8,15	8,76	9,43	10,14	10,92	11,76	12,67	13,66	14,72	15,88	17,13	18,49	19,95
Montant des taxes prélevées sur la télécommunication	84,72	88,32	92,93	97,82	103,02	108,55	114,44	120,72	127,43	134,59	142,26	150,48	159,31	168,80	179,03	190,06	204,50
Contribution des mines et carrières	18,9	22,9	27,7	33,5	40,5	49	59,3	71,7	86,7	104,9	126,8	153,4	185,5	224,3	271,3	328,1	396,8
Contribution des royalties du pétrole et du gaz	-	-	-	-	46,05	53,73	61,4	64,5	67,7	71,1	74,6	78,4	82,3	86,4	90,7	95,3	100
Contribution TVA sociale	62,57	67,98	73,86	80,25	87,19	94,73	102,92	111,82	121,48	131,99	143,4	155,8	169,27	183,9	199,81	217,08	235,85
Contribution TAF sociale	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5
Montant des taxes sur l'importation de pétrole raffiné	31,13	35,92	41,44	47,81	55,15	63,63	73,41	84,69	97,71	112,73	130,05	150,04	173,10	199,71	230,40	265,82	306,67
Rubriques	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035

Rubriques	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Contribution des taxes sur le tabac	1,99	1,98	1,96	1,95	1,93	1,92	1,91	1,89	1,88	1,87	1,85	1,84	1,83	1,82	1,8	1,79	1,78
Contribution des taxes sur les alcools	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	-	-
Contribution des passeports	0,55	0,57	0,59	0,6	0,62	0,64	0,66	0,68	0,7	0,72	0,74	0,76	0,78	0,8	0,83	0,85	0,87
Contribution des jeux de hasard	0,8	0,9	1	1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,9	2	2,1	2,3	2,5
Contribution des bénéficiaires	9,3	10,1	15	19,9	25,2	30,5	36,5	42,8	49,4	56	62,8	69,9	77,3	85,1	98,6	24,1	26,7
Contribution extension retraite à l'informel	-	-	-	0,28	0,9	1,8	3,1	4,8	7	9,6	12,7	16,4	20,7	21,2	31,4	41,5	47,7
Total ressources additionnelles pour la Protection sociale	489,92	519,58	556,88	597,73	689,33	747,04	810,80	876,31	949,02	1029,90	1119,88	1221,06	1334,59	1458,02	1612,59	1697,16	1878,78
PIB courant	14257,80	15375,87	16581,61	17881,91	19284,18	20796,41	22427,22	24185,92	26082,53	28127,87	30333,60	32712,31	35277,54	38043,94	41027,27	44244,55	47714,12
Total ressources additionnelles pour la Protection sociale en % PIB	3,44%	3,38%	3,36%	3,34%	3,57%	3,59%	3,62%	3,62%	3,64%	3,66%	3,69%	3,73%	3,78%	3,83%	3,93%	3,84%	3,94%
Dépenses publiques déjà allouées à la Protection sociale	222,2	237,7	254,4	272,2	291,2	311,6	333,4	356,8	381,7	408,4	437	467,6	500,4	535,4	572,9	613	655,9
Dépenses publiques déjà allouées à la Protection sociale en % du PIB	1,60%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,40%	1,40%	1,40%	1,40%	1,40%	1,40%	1,40%
Dépenses publiques pour Protection sociale en % du PIB	4,99%	4,93%	4,89%	4,86%	5,08%	5,09%	5,10%	5,10%	5,10%	5,11%	5,13%	5,16%	5,20%	5,24%	5,33%	5,22%	5,31%

Source : Estimations CRES

► V Conclusion partielle et recommandations sur les options de financement

Le Sénégal s'est engagé dans une politique ambitieuse de protection des populations pauvres et vulnérables avec l'adoption la nouvelle Stratégie nationale de Protection sociale (SNPS 2015-2035) élaborée en 2016. Bâtie sur le cycle de vie, elle a pour objectif de favoriser l'accès des groupes vulnérables à des mécanismes de gestion des risques adéquats. Cette perspective unificatrice de la SNPS appelle à la mise en place d'un financement soutenable des dépenses de Protection sociale. La présente étude visait l'identification de ressources publiques additionnelles mobilisables pour le financement sur des bases pérennes d'un système national de Protection sociale destiné aux populations non couvertes par les systèmes formels existants. Plus spécifiquement, il s'agissait d'identifier et d'estimer la contribution potentielle des différentes sources d'augmentation des ressources publiques susceptibles d'être allouées aux programmes de Protection sociale, d'évaluer la contribution des ménages et des collectivités territoriales aux programmes dits du système mixte (Couverture Maladie universelle, extension du système de retraite au secteur informel) et d'apprécier la soutenabilité budgétaire de la contribution attendue de l'État. L'approche retenue dans l'étude a consisté à mener d'abord une revue des expériences de financement de l'assistance sociale dans le contexte du monde en développement. Cette revue a montré l'existence d'une large gamme d'options qui sont disponibles pour les gouvernements et les décideurs locaux. Le contexte macroéconomique de chaque pays, la capacité de l'État à prélever des impôts et taxes, la pression sociale pour une couverture adéquate des risques sociaux déterminent le choix des instruments qui pourraient être mobilisés. Ces derniers vont de l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et des organismes gérant les différentes branches de la Protection sociale, à la réallocation de dépenses publiques à l'assistance sociale, l'augmentation des recettes publiques des recettes publiques, la gestion macroéconomique (baisse de l'endettement public, la discipline budgétaire, le seigneurage, etc.), les cotisations forfaitaires des actifs de l'économie informelle, l'introduction (ou le relèvement) de taxes comportementales, au développement de capacités à générer des ressources traditionnelles ou non traditionnelles.

Ensuite, afin de déterminer la marge budgétaire potentielle qui permettrait au Sénégal de financer de façon adéquate sa Protection sociale, ses perspectives de générer des revenus publics accrus ont été examinées, sa capacité à réallouer certaines de ses dépenses publiques à la Protection sociale a été évaluée ainsi que ses possibilités de recours à des emprunts pour financer ses dépenses au-delà de ses revenus propres. Si les revenus publics ont augmenté en moyenne de 9% au cours des six dernières années, la pression fiscale demeure relativement faible se situant à 19% du PIB seulement. Une réforme fiscale visant une augmentation des revenus publics à travers l'élargissement de l'assiette fiscale, le relèvement de certaines taxes et l'introduction de nouvelles taxes, et une amélioration de l'efficacité du système administratif relèverait significativement le taux de prélèvement fiscal.

Enfin, tirant les enseignements des expériences passées en revue et des caractéristiques majeures des finances publiques sénégalaises, quatre options de financement public de la Protection sociale ont été retenues dans l'étude : la réaffectation de dépenses publiques, l'augmentation des recettes fiscales, l'extension de la couverture de sécurité sociale et l'augmentation de la contribution des bénéficiaires. Pour chaque option, les mesures qui peuvent être prises sont examinées, des hypothèses ont été posées pour en estimer le volume de ressources mobilisables. Les projections ont couvert la période 2020-2035 et l'année de référence retenue est 2019. Au total, 20 mesures fiscales ont été identifiées.

Leur application générerait des ressources additionnelles de 519,58 milliards de francs en 2020, ce qui ferait passer le volume de ressources mobilisables pour le programme de Protection sociale de 237,7 milliards de francs à 757,28 milliards de francs en 2020, soit une multiplication par 3,2.

Cette progression est maintenue les années suivantes. Des mesures retenues, l'élimination des dépenses fiscales, la TVA sociale, les taxes comportementales et les taxes additionnelles sur les produits importés de grande consommation contribuent le plus aux ressources additionnelles. En définitive, de tels résultats montrent que l'État dispose d'importantes marges pour augmenter ses ressources propres et financer davantage la Protection sociale. Les estimations qui ont été faites sont bâties sur des hypothèses plutôt conservatrices ; ce qui laisse entendre que les recettes additionnelles mobilisables peuvent être beaucoup plus importantes que celles obtenues. Il convient de noter que toutes les mesures ne peuvent être appliquées en même temps mais les plus importantes ne présentent pas de difficultés techniques particulières dans leur mise en œuvre. 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 dans le moyen, voire le long terme. Les préconisations qui suivent visent à faciliter la réalisation de cet objectif.

1. L'exploration de nouveaux espaces budgétaires montre que trois grandes options de financement des dépenses de Protection sociale devraient être combinées : premièrement, réaliser des gains d'efficacité dans la gestion des organismes et programmes de Protection sociale ; deuxièmement, la conception et l'application d'innovations y compris une meilleure coordination et une plus grande cohérence des politiques au sein des programmes de Protection sociale ; troisièmement, le développement de capacités pour obtenir des recettes budgétaires auprès de sources conventionnelles et non conventionnelles. Une attention particulière devrait être portée également aux réformes complémentaires dans les domaines de la fiscalité, du marché du travail et de l'informalité de l'économie qui seront nécessaires pour contenir les besoins en assistance sociale de la population. La question de la Protection sociale devrait être considérée comme impliquant plusieurs arrangements économiques et sociaux, et non pas de façon isolée du reste de la politique économique et sociale du pays.
2. Bien que l'analyse ait porté sur des budgets votés, les dépenses publiques exécutées peuvent être nettement inférieures aux dépenses publiques exécutées. Un effort significatif doit être déployé pour réduire cet écart et procurer ainsi des ressources additionnelles aux programmes d'assistance sociale. Cela devra passer par une amélioration de la capacité des ministères qui les mettent en œuvre à formuler des politiques et des stratégies et à réaliser des dépenses, ainsi que le relèvement de leur capacité de gestion.
3. L'augmentation progressive du budget du ministère de la Santé afin qu'il atteigne les engagements internationaux rendrait plus effective la disponibilité de l'offre de soins de santé dans toutes les collectivités territoriales et serait un facteur d'extension du nombre d'adhérents à la Couverture Maladie universelle et d'augmentation de leur contribution au financement de ce programme.
4. Les collectivités territoriales devraient consacrer au moins 10% de leurs dépenses à l'accès de leurs populations pauvres aux différents programmes de Protection sociale. Un tel engagement financier favorisera leur implantation sur toute l'étendue du territoire national.
5. La création d'un compte d'affectation spécial pour accueillir les recettes affectées exclusivement à la couverture couvrir les dépenses de Protection sociales devrait être envisagée, à l'image du compte spécial du FNR alimenté par les cotisations sociales

destinées à assurer le paiement des pensions de retraite. Cela aura l'avantage d'institutionnaliser les programmes d'assistance, de garantir leur financement et la continuité des prestations fournies en protégeant les ressources financières contre l'instabilité économique.

6. La capacité de nombreux organismes à absorber efficacement des ressources supplémentaires peut être faible. Pour renforcer l'efficacité du système de Protection sociale, une nouvelle orientation devrait être envisagée consistant à mettre en place un nombre limité d'organismes spécialisés plutôt que de multiplier les programmes et des mécanismes administratifs d'initiatives indépendantes. Elle inclurait aussi l'amélioration de la planification, la gestion et le suivi, notamment par la mise à niveau en matière de gestion financière et d'approvisionnement, la promotion de la gestion accès sur les résultats, et le renforcement des systèmes d'évaluation.
7. Une réforme importante devant être engagée est la réorganisation des différents programmes d'assistance sociale en cours ou futurs en les regroupant par risque (femmes et enfants, santé, vieillesse, etc.) pour libérer de l'espace budgétaire par un meilleur ciblage des bénéficiaires, une rationalisation des paquets de prestations, et une hiérarchisation des risques sociaux en fonction des besoins de couverture les plus pressants. Dans cet ordre d'idées, le montant du ticket modérateur doit être défini en fonction du coût du paquet de prestation de soins de santé, et la proportion de bénéficiaires qui ne paient pas le ticket modérateur doit être limitée afin d'éviter les dérapages dans la demande de certaines prestations comme les soins de santé et des pertes importantes de recettes inutiles.
8. Bien que la recherche de nouveaux espaces budgétaires n'ait pas concerné l'aide au développement dans le présent rapport, un effort particulier devrait être consacré à la mobilisation de ressources additionnelles auprès des partenaires techniques et financiers orientées vers les investissements nécessaires à la mise en place d'un système national d'assistance sociale. Des progrès significatifs dans la mobilisation de ressources internes serait un signal très positif adressé à la communauté internationale pour qu'elle appuie davantage la politique de Protection sociale du Sénégal.
9. L'engagement politique et le consensus sont un facteur clé qui déterminera l'espace budgétaire alloué au financement de la Protection sociale ainsi que l'affectation de ces ressources aux objectifs formellement déclarés. Un système de Protection sociale fort, inclusif et durable ne pourra être bâti que par une forte coalition incluant la société civile, les partenaires techniques et financiers, les élus des collectivités territoriales. La façon de créer une volonté politique et de favoriser un « contrat social » autour de la Protection sociale doit être une préoccupation permanente de tous ces acteurs. Un plan d'action pour bâtir ce contrat social devrait être élaboré. Le ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale devrait être un acteur de premier plan de l'élaboration de ce plan d'action.

Partie III Impacts des investissements en Protection sociale



▶ VI Le modèle CEQ de micro simulation et méthodologie utilisée

6.1 Le modèle de micro simulation d'impact CEQ

Avant le lancement du projet *Commitment to equity* en 2008, les travaux qui analysent simultanément l'impact des politiques fiscales et des dépenses de transferts étaient peu courants. Avec le développement du modèle CEQ, cette tendance s'est inversée. On dénombre actuellement plus de 55 pays à travers le monde qui ont appliqué le modèle CEQ pour faire des analyses d'incidence fiscale et budgétaire. En Afrique subsaharienne, on peut prendre l'exemple des pays comme le Ghana (Younger et al 2015) et l'Éthiopie (Hill et al 2017). En Amérique latine, des pays comme l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Mexique, le Pérou et l'Uruguay (Lustig et al., 2013) ont utilisé ce modèle.

Le modèle CEQ est un modèle de microsimulation statique conçue pour mesurer ce que les ménages supportent en matière de charges fiscales et ce dont ils bénéficient pour ce qui est des transferts provenant des dépenses publiques (dépenses sociales en particulier) sans tenir en compte des effets comportementaux ni des effets d'équilibre général. Les transferts incluent les transferts monétaires, les transferts en nature et les subventions sur les produits consommés. Dans le cadre de ce travail, les dépenses sociales comprennent les transferts monétaires conditionnels ou non-conditionnels ainsi que les transferts en nature sous forme de services publics d'éducation et de santé et les subventions octroyées par l'État. Les impôts payés par les particuliers concernent les impôts directs et indirects.

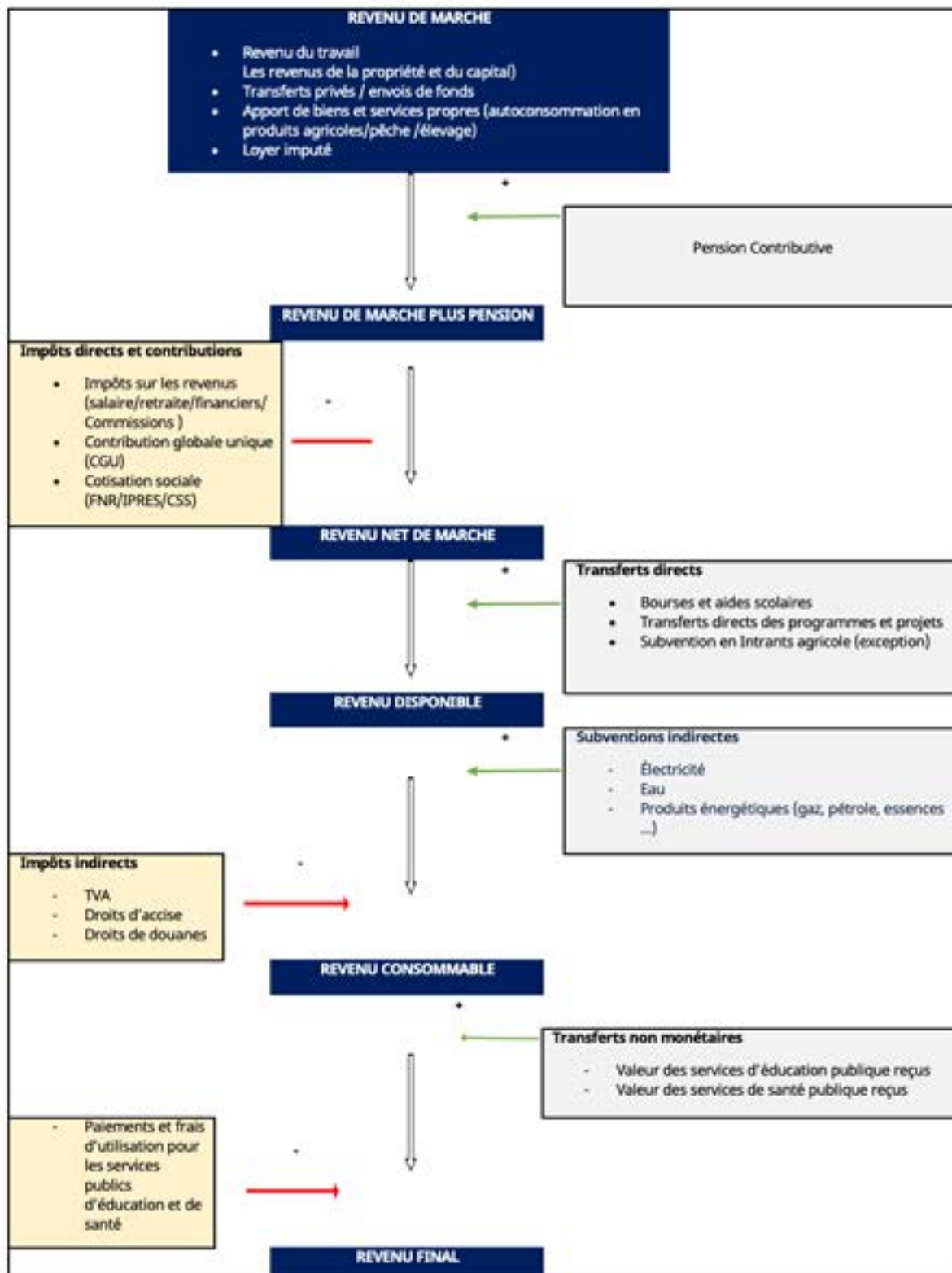
L'allocation des taxes et transferts sociaux aux individus et ménages est basée sur les trois méthodes suivantes: *identification directe*, lorsque l'enquête contient des informations sur qui reçoit (paie) les avantages (impôts), ainsi que le montant reçu (payé); *imputation*, lorsque l'enquête indique qui reçoit (paie) les avantages (impôts), mais le montant reçu (payé) est extrait des documents administratifs ou des règles (fiscales) du programme; *la simulation*, lorsque ni l'identification directe ni l'imputation ne peuvent être utilisées.

Toutefois, la méthodologie CEQ n'intègre pas les changements de comportement des ménages sur les marchés des biens et services et du travail. De même les effets d'équilibre général ne sont pas pris en compte. Les effets simulés à partir du CEQ sont des effets de premier ordre qui mesurent l'incidence moyenne des interventions. De plus, le modèle ne prend pas en compte les effets cumulatifs à long terme de la politique budgétaire sur les indicateurs de bien-être (Lustig, éd.2017).

L'élaboration du modèle s'articule autour de la construction de cinq concepts de revenus qui constituent son élément d'analyse central à savoir : le revenu de marché, le revenu de marché plus pension, le revenu disponible, le revenu consommable et le revenu final (la figure ci-dessous résume la construction des concepts de revenus).

Le revenu du marché est le revenu courant total avant impôts directs. Il est égal à la somme des salaires et traitements bruts (avant impôts), les revenus du capital (dividendes, intérêts, bénéfices, loyers, etc.), l'autoconsommation, le loyer imputé pour les propriétaires des logements, les transferts privés (envois de fonds et autres transferts privés tels que les pensions alimentaires), les pensions de vieillesse et autres prestations contributives de sécurité sociale.

Figure 5 : Construction du concept de revenu



Comme dans de nombreux cas, les revenus déclarés dans l'enquête ESPS sont les revenus après impôts directs et cotisations sociales, ce qui équivaut au concept de revenu net du marché qui représente donc la base de référence pour construire les autres concepts de revenu. Afin de construire le *Revenu du marché*, un processus de « rétro-ingénierie » à partir du revenu net du marché est mis en œuvre en simulant et en ajoutant les impôts directs prélevé sur tous les revenus des particuliers imposables et les cotisations de l'employé à la retraite au FNR (pour les employés du secteur public) et à l'IPRES (pour les employés du secteur privé) ainsi que les allocations familiales et aux accidents de travail et maladies professionnelles. L'estimation des impôts directs payés par chaque individu à partir de l'enquête ménage suit la procédure utilisée par Cissé F., Robillard A.S. et al., Mouksit A. (2017) dans leur modèle de microsimulation développé pour évaluer la réforme fiscale de 2011 au Sénégal. Pour ce qui concerne les cotisations à la retraite, nous avons considéré un taux moyen de cotisation de 12% du salaire brut à la FNR alors que ceux du secteur privé cotisent en moyenne 5,6% du salaire brut à l'IPRES. Les cotisations familiales à la Caisse de Sécurité sociale représentent 7% du revenu brut de l'employé des secteurs public et privé. Les cotisations aux mutuelles de santé ne sont pas prises en compte puisque les mutuelles sont des opérateurs privés. Le *Revenu du marché plus les pensions* nécessite d'ajouter les pensions contributives au revenu du marché. Au Sénégal, les pensions sont obligatoires et contributives avec une part de cotisations aussi bien pour l'employé que pour l'employeur. L'enquête renseigne sur l'affiliation des individus à un régime d'assurance sociale que ce soit pour la retraite, la santé ou pour les allocations familiales. Les montants des cotisations sont imputés en utilisant, les niveaux des salaires bruts simulés à partir de l'enquête ménage et les taux de cotisation renseignés par la Caisse de Sécurité sociale et l'IPRES.

Le *revenu disponible* est construit en ajoutant les transferts monétaires et non monétaires directs et les subventions aux intrants agricoles au revenu net du marché. Les transferts monétaires concernent les transferts du gouvernement telles que les bourses et aides scolaires, les transferts directs des programmes de bourses familiales alors que les transferts non monétaires concernent les subventions aux intrants agricoles octroyées par le gouvernement aux ménages agricoles. Conformément à la méthodologie CEQ, elles sont traitées comme étant des transferts directs en nature du gouvernement aux ménages. Pour tous les ménages agricoles de l'enquête ESPS ayant déclaré avoir reçu une subvention de l'État, le montant de la subvention aux intrants reçue équivaut à une proportion de leurs dépenses en semences, engrais et produits phytosanitaires.

Le *Revenu consommable* est l'étape qui suit la construction du concept « Revenu disponible ». Il est obtenu en retranchant du *Revenu disponible* les taxes indirectes (tva, taxe d'accise et droit de douane) et en ajoutant à celui-ci les subventions indirectes. On a supposé que les taxes indirectes sont entièrement payées par les consommateurs. Les données de l'enquête ménages ne permettent pas de distinguer les biens importés de ceux produits localement. Or, cette distinction est importante dans le calcul des taxes indirectes car les biens importés sont frappés par les droits de douanes en plus de la Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA). Pour contourner cette difficulté, nous avons calculé, à partir du Tableau Ressources Emploi (TRE) de 2011, les parts des produits importés dans la consommation finale totale des ménages. Ces coefficients sont ensuite appliqués aux données de l'enquête ménage pour déterminer les montants des dépenses allouées aux produits importés sur lesquels nous appliquons les droits de douanes. Les taux d'impôt direct et indirect proviennent des Codes général des impôts (CGI) de 2007 et 2013 alors que les taux de droit de douane proviennent des codes des douanes. Les subventions indirectes concernent la consommation d'eau, d'électricité et les produits énergétiques (pétrole et essence). À partir du niveau de consommation en eau et électricité renseignés dans l'enquête, le montant des subventions dont bénéficie chaque ménage est déterminé selon sa tranche de consommation pour ces biens. Le prix unitaire

par tranche de consommation pour l'eau et l'électricité sont fournis respectivement par la Sénégalaise des Eaux (SDE) et la Société nationale d'électricité du Sénégal (SENELEC). Les données nécessaires pour l'estimation des subventions sur les produits énergétiques sont données dans le rapport de l'APIX sur les coûts des facteurs de production. La valeur des services d'éducation et de santé est donnée en considérant les coûts unitaires.

Le *Revenu final* est le dernier concept de revenu dans le modèle CEQ. Il est obtenu en ajoutant la valeur des services publics en éducation ou santé au « Revenu consommable » et en y retranchant les frais supportés par le ménage en échange de ces services. Les imputations des subventions et des dépenses publiques d'éducation et de santé suivent les démarches ci-dessous.

6.2 Les données d'entrées du modèle de micro simulation CEQ

6.2.1. Recettes fiscales

Le tableau 35 renseigne sur les différentes catégories de recettes publiques en valeur absolue et en pourcentage du PIB pour l'année 2011 et 2017. L'année 2011 correspond à l'année de la dernière enquête ménage qui a servi à élaborer le modèle CEQ, Nous avons également intégré l'année 2017 qui correspond à la dernière année pour laquelle les données disponibles correspondent à la catégorisation du modèle CEQ. En effet, l'analyse des recettes publiques du modèle CEQ nécessite de faire ressortir certaines catégories de recettes qui correspondent aux interventions fiscales inclut dans la construction du modèle. En 2011, les recettes publiques de l'État sont évaluées à 18,2% du PIB dont 83,5% sont des recettes fiscales. Les prélèvements issus de la fiscalité indirecte représentent 10,6% du PIB contre 4,5% pour la fiscalité directe. Les taxes directes comprennent trois sous-catégories : l'impôt sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital, l'impôt sur les salaires et la main d'œuvre et l'impôt sur le patrimoine. Ces trois catégories d'impôts sont prélevées soit sous le régime de l'Impôt sur le Revenu des Personnes physiques (IRPP) soit sous le régime de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales. Les contributions les plus importantes de la fiscalité directe proviennent de l'impôt sur le revenu des personnes des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. La Taxe sur la Valeur ajoutée TVA, est le principal instrument de la taxe indirecte au Sénégal. Les autres taxes indirectes sont les droits de douanes (DD) et la taxe d'accise (TA) qui sont également prélevés sur la consommation intérieure.

Tableau 35 : Structure des recettes publiques du Sénégal

Variables	2011		2017	
	Montant en milliards	En % du PIB	Montant en milliards	En % du PIB
Recettes totales et dons	1546,056	18,3%	2488,528	20,3%
Recettes fiscales et cotisations de sécurité sociale	1346,756	16,0%	1987,598	16,2%
Recettes fiscales	1287,13	15,3%	1845,528	15,0%
Impôts directs	383,8	4,5%	607,93	5,0%
IRPP*, les bénéfices et les gains en capital	333,2	3,9%	545,2	4,4%
Impôts sur le revenu et les bénéfices des personnes physiques	211,4	2,5%	304,4	2,5%

Variables	2011		2017	
	Montant en milliards	En % du PIB	Montant en milliards	En % du PIB
Impôts sur les gains en capital des personnes physiques	2,3	0,0%	3,7	0,0%
Impôts sur les sociétés	98	1,2%	191,7	1,6%
IRVM/IRCM	21,5	0,3%	45,4	0,4%
Contribution forfaitaire à la Charge de l'Exploitant (CFCE)	12,4	0,1%	14	0,1%
Impôt sur le patrimoine	38,2	0,5%	48,73	0,4%
Impôts indirectes	903,33	10,7%	1237,598	10,1%
TVA	519,2	6,2%	691,7	5,6%
Droits d'accise	77,8	0,9%	125,998	1,0%
Droits de douanes	203,8	2,4%	263,5	2,1%
Autres taxes indirectes	102,53	1,2%	156,4	1,3%
Recettes non fiscales et dons	199,3	2,4%	500,93	4,1%
Recettes non fiscales	49,3	0,6%	236,93	1,9%
Dons	150	1,8%	264	2,2%
Cotisations sociales	59,626	0,7%	142,07	1,2%

Sources : OCDE, 2014 ; FMI, 2012 ; Rapport national sur le système éducatif, 2018.

* Impôt sur le Revenu des Personnes physiques

6.2.2 Dépenses sociales

Les dépenses publiques composées des dépenses sociales, des subventions, des dépenses militaires et autres dépenses représentent 23% du PIB en 2011. Le tableau 36 donne un aperçu du niveau et de la composition des dépenses publiques pour l'année 2011 et 2018. Les différentes catégories de dépenses rapportées au PIB ont gardé la même structure pour ces deux années. À l'instar de plus de vingt-neuf autres applications du modèle CEQ, la structuration des dépenses que nous avons adoptée met l'emphase sur trois principaux concepts de dépenses sociales à savoir l'éducation, la santé et la Protection sociale. Les dépenses d'éducation pour les différents cycles (préscolaire, primaire, moyen et secondaire) occupent la plus grande part soit 4,9% du PIB. Elles sont suivies des dépenses de Protection sociale (2,1% du PIB) allouées aux programmes de transfert monétaires et aux programmes de transfert en nature. La plus faible part des dépenses sociales est consacrée aux dépenses de santé qui représentent 1,3% du PIB. Cette structure est différente de celle de la moyenne pour 29 pays en développement correspondant à 4,3%, 3,8% et 1,6% du PIB respectivement pour l'éducation, la santé et la Protection sociale (Lustig, 2018a). Outre les dépenses sociales, les subventions en électricité, au gaz et autres subventions sont évaluées à 4% du PIB et les dépenses militaires à 1,3% du PIB.

Tableau 36 : Structure des dépenses publiques

	2011		2018	
	Montant en milliards	En % du PIB	Montant en milliards	En % du PIB
Dépenses publiques totales	1951,95	23,1%	2946	24,0%
Dépenses sociales	700,67	8,3%	977,617	8,0%
Dépenses de Protection sociale	181,33	2,1%	176,76	1,4%

	2011		2018	
	Montant en milliards	En % du PIB	Montant en milliards	En % du PIB
Dépenses d'éducation	411,6	4,9%	633,39	5,2%
Enseignement préscolaire	9,1	0,1%	24,7	0,2%
Enseignement primaire	277	3,3%	411,7	3,4%
Enseignement moyen	68,3	0,8%	79,17	0,6%
Enseignement secondaire	28	0,3%	53,2	0,4%
Administration générale	29,2	0,3%	64,61	0,5%
Dépenses de santé	107,7	1,3%	167,467	1,4%
Subventions	335	4,0%	129	1,1%
Subvention Électricité (budget et FSE)	125	1,5%	70	0,6%
Subvention gaz	15	0,2%	0	0,0%
Subvention au carburant	0	0,0%	14	0,1%
Autres subventions	195	2,3%	0	0,0%
Dépenses militaires	108,6	1,3%	192,717	1,6%
Autres dépenses	807,66	9,6%	1646,7	13,4%

Sources : WDI ; Banque mondiale (2017) ; Ministère de l'Éducation nationale, Rapport national sur le système éducatif (2018).

62.3 Les programmes de Protection sociale

Les programmes phares de la Stratégie nationale de Protection sociale concernent d'une part, les programmes de transfert monétaires (minimum vieillesse, Carte d'Égalité des Chances, HIMO, etc) et d'autre part les programmes de transfert en nature (cantines scolaires et Couverture Maladie universelle). Le tableau 37 ci-dessous donne des informations sur les programmes phares de la SNPS.

Tableau 37 : Les programmes phares de la SNPS

Nom du programme	Type de programme	Population cible	Nombre de personnes bénéficiaires en 2018	Budget alloué en milliards de FCFA (2018)		Année de démarrage
Programmes de transfert monétaire						
Programme national de bourse de sécurité familiale (PNBSF)	Cash transfert conditionnel	Personnes en situation de pauvreté et enfants	316941 (ménages)	30	DGPSN-Présidence	2013
Carte d'Égalité des Chances (CEC)	Cash transfert non conditionnel	Personnes invalides adultes (en âge de travailler) sans revenus (emplois, soutien ou autre transfert)	50006	10	DGAS-MSAS	2014
Minimum vieillesse	Cash transfert non conditionnel	Personnes de 65 ans et plus non pris en charge par le système contributif des salariés	287000	20	IPRES et CAPSU	
Programmes de transfert en nature						
Cantines scolaire	Transfert en nature	Enfants entre 5 et 15 ans	589663	19,1	MEN	2011

Nom du programme	Type de programme	Population cible	Nombre de personnes bénéficiaires en 2018	Budget alloué en milliards de FCFA (2018)		Année de démarrage
Couverture Maladie universelle	Système d'assurance santé mixte	- Tous les enfants de moins de 5 ans	3014941	34	ACMU-MSAS	2013
		-Travailleurs non affiliés aux systèmes formels				
		-Indigents et personnes vulnérables				
		-Personnes âgées non affiliées au système formel				
		- Personnes atteintes de maladies chroniques et à soins coûteux, maladies à longue durée.				
		- Femmes exposées aux risques de cancers du sein et col de l'utérus (prévention)				

Source : SNPS, 2016 ; Enquête sécurité sociale, 2018.

6.3 Méthodologie d'estimation

Méthodes d'estimations des effets des taxes indirectes et des subventions

Ces deux composantes (taxes et subventions) du revenu consommable affectent la consommation de manière directe et indirecte générant deux types d'effets qu'il convient de tenir compte (Cody, 2006)²⁰. Toutefois dans le cadre de cette étude, l'accent est essentiellement mis sur les effets directs parce que nous nous intéressons essentiellement aux effets directs sans changement de comportements. Les effets directs représentent le gain immédiat (la perte) en matière de revenu du ménage résultant des subventions (les taxes).

- Effets directs des taxes indirectes

L'effet direct des taxes indirectes sont obtenues en retranchant du revenu disponible du ménage le montant des taxes indirectes. Le modèle développé dans le cadre de cette étude calcule ces montants à partir des informations contenues dans l'enquête d'une part, et des taux appliqués aux différents produits sur la base du Code général des Impôts d'autre part.

- Effets directs des subventions

L'approche suggérée dans le modèle CEQ pour estimer les effets directs des subventions consistent, en principe, à comparer le prix unitaire du bien ou service que supporte le ménage par rapport à un prix de référence. Le tableau suivant²¹ présente la part des subventions en énergie pour ce qui est du PIB en Afrique Subsaharienne. Il semble que la part la plus importante de la subvention en énergie pour le cas du Sénégal est affectée à l'électricité.

Dans la pratique, le prix de référence (pour les produits pétroliers et du gaz représente la somme du prix CAF, les taxes indirectes, les marges et les frais de transport. Le prix à la pompe (est celui qui est supporté par le ménage (ou le prix au détaillant). La différence en

²⁰ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06247.pdf>

²¹ <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Energy-Subsidy-Reform-Lessons-and-Implications-PP4741#:~:text=Summary%3A,inclusing%20in%20the%20energy%20sector.>

pourcentage permet d'estimer le revenu qu'aurait le ménage en absence de subvention et par conséquent l'effet direct des subventions en produits pétroliers. De manière plus formelle :

$$P_{men}^{22} = P_{caf} + DD + Accise + Marge\ distributeur + TVA + Marge\ détaillant$$

En référence au tableau A2, il semblerait que les Droits de Douanes ne s'appliquent pas à l'ensemble du prix CAF. Par conséquent, le prix que le ménage aurait payé dans le cas où l'assiette des DD portait sur l'ensemble du prix CAF serait plus important. Cela représente un effet revenu positif pour le revenu mais en même temps un coût pour l'État puisque c'est une recette fiscale potentielle en moins. Dans le cadre de ce modèle, nous considérerons le prix de référence (comme étant le prix qu'aurait payé le ménage si les droits de douane portaient sur l'ensemble du prix CAF. Ce prix est défini comme suit :

$$P_{ref} = P_{caf} + 0.11 \times P_{caf} + Accise + Marge\ distributeur + TVA + Marge\ détaillant$$

Où représente les droits de douanes en absence dans la situation où l'assiette était le prix caf. La TVA intègre les droits de douane dans le cas où ceux-ci portaient sur 100% du prix CAF. Elle est calculée comme suit :

$$TVA = 0,18 * (P_{caf} \times (1 + 0,11) + Accise + Marge\ distributeur)$$

Connaissant le prix supporté par le ménage et le prix de référence, l'effet direct des subventions est défini comme suit : où représente la quantité consommée en produit j. La même démarche pour les produits pétroliers s'applique également pour la subvention en électricité ou en eau en considérant le prix correspondant à la tranche pleine. Le tableau 1 présente les tarifs appliqués par les sociétés d'eau et d'électricité au Sénégal. La tarification dépend de 3 tranches de consommations. La première tranche est la tranche sociale et est celle qui bénéficie de la subvention car elle paie un prix en dessous du marché. La deuxième tranche est la tranche pleine et représente le prix de référence de notre modèle. Enfin, une troisième tranche, dite « dissuasive », est appliquée pour taxer implicitement les ménages qui consomment au-delà d'un certain seuil.

Nous procédons en deux étapes pour prendre en compte les subventions de la tranche sociale et les taxes implicites de la tranche dissuasive. Premièrement, la quantité consommée pour chaque ménage est déterminée sur la base de la consommation collectée dans l'ESPS-2011 et des tarifs unitaires (table 38). Deuxièmement, une fois la quantité estimée, la consommation en absence de subvention est estimée en multipliant la quantité avec le tarif unitaire de la tranche pleine. La différence entre la consommation en absence de subvention/taxe implicite et la consommation fournie par le ménage dans l'ESPS-2011 permet d'estimer les effets directs de la subvention ainsi que ceux de la taxe implicite.

Tableau 38: Tarification de la consommation en électricité et en eau

	Électricité		Eau	
	Consommation (kwh)	Tarif unitaire (FCFA)	Consommation (m3)	Tarif unitaire (FCFA)
Tranche 1 (tranche sociale)	0-150	106,4	0-20	186,6
Tranche 2 (tranche pleine)	250-151	114,2	40-21	631,1
Tranche 3 (tranche dissuasive)	251 et +	117,3	41 et +	655,7

Source : Senelec, SDE

Estimations des transferts de services publics d'éducation et de santé.

- Les transferts publics en éducation

L'approche généralement adoptée dans la littérature pour valoriser les services publics consiste à rapporter les dépenses de l'État allouées à ce secteur au nombre total d'utilisateurs pour obtenir le coût unitaire moyen qui permet par la suite de calculer le montant de la dépense allouée à chaque individu. Le modèle CEQ se base également sur cette approche. Pour les dépenses d'éducation, nous avons considéré pour chaque niveau d'enseignement un coût moyen comprenant les dépenses administratives et de capital. Il est calculé en divisant le montant total des dépenses d'éducation dans un niveau d'enseignement par le nombre total d'élèves ayant fréquenté ce niveau. Ces coûts unitaires sont calculés par le Ministère de l'éducation national et sont disponibles dans la base EDUF de l'UNICEF (tableau 39). Connaissant le coût moyen par niveau d'enseignement, il est possible d'estimer pour chaque individu le montant de dépenses publiques d'éducation dont il a bénéficié en 2011.

Tableau 39 : Coût unitaire par niveau d'enseignement public au Sénégal, 2011

Coût unitaire	Montant en unité de francs CFA
Coût unitaire d'un élève de préscolaire	38 660,07
Coût unitaire d'un élève primaire	94 588,54
Coût unitaire d'un élève du moyen (6 ^{ème} au 3 ^{ème})	129 473,58
Coût unitaire d'un élève de la classe de seconde et de première	138 115,30
Coût unitaire d'un élève de la classe de terminale	165 338,73
Coût unitaire d'un élève du supérieur (1 ^{er} et 2 ^{ème} cycles)	933 462,29

Source : UNESCO, Base EDUF

NB : Les valeurs d'origines sont exprimées en dollars US et ont été converties en FCFA en utilisant le taux de change moyen (US\$ par rapport au FCFA) en 2011 qui est de 471,33.

- Les transferts publics en santé

L'enquête ménage exploitée dans ce travail ne renseigne que sur la fréquentation des structures de santé par les individus au courant des quatre dernières semaines de l'année de l'enquête. Ce qui ne permet pas de savoir si l'individu a fréquenté une structure de santé publique avant ou après cette période. Dans ces conditions, l'application de l'approche par les coûts unitaires risque de sous-estimer le montant des transferts de santé imputés à chaque individu. Deux approches sont généralement adoptées dans la littérature : « *actual consumption* » ou « *insurance* ». L'approche « *actual consumption* », qui est la plus répandue dans la littérature, consiste à affecter le coût unitaire du service aux personnes qui ont effectivement utilisé le service. Le coût unitaire étant obtenu en divisant les dépenses de l'état consacrées à l'éducation par le nombre total d'utilisateurs. Quant à l'approche « *insurance* », elle consiste à affecter le même coût unitaire mais se distingue de la première approche dans la mesure où l'allocation du coût ne repose pas sur les personnes ayant effectivement utilisé le service mais plutôt sur la base de caractéristiques observables des personnes éligibles. Cette deuxième approche a l'inconvénient de surestimer le nombre de bénéficiaires. Par conséquent, nous privilégions la première approche qui est généralement adoptée dans la littérature en raison de sa simplicité malgré sa limite sur la période de rappel. Au Sénégal, les dépenses de l'État allouées aux postes de santé et hôpitaux nationaux et intermédiaires se chiffrent à 98 milliards²² en 2011 selon un rapport du ministère de la santé. Concernant le nombre d'utilisateurs, la source dont nous avons à disposition est l'annuaire statistique de 2009 produit par le ministère de la santé²³. Partant du nombre de consultants (correspond au nombre de personnes ayant fait au moins une consultation) par région fourni par ce rapport, nous trouvons un total de 3 843 772 de personnes ayant consulté en

²² <http://www.sante.gouv.sn/sites/default/files/raprtfinandage.pdf>

²³ Nous n'avons pas le nombre de consultants en 2011.

2009. L'annuaire statistique de 2010 qui a porté sur une période de 6 mois allant de janvier à juin 2010 fournit un chiffre total de consultants de 1 856 771. Ce chiffre correspond à peu près à la moitié du chiffre de 2009. Il semble donc que le nombre d'utilisateurs en 2010 suit une tendance similaire que celle de 2009. Puisque nous ne disposons pas de données pour l'année 2011, il paraît raisonnable de supposer que le nombre de consultations en 2011 est comparable à celui de 2009. Sur la base de cette hypothèse, le coût unitaire du service de santé serait de 25 729 FCFA par consultant.

Tableau 40 : Coût unitaire global du service de santé public au Sénégal

Niveau des soins	Dépenses de l'État en 2011 (millions FCFA) (A)	Consultants en 2009 (annuaire statistique de 2009) (C)	Coût unitaire A/C
Hôpitaux nationaux et intermédiaires	67 623	-	-
Niveau périphérique (Soin/poste de santé)	31 275	-	-
Ensemble	98 898	3 843 772 ²⁴	25 729

Sources : ESPS-2011, Ministère de la santé, rapport financier 2009-2012 (table 8), Annuaire statistique 2009, calcul auteur.

Le coût unitaire global précédent ne prend cependant pas en compte la différence de coût des soins. Les soins dans les hôpitaux nationaux sont plus chers que les soins dans les postes ou centres de santé. Pour pouvoir prendre en compte cet aspect, il faudrait disposer du nombre d'utilisateurs pour chaque type de soin et ainsi estimer un coût unitaire. À défaut de disposer de ces informations, nous allons exploiter les informations de l'enquête pour estimer le nombre d'utilisateurs pour chaque type de soins et par conséquent un coût unitaire.

L'ESPS-2011 fournit le nombre de consultations pour chaque type de service sur une période de rappel portant sur les 4 dernières semaines. Il ne s'agit donc pas du nombre total de consultants sur l'année 2011 entière. Nous allons cependant exploiter la clé de répartition des consultants par niveau de soin fournis dans l'ESPS-2011 et le nombre total de consultants donné par l'annuaire statistique. Les estimations de l'ESPS-2011 montrent que 68% des personnes ayant consulté sur les 4 semaines précédant l'interview ont fréquenté un centre/poste de santé et 32% ont fréquenté les hôpitaux. Sachant que le nombre total de consultants sur l'année est de 3 843 772, nous estimons à environ 2,6 millions les personnes ayant consulté un centre de santé et 1,2 millions ceux ayant consulté les hôpitaux. En combinant ces estimations sur le nombre d'utilisateurs et les dépenses, nous obtenons des coûts unitaires de 11 881 FCFA pour les soins de niveau périphériques et 55 826 FCFA pour les soins hospitaliers.

Tableau 41 : Coût unitaire global du service de santé public au Sénégal

Niveau des soins	Dépenses de l'Etat en 2011 (millions FCFA) (A)	Consultants estimés par l'ESPS-2011 (avec une période de rappel de 4 semaines) (B)	Estimation du nombre d'utilisateurs annualisé (D)	Unit cost A/D
Hôpitaux nationaux et intermédiaires	67 623	561 979	1 211 313	55 826
	68%	32%		

24 Ministère de la Santé (2009), Annuaire statistique.

Niveau des soins	Dépenses de l'Etat en 2011 (millions FCFA) (A)	Consultants estimés par l'ESPS-2011 (avec une période de rappel de 4 semaines) (B)	Estimation du nombre d'utilisateurs annualisé (D)	Unit cost A/D
Niveau périphérique (Centre/poste de santé)	31 275	1 221 308	2 632 459	11 881
	32%	68%		
Total	98 898	1 783 287	3 843 772	27 729
	100%	100%		

Sources: ESPS-2011, Ministère de la santé, rapport financier 2009-2012 (table 8), Annuaire statistique 2009, calcul auteur.

Une fois le service de santé valorisé, il se pose la question de l'affectation de ces transferts dans l'ESPS-2011. Comme souligné plus haut, l'enquête ESPS-2011 permet d'identifier les personnes ayant consulté les 4 dernières semaines précédant l'interview. L'analyse d'incidence ne prendra donc pas en compte les personnes ayant consulté sur une période de rappel différente. Malgré cette limite, il s'agit de l'approche la plus répandue dans la littérature, notamment pour sa simplicité dans la mise en œuvre (Lustig, 2015)²⁵.

6.4 Hypothèses de simulation des programmes

En raison des difficultés rencontrées dans la recherche de données d'enquête ménages récente et du fait que nous voulons simuler des programmes à l'horizon 2025, un ensemble d'hypothèses a été formulé pour estimer l'impact du paquet de programmes d'extension de la Protection sociale. Puisque les décisions politiques qui seront prises à l'horizon 2025 ne sont encore connues, nous avons pris en compte cet aspect dans la méthodologie du CEQ en considérant la nouvelle réforme fiscale en cours depuis 2013 et en élargissant la couverture des transferts de services publics d'éducation et de santé et les transferts des programmes de Protection sociale.

La structure du nombre de bénéficiaires par rapport à la population totale estimée pour la fin de l'exécution de ce paquet de programmes (2025) (estimations du RAP) a été ajustée aux données de l'enquête ESPS 2011, ce qui a permis de simuler les impacts sur les revenus, la pauvreté et les inégalités pour cette année. Même si les structures socio-économiques et sociodémographiques n'ont pas été modifiées, cela n'influe pas sur les tendances des résultats. Le montant des prestations de ces programmes a été également ajusté au prix de 2011. Les taux d'imposition légaux et les fourchettes de revenus après la réforme fiscale de 2012 ont été utilisés dans l'estimation des recettes fiscales (impôts et taxes). L'évasion fiscale n'a pas été prise en compte dans l'élaboration du modèle. Un autre aspect pris en compte est la couverture des transferts de services publics d'éducation au niveau primaire et secondaire qui a été sensiblement élargie à partir des taux de scolarisation de 2020.

Les impacts des 7 programmes suivants ont été évalués :

1. **PROG1** : La prestation pour femmes enceintes et les enfants de 0 à 2 ans
2. **PROG2** : Les apprenants bénéficiant de repas sains et nutritifs à l'école (cantines scolaires)
3. **PROG3** : Les ménages pauvres bénéficiant d'une sécurité de revenu minimal et d'un accès aux facteurs de production
4. **PROG4** : La mise en œuvre de la branche santé du RSPC

²⁵ http://www.commitmenttoequity.org/publications_files/Comparative/CEQWPN030%20RedisImpactGovntSpendE-ducHealth%20March%202015.pdf

5. **PROG5** : Les ménages pauvres bénéficiant d'un revenu minimum à travers des programmes HIMO
6. **PROG6** : Les personnes âgées bénéficiant d'une pension universelle
7. **PROG7** : Les personnes handicapées détentrices de la CEC bénéficiant d'un paquet de services

Le **programme 1** (*Prestations pour femmes enceintes et les enfants de 0 à 2 ans*) cible principalement 2 groupes de population à savoir les femmes enceintes et les enfants âgés de 0 à 2 ans. L'enquête ESPS 2011 ne permettant pas de distinguer directement les femmes enceintes, nous avons appliqué la structure de répartition des femmes enceintes par âge de la dernière enquête EDS (2017) à la population de femmes en âge de procréer (âgée entre 15 ans et 49 ans) présente dans l'enquête ESPS 2011. La procédure d'identification s'est déroulée comme suit : 1) Calculer la proportion de femmes enceintes à chaque niveau d'âge (15 et 49 ans). 2) Déterminer le nombre (F_i) de femmes enceintes par âge correspondant dans l'enquête ESPS à partir des proportions calculées dans l'EDS. 3) Ensuite, à partir de la base de l'enquête ESPS, 2011, tirer aléatoirement suivant une loi uniforme (F_i) femmes par âge comme étant les bénéficiaires potentiels du programme.

Concernant la simulation du **programme 2** (*accès à l'alimentation scolaire*), on a considéré que les transferts sont octroyés aux élèves du préscolaire, du primaire et du moyen inscrit dans les établissements publics (y compris les établissements franco-arabes publiques et les *daaras*) indépendamment de leur âge. Cependant, l'enquête ESPS n'inclut pas la modalité «*daara*» dans la liste des modalités de la variable «type d'établissement». Nous avons donc considéré les écoles communautaires à la place des *daaras* sous l'hypothèse que celle-ci capturent en partie les apprenants des *daaras*.

Le **programme 3** (*Programme national de bourse de sécurité familiale, PNBSF*) est octroyé aux ménages pauvres ayant un enfant scolarisé dans une structure publique ou privée. Les bénéficiaires sont sélectionnées selon deux critères : le niveau de pauvreté le plus sévère du ménage et le fait d'avoir au moins un enfant scolarisé (âge compris entre 3 et 16 ans). Si le nombre de ménage remplissant ces deux critères n'atteint pas le nombre de bénéficiaires fixé, alors on choisit les plus pauvres sans considérer le critère de scolarisation des enfants du ménage.

Le **programme 4** (*programme simplifié de prestation pour les travailleurs du secteur informel*) octroie les prestations à tous les acteurs de l'économie informels sauf les agriculteurs.

Pour simuler le **programme 5** (*Les ménages pauvres bénéficiant d'un revenu minimum à travers des programmes HIMO*), le critère « ménages inscrits au RNU » a été assimilé au critère « ménages vivant en situation de pauvreté et ayant une personne active âgée entre 15 ans et 65 ans. Sont ainsi exclus les élèves, les étudiants et les employés du secteur formel.

Dans la simulation du **programme 7** (*les personnes handicapées ou invalides bénéficiant d'un paquet de prestations*), en plus du critère d'allocation du programme, nous avons rajouté le critère selon lequel les bénéficiaires du programme sont inactifs c'est-à-dire n'ayant pas travaillé les 2 dernières semaines» et n'ayant aucune source de revenu. L'octroi des bénéfices se fait comme suit : tirer aléatoirement parmi les personnes handicapées âgées de moins de 60 ans un total de 50 006 bénéficiaires dont 25 507 seront éligibles au PNBSF et 23 123 bénéficieront de la CMU.

En plus de ces hypothèses, la valeur des transferts indirects issus du sous paquet CMU accordé aux bénéficiaires des programmes 4 et 7 a été estimée à partir de la méthode dite des *dépenses de santé catastrophique* (Zhang et al 2019). Pour cela, un seuil de 25% de dépenses de consommation non alimentaire a été utilisé comme le seuil à partir duquel les dépenses en santé sont considérées comme étant catastrophique. Par conséquent, les dépenses de santé d'un ménage sont dites catastrophiques si elles dépassaient ce seuil.

Plus précisément les montants des transferts de la CMU reçus par les bénéficiaires ont été estimés par l'écart entre ces dépenses et 25% des dépenses non alimentaires.

Ainsi, nous avons procédé à quatre niveaux de simulation pour pouvoir déterminer les différents impacts sur la pauvreté, les inégalités et la croissance de revenus à travers trois situations à savoir : une première situation de mise en œuvre du paquets de programmes sans création de taxes additionnelles pour son financement ; une deuxième situation où la mise en œuvre est partiellement financer une taxation indirecte et enfin une troisième situation où l'extension est financée partiellement par une taxation directe. Avant ces évaluations d'impact, une situation de référence (S0) qui décrit le profil socio-fiscal actuel avec une analyse de la progressivité et de la régressivité des taxes ainsi que de la redistributivité des subventions est proposée.

VII Les impacts des investissements dans un paquet de programmes d'extension de la Protection sociale

Le modèle CEQ est utilisé pour, dans un premier temps, faire une analyse d'incidence de la situation de référence c'est-à-dire sans changement de politique fiscale et budgétaire afin d'apprécier le caractère régressif ou progressif des taxes et transferts. Dans un second temps, nous simulons le paquet d'extension de la Protection sociale sur la base de la liste des programmes qui le compose. Toutefois, certains programmes de ce paquet existent déjà mais des changements sont apportés sur les critères d'allocation ou le montant de la subvention. En revanche la majorité des programmes ne sont pas encore mis en œuvre. Ce qui revient à faire une analyse ex ante. Pour chaque type de programme, les informations sur les types de bénéficiaires ciblés et les critères d'allocation des programmes permettront d'abord de constituer les populations potentiellement bénéficiaires à partir des informations contenues dans l'enquête ménages. Ensuite, nous allouons aux bénéficiaires potentiels le paquet de programme. Enfin, une analyse d'incidence est menée pour apprécier successivement l'impact marginal de chacun de ces programmes et l'ensemble des programmes sur les inégalités et la pauvreté tout en considérant les modes de financement retenus. Les effets sur les inégalités et la pauvreté sont analysés à partir d'une panoplie d'outils comme les indices de Gini, les indices de Kakwani, les courbes de Lorenz, les indices FGT (1982). D'autre part le modèle mesure l'effort fiscal de chaque groupe et analyse la régressivité ou la progressivité des différentes taxes et transferts en s'appuyant sur la théorie de dominance du bien-être (Shorrocks, 1983 ; Yitzhaki et Slemrod, 1991).

7.1 Situation de référence : profil socio-fiscal actuel

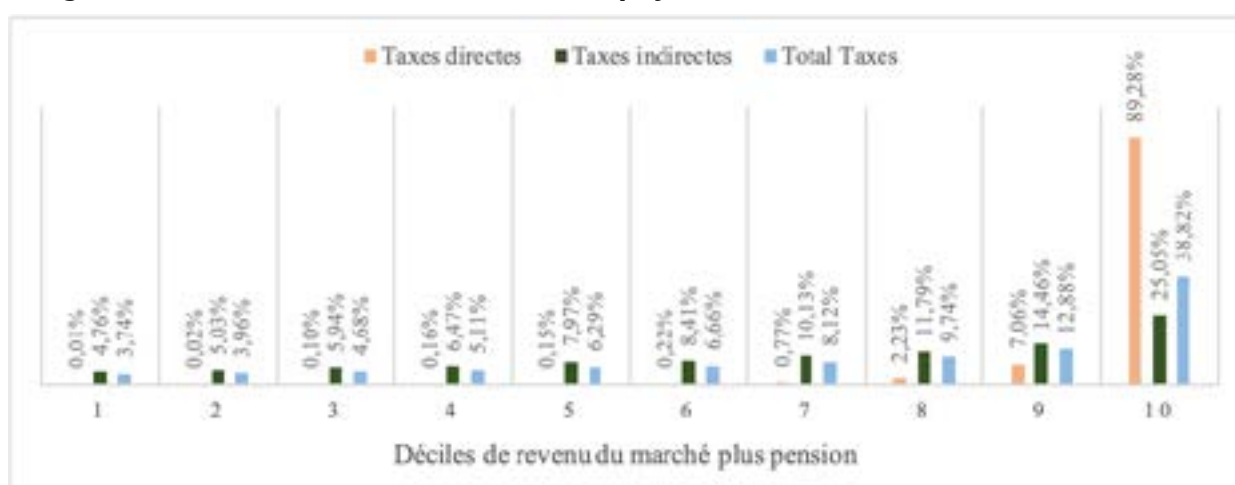
La situation de référence est une représentation de la situation où aucun des programmes de Protection sociale n'est encore mené. Elle permet d'apprécier l'effet distributif du système socio-fiscal global en absence des programmes en évaluant l'incidence des différentes taxes et transferts.

7.1.1. Analyse de l'incidence fiscale

L'analyse de l'incidence fiscale consiste à analyser la contribution de chaque groupe de revenu à la fiscalité d'une part et d'autre part mettre en évidence le caractère progressif ou régressif des différents types de taxes.

De manière globale, la charge de la fiscalité augmente avec le revenu et est plus supportée par la population la plus riche (38,82% pour le dixième décile). Comme indiqué dans la figure 6 ci-dessous, le dixième décile paie trois fois plus d'impôts que le neuvième décile et dix fois plus que le premier décile. La ventilation des taxes selon les types de taxes (directes ou indirectes) révèle une hétérogénéité en matière de contribution. Les populations riches contribuent plus en matière d'impôts directs alors que les taxes indirectes sont plus uniformément réparties entre les déciles. En effet, 89% du total des impôts directs sont supportés par les ménages riches alors que leur contribution aux impôts indirects est seulement de 25%.

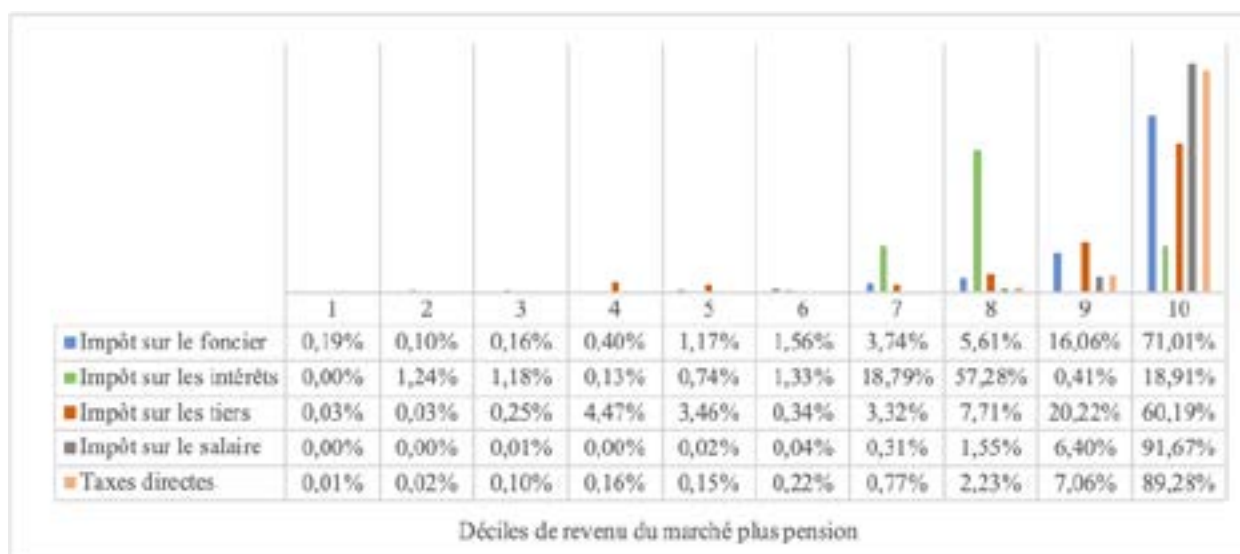
Figure 6 : Part des déciles dans les taxes payées (en %)



7.1.1.1. Contribution à la fiscalité directe

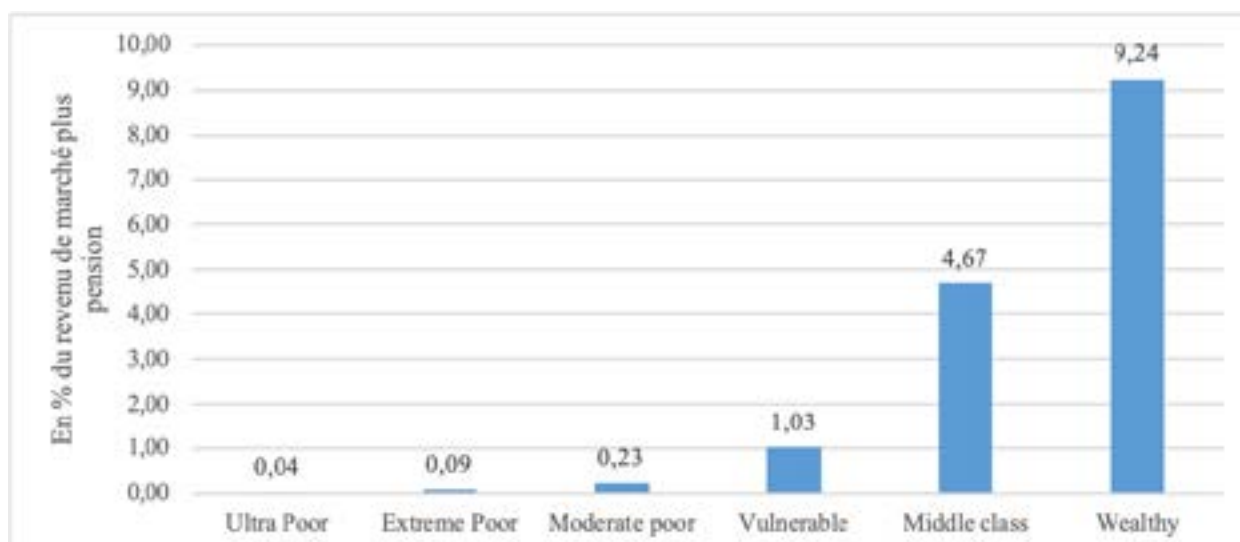
La distribution des différentes catégories d'impôts directs entre les déciles confirme que la charge de la fiscalité directe est essentiellement supportée par la population la plus riche. Leur contribution est évaluée à 89,28% des impôts directs contre seulement 1,47% pour les 70% de la population les moins riches. Cette faiblesse de la contribution de la population pauvre s'explique par la prépondérance de l'économie informelle. Sur la base des données de l'ESPS, Martinez et al., 2017 ont trouvé que dans les six premiers déciles, le pourcentage de travailleurs informels est supérieur à 90%. Par ailleurs, la forte contribution de la population riche est reflétée par leurs parts dans l'impôt sur le salaire (91,67%) qui représente une proportion très importante des impôts directs. Après l'impôt sur le salaire, le dixième décile paie 71,01% de l'impôt sur le foncier et 60,19% de l'impôt sur les tiers. Il est important de noter que 57,28% de l'impôt sur les intérêts est payé par le huitième décile contre 18,91% pour le dixième.

Figure 7 : Part des déciles dans les différents types d'impôts directs (en %)



Si la contribution par groupe de revenu montre que les populations riches paient plus d'impôts que les pauvres, une dimension intéressante à considérer dans l'analyse d'incidence est le poids de ces impôts pour ce qui est du revenu afin d'apprécier leur caractère progressif. Un impôt est dit progressif lorsque les populations pauvres paient moins de taxes en proportion de leur revenu que les riches. La figure 8 indique que la population riche consacre 9,24% de son revenu au paiement des impôts directs contre 4,67% pour la classe moyenne (soit deux fois plus) et seulement 0,04% pour le groupe « Ultra poor ».

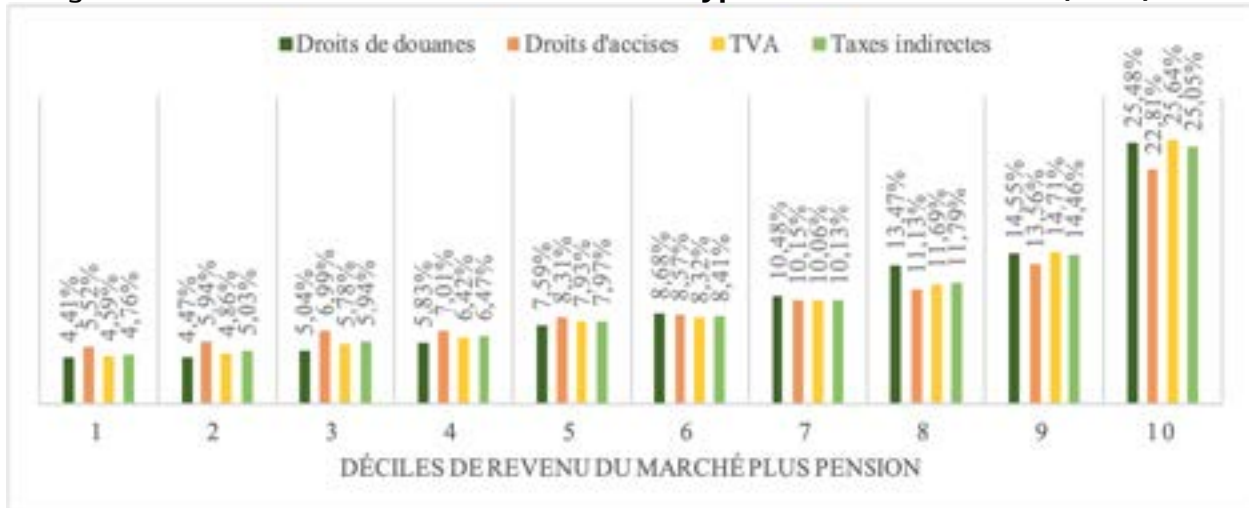
Figure 8 : Poids des Impôts directs par tranches de revenu (en %)



7.1.1.2. Contribution à la fiscalité indirecte

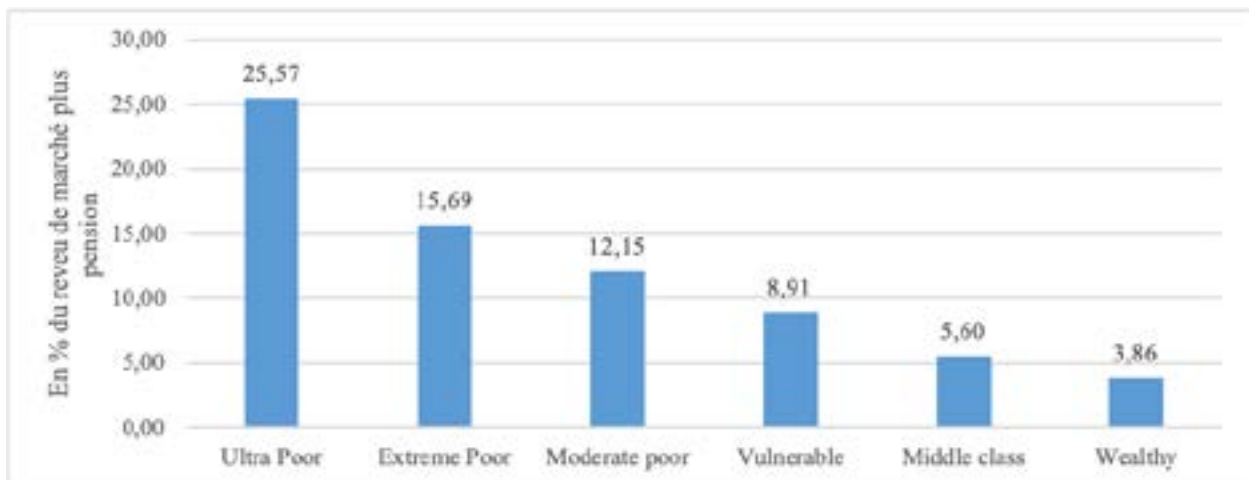
L'analyse des différentes catégories de taxes indirectes montre que la contribution de chaque type de taxe augmente avec le niveau de revenu. Autrement dit, les déciles les plus riches acquittent plus de taxes indirectes comparativement aux déciles les plus pauvres. Alors que le décile le plus riche contribue à plus de 20% du total des taxes indirectes, le décile le plus pauvre paie moins de 5% du total.

Figure 9 : Part des déciles dans les différents types de taxes indirectes (en %)



Les taxes indirectes rapportées au revenu révèlent que même si les plus riches paient une plus grande part, la charge de la fiscalité indirecte est plus supportée par les plus pauvres. Les taxes indirectes représentent près de 25% du revenu de la population ultra pauvre contre 3,86% pour la population riche. Autrement dit, les plus pauvres paient plus de taxes indirectes en proportion de leur revenu par rapport aux plus riches. Ce résultat suggère que les taxes indirectes sont régressives.

Figure 10 : Poids des taxes indirectes par tranches de revenu (en %)

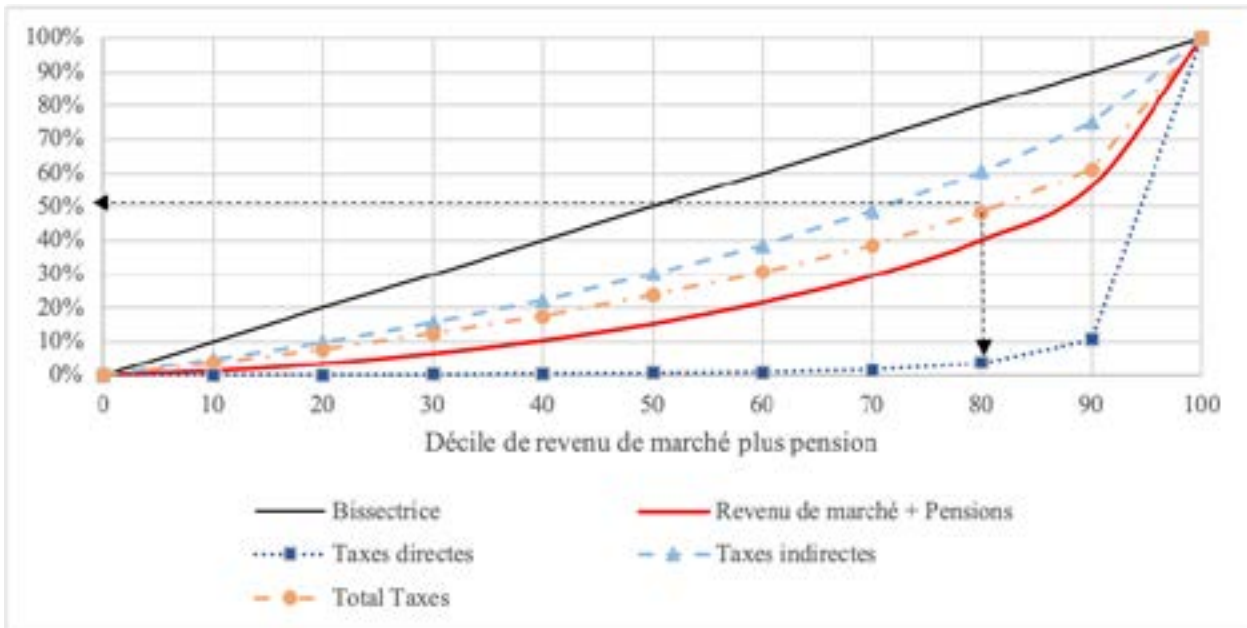


7.1.1.3. Progressivité et régressivité des taxes

Pour approfondir l'analyse sur la progressivité ou la régressivité des différentes taxes, on utilise la courbe de Lorenz du revenu que l'on compare aux courbes de concentration des impôts directs et indirects. Une taxe est progressive lorsque la courbe de concentration est en dessous de la courbe de Lorenz. En d'autres termes, les populations pauvres paient moins de taxes en proportion de leur revenu que les ménages riches. Dans le cas contraire, on dit que l'impôt est régressif : la courbe de concentration de cette taxe sera alors au-dessus de la courbe de Lorenz. La figure 11 indique la courbe de Lorenz du revenu du marché plus pension et les courbes de concentration des impôts directs et indirects. La position des courbes de concentration suggère que l'ensemble des impôts est régressif. Cependant, cette régressivité des taxes globales semble globalement être tirée par les taxes indirectes. En effet, les impôts indirects sont régressifs alors que les impôts directs sont progressifs.

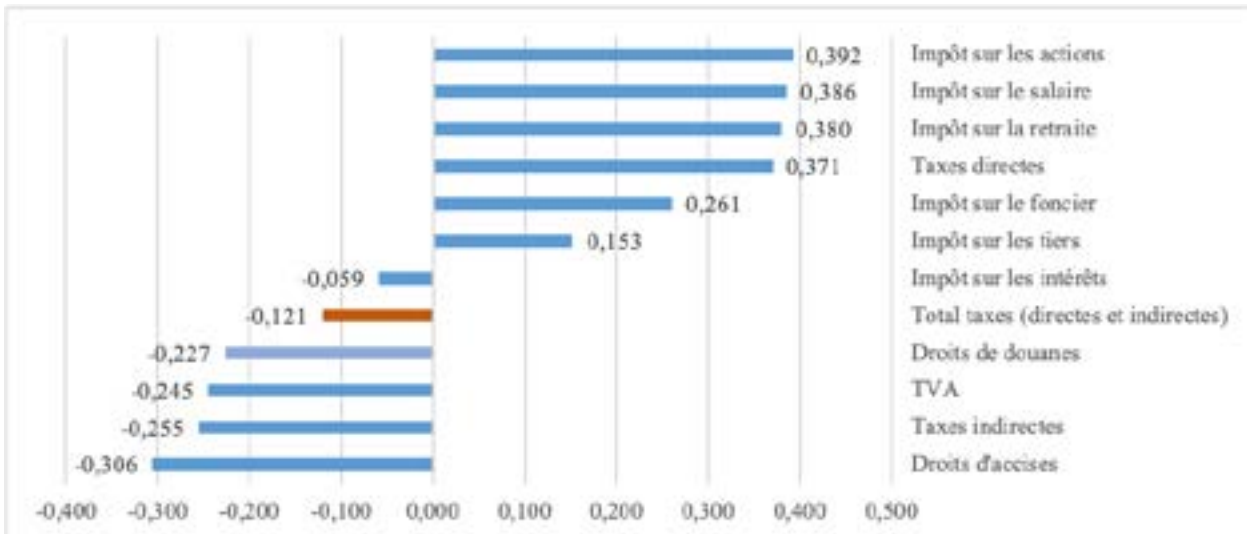
Ce résultat confirme ce que laissait entrevoir l'analyse des parts des taxes sur le revenu des différents groupes.

Figure 11 : Progressivité et régressivité des impôts directs et indirects



Outre les outils graphiques, nous mobilisons des outils complémentaires tels que les indices de Kakwani pour apprécier la progressivité des différentes catégories d'impôts. Un impôt est dit progressif si son indice de Kakwani est positif et régressif si son indice de Kakwani est négatif. Toutes les catégories d'impôts directs apparaissent comme étant progressifs sauf l'impôt sur les intérêts. Parmi les impôts directs progressifs, l'impôt sur le salaire et sur les actions apparaissent comme étant les plus progressifs et l'impôt sur les tiers le moins progressif. S'agissant des taxes indirectes, on remarque que toutes les catégories sont régressives. Néanmoins, les droits d'accises sont plus régressifs que la TVA qui à son tour est plus régressive que les droits de douanes.

Figure 12 : Niveau de progressivité et de régressivité des impôts directs et indirects



7.1.2. Analyse de l'incidence des transferts et subventions

Cette section porte sur l'analyse de l'incidence des différents types de transferts et des différentes catégories de subventions. Les transferts sont composés des transferts monétaires reçus dans le cadre de programmes de Protection sociale et des transferts en nature sous forme de services publics d'éducation et de santé. Les subventions considérées dans notre analyse concernent l'eau, l'électricité et les produits pétroliers.

7.1.2.1. Les transferts directs et indirects

La figure 13 renseigne sur la part des transferts directs et indirects reçus par décile. Les trois déciles les plus riches reçoivent davantage de transferts que le reste de la population. Ils bénéficient de 72,86% des transferts directs et les 27,14% restants sont partagés entre 70% de la population les plus pauvres. Les transferts des services publics d'éducation et de santé sont assez égalitaires entre les différents déciles.

En matière de progressivité, il semble que les transferts indirects sont progressifs étant donné que la courbe de concentration est au-dessus de la courbe de Lorenz. En d'autres termes, les populations pauvres bénéficient davantage de transferts en éducation et en santé proportionnellement à leur revenu (figure 14). La figure 15 confirme ce résultat puisque les transferts en éducation représentent 29% du revenu des « ultra poor » contre moins de 1% pour les « *Wealthy* ». La position de la courbe de Lorenz des transferts directs indique, en revanche, que ces transferts sont neutres.

Figure 13 : Part des déciles dans les transferts directs et indirects (en %)

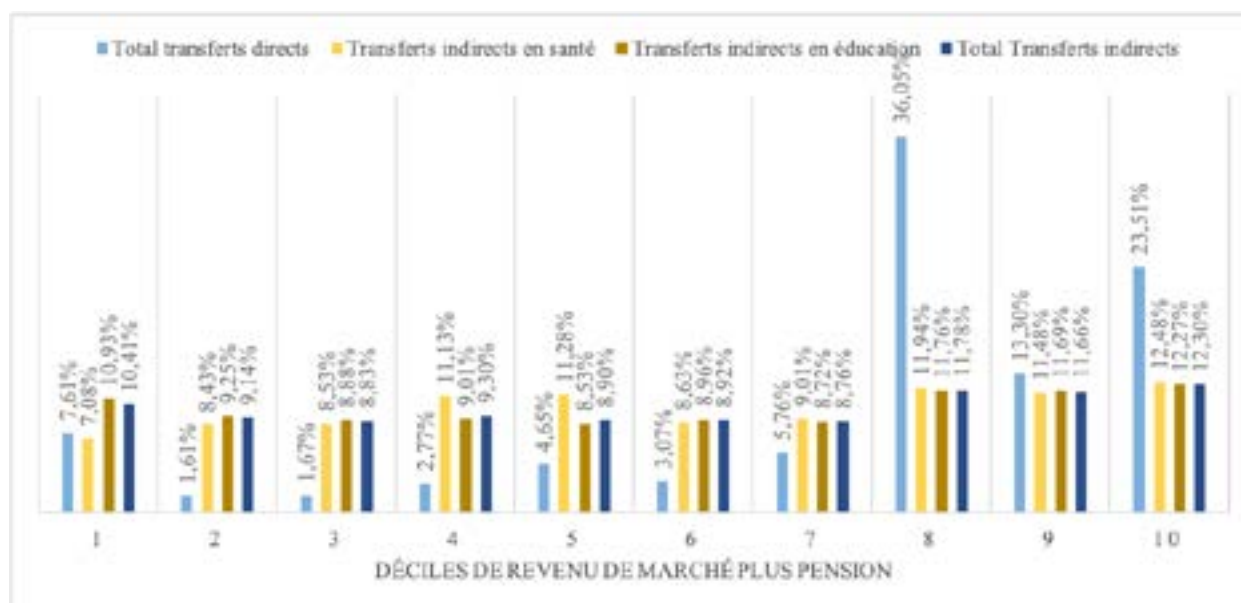


Figure 14 : Courbe de Lorenz des transferts directs et en nature

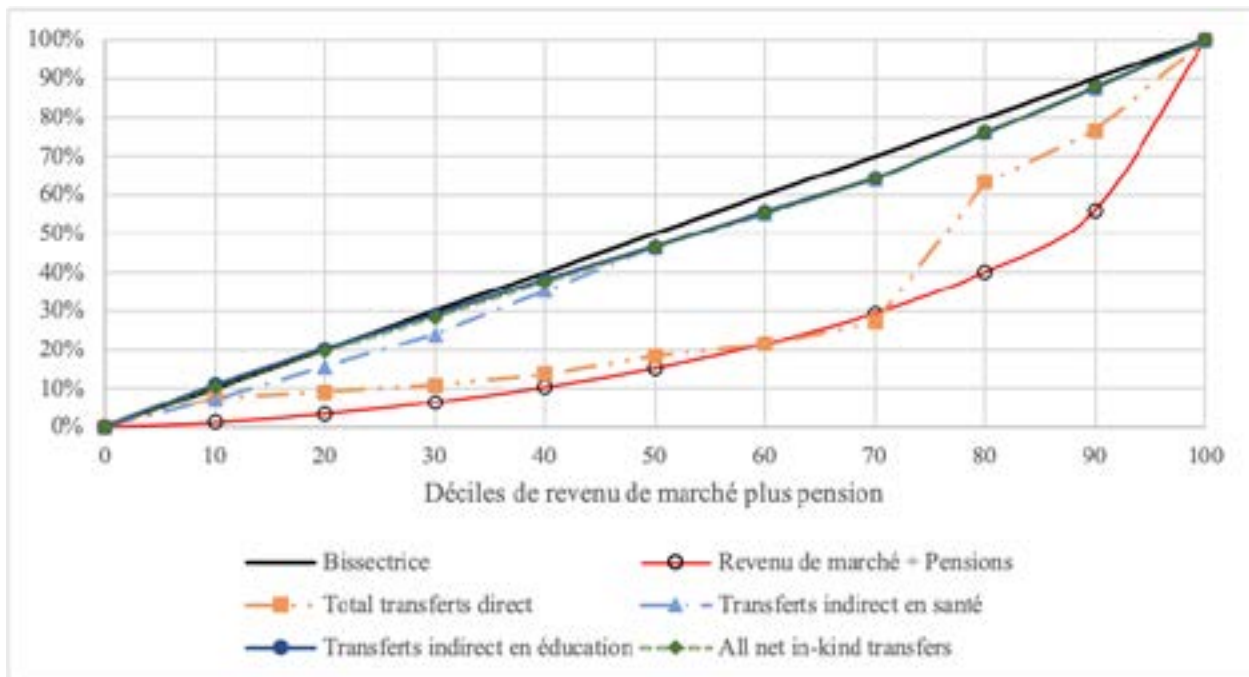
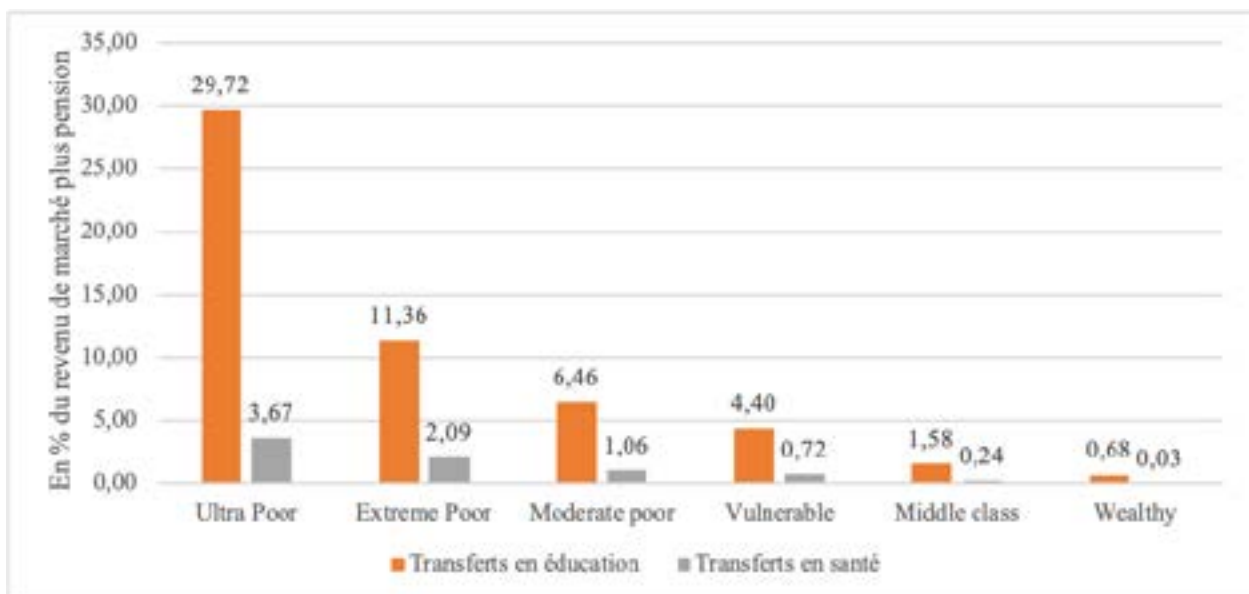
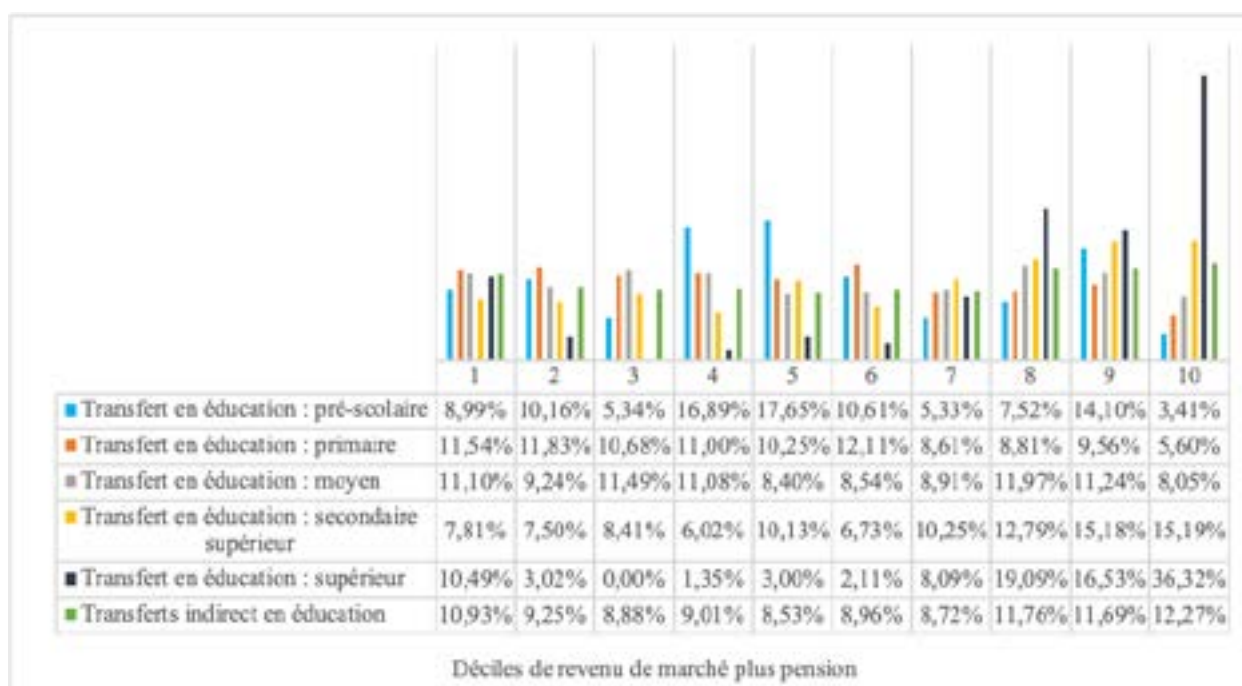


Figure 15 : Transferts publics reçus par tranches de revenu (en %)



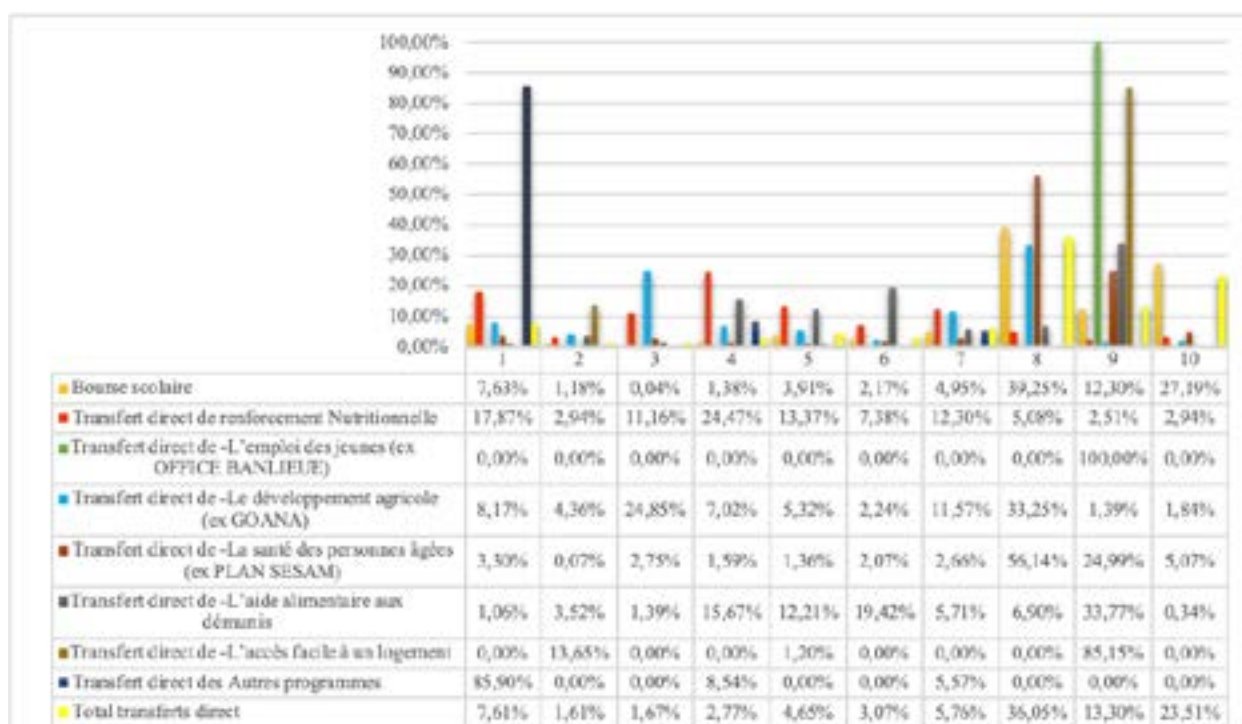
L'analyse des transferts des services publics d'éducation par niveau (figure 16) révèle que l'éducation primaire et moyen profite davantage aux enfants des plus pauvres alors que le secondaire et le supérieur profite aux plus riches.

Figure 16 : Part des transferts en éducation par niveau d'enseignement et par décile (en %)



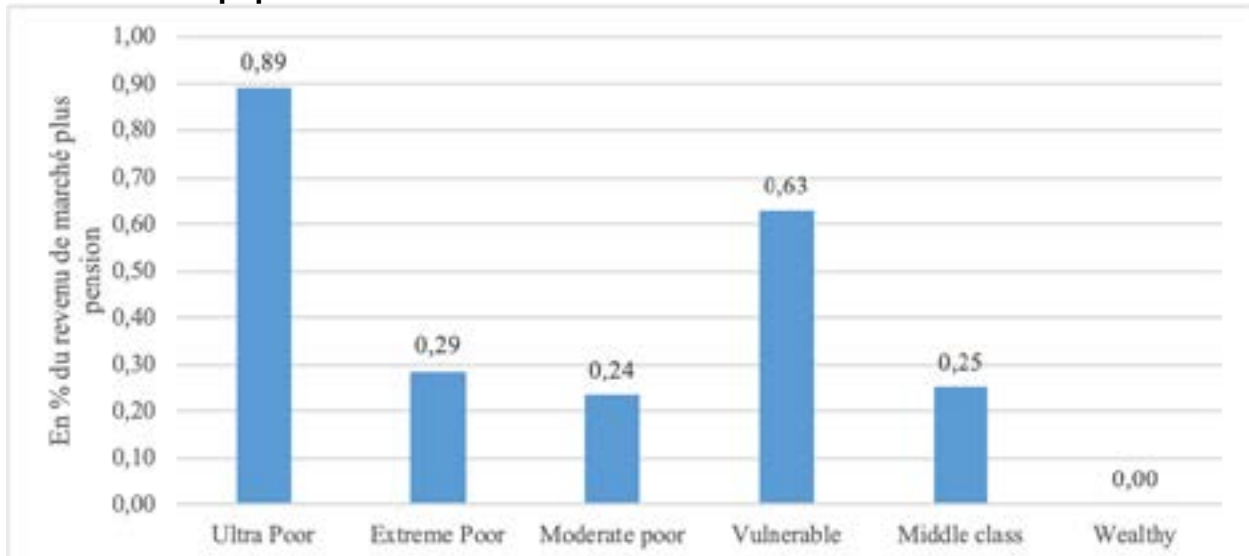
La figure 17 renseigne sur la part des transferts directs que reçoit chaque décile. Dans l'ensemble, les transferts directs profitent d'avantage aux trois déciles les plus riches. Le neuvième décile bénéficie de la totalité des transferts des programmes pour emploi des jeunes et 85% des programmes de logement. Le huitième décile quant à lui bénéficie de 56% des programmes de santé pour personnes âgées et de 39% des bourses scolaires. Par ailleurs, les transferts directs des autres programmes bénéficient à hauteur de 85,9% au premier décile.

Figure 17 : Part des déciles dans les différents types de transferts directs (en %)



Ces transferts directs rapportés au revenu profitent davantage aux plus pauvres et aux vulnérables. Néanmoins, on remarque qu'ils représentent une faible part (inférieur à 1%) dans le revenu de toutes les tranches de revenu.

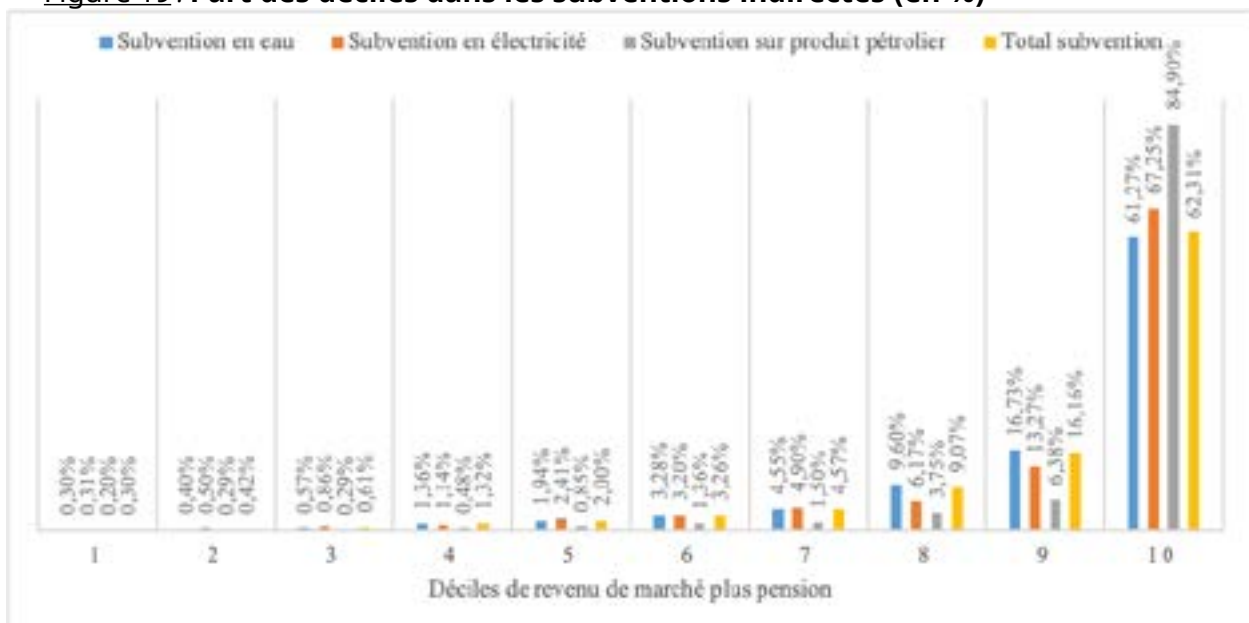
Figure 18 : Parts des transferts directs dans le revenu des différents groupes de population



7.1.2.2. Les subventions indirectes

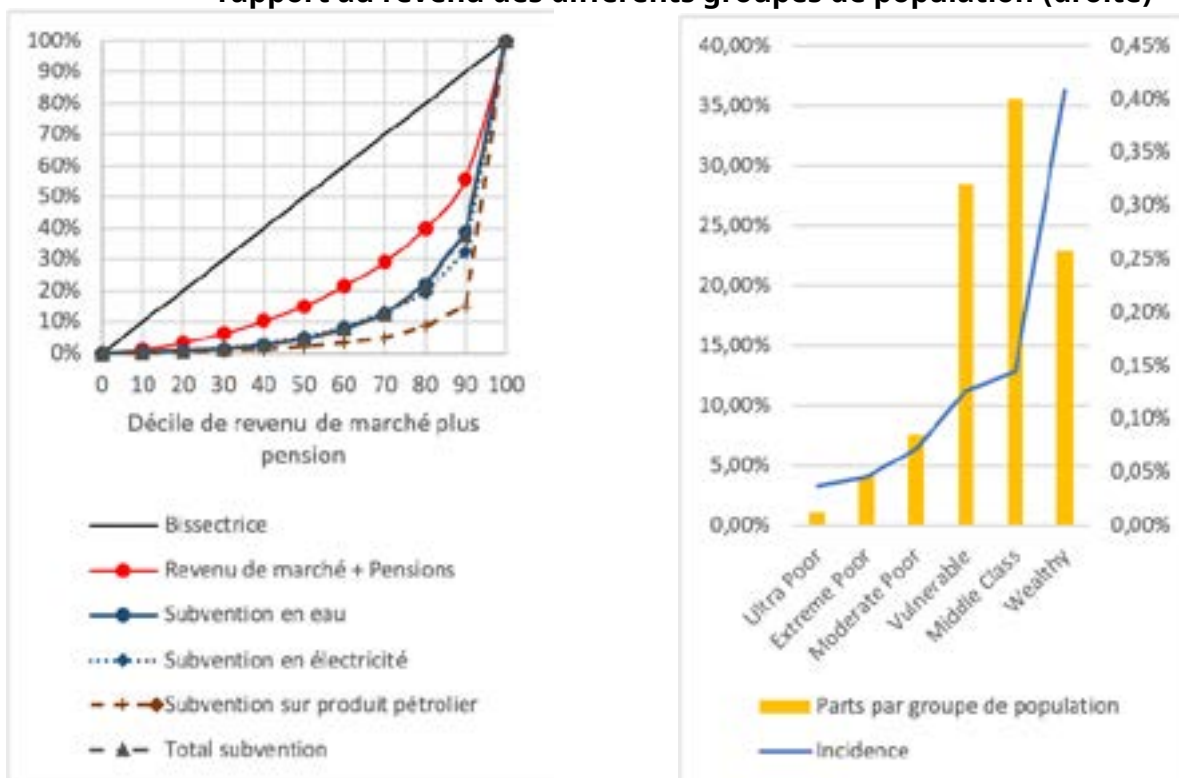
En appréciant la part que chaque décile reçoit dans les différentes catégories de subventions (figure 19) on constate que la population la plus riche en bénéficie plus. Les subventions indirectes en eau, électricité et produits pétroliers leur profitent à plus 60% avec un maximum de 84,9% pour les subventions sur les produits pétroliers. Pour toutes les catégories de subventions, les parts que reçoivent les trois premiers déciles sont inférieurs à 1% du total. Ce constat s'explique par la difficulté d'accès à l'eau et à l'électricité pour les plus pauvres, notamment dans les zones rurales. De plus, les produits pétroliers sont généralement consommés par les ménages aisés.

Figure 19 : Part des déciles dans les subventions indirectes (en %)



Une autre manière de déterminer à qui profitent plus les subventions est de montrer leur caractère progressif ou régressif à partir des courbes de concentration (figure 20). Toutes les catégories de subventions indirectes sont régressives étant donné que leurs courbes de concentration se trouvent en dessous de la courbe de Lorenz. Néanmoins, on constate que les subventions sur les produits pétroliers sont plus régressives que les subventions sur l'eau et sur l'électricité. L'appréciation de la part du total des subventions indirectes relativement au revenu confirme le fait qu'il bénéficie davantage au groupe de population plus aisé. Par contre, lorsqu'on répartit les transferts par groupe de revenu, il en ressort que la classe moyenne bénéficie de la part la plus importante soit 35,68% suivi de la population vulnérable (28,83%) et de la population riche (22,95%) même si la population la plus pauvre ne bénéficie que de 1,14% du total. Ces résultats sont similaires à ceux trouvés dans la littérature dans d'autres contextes. Au Togo par exemple, Jellema, J. et C. Tassot (2018)²⁶ trouvent que les subventions en électricité ont tendance à augmenter les inégalités de revenu.

Figure 20 : **Subventions indirectes – Niveau de régressivité (gauche) et part par rapport au revenu des différents groupes de population (droite)**



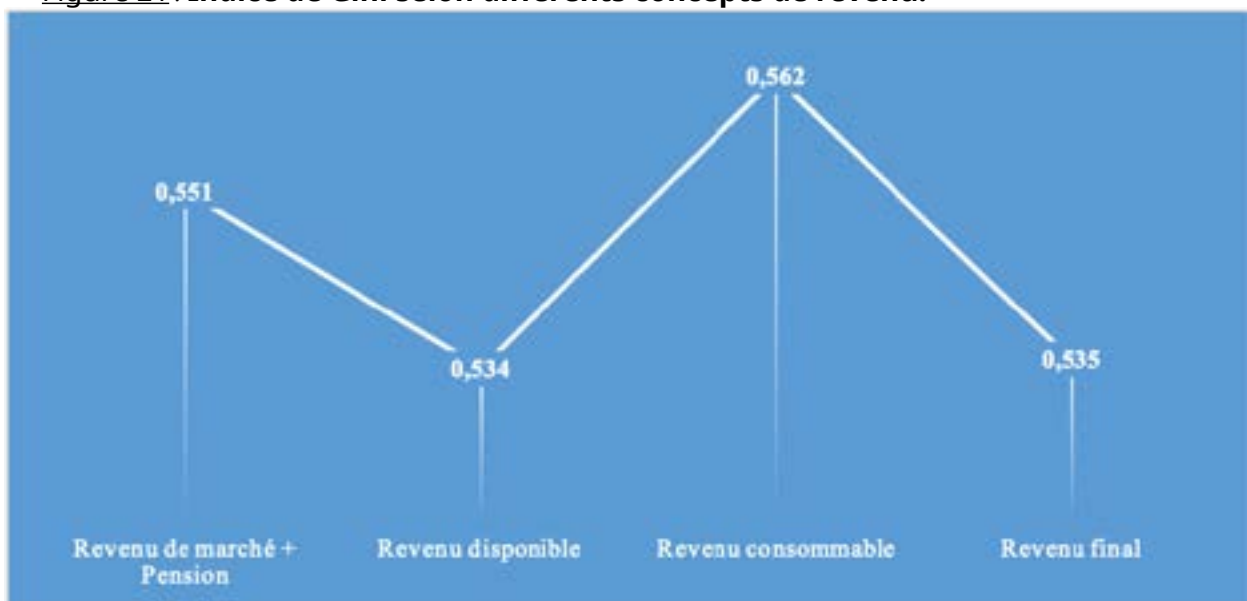
7.1.3. Les taxes et transferts sont-elles pro-pauvres ou réducteur des inégalités

La figure 21 représente la variation de l'indice de Gini à travers les différents concepts de revenu. Elle permet d'apprécier l'impact des taxes, des transferts et des subventions sur l'inégalité de revenu. Les prélèvements des impôts directs et l'octroi des transferts directs des programmes qui interviennent entre le revenu de marché plus pension et le revenu disponible induisent une baisse de l'indice de Gini de 0,017 point. Cette baisse de l'indice de Gini résulte de la contribution aux impôts directs plus importante pour les plus riches comparativement aux plus pauvres. Du revenu disponible au revenu consommable, les

26 https://www.oecd-ilibrary.org/development/analyse-de-l-impact-des-politiques-fiscales-et-de-protection-sociale-sur-les-inegalites-et-la-pauvrete-au-togo_3806d5d5-fr

prélèvements de la fiscalité indirecte et les subventions creusent à nouveau les inégalités de 0,028 point de Gini. En effet, les subventions profitent au plus riches et les taxes indirectes pèsent relativement plus sur le revenu des plus pauvres. Du revenu consommable au revenu final, on note une nouvelle baisse des inégalités de 0,027 point résultant de l'effet des transferts de service public qui bénéficie relativement plus au plus pauvres. Au total, le système socio-fiscal combiné aux différents mécanismes de redistributions permet de réduire l'inégalité de revenu en faisant passer l'indice de Gini de 0,551 à 0,535. L'ampleur de cet impact redistributif est comparable à ce que trouvent Hill et al. (2017)²⁷ dans le cas de l'Éthiopie. Utilisant le même type de modèle que celui implémenté dans le cadre de ce travail, Hill et al. (2017) montrent que le système socio-fiscal éthiopien permet de diminuer l'indice de Gini de 0,322 à 0,302. Au Ghana par contre, Younger et al. (2017)²⁸ trouvent un effet redistributif plus important correspondant à une baisse du Gini de -0.035 entre le revenu du marché et le revenu final. L'effet redistributif sur la pauvreté dans le cas du Ghana est également plus élevé avec une baisse de -5.4% de l'incidence de pauvreté.

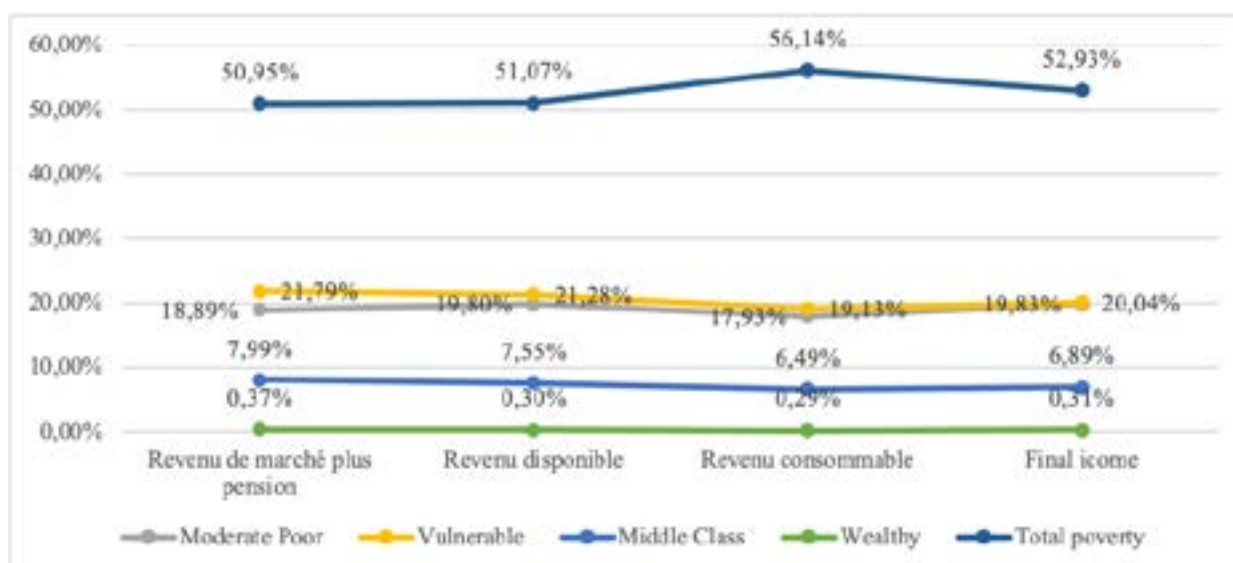
Figure 21 : Indice de Gini selon différents concepts de revenu.



Les effets sur la pauvreté se font moins sentir comparés aux inégalités. Du revenu de marché plus pension au revenu disponible, on remarque que l'incidence de pauvreté a varié très légèrement. Le paiement des taxes directes et l'octroi de transferts directs ne semblent pas agir significativement sur les revenus pour permettre aux pauvres de sortir de la pauvreté ou d'appauvrir les autres groupes de population. D'une part, les impôts directs sont plus payés par les plus riches mais ne représente que 5% de leur revenu et les plus pauvres supportent une part très faible des impôts directs. D'autre part, les transferts directs reçus par les pauvres représentent une part faible qui ne leur permet pas de sortir de la pauvreté. Par contre, du revenu disponible au revenu consommable, nous avons une augmentation du taux de pauvreté résultant des taxes indirectes qui sont plus supportés par les pauvres et donc agit négativement sur leur revenu. Au total, le taux de pauvreté a augmenté de 5,07 points de pourcentage. Du revenu consommable au revenu final, les transferts des services publics d'éducation et de santé ont entraîné une baisse du taux pauvreté qui compense en partie la hausse engendrée par les taxes indirectes.

27 https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-1091-6_ch3
 28 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/rode.12299>

Figure 22 : Évolution de la population par groupe socioéconomique selon les différents concepts de revenu



7.2 Résultats des simulations du paquet de Programmes d'extension de la Protection sociale

Cette troisième simulation consiste à intégrer de nouvelles taxes indirectes comme un moyen de mobiliser des ressources supplémentaires pour financer une partie du coût global du paquet de programmes d'extension de la Protection sociale. Pour cela, les mesures proposées consistent à augmenter la taxation sur les importations des produits de grande consommation alimentaire tels que le riz, le sucre et l'huile, mais aussi l'augmentation des taxes sur le tabac et l'alcool et un relèvement du taux de la TVA de 1% comme il est décrit dans le tableau ci-dessous. Pour appliquer les nouvelles taxes, on détermine les quantités consommées à partir des dépenses des ménages consacrées à la consommation des différents biens et les prix moyens annuels pour l'année 2011 de ces biens dans l'agglomération de Dakar. Une fois les quantités déterminées, le montant prélevé est obtenu en multipliant ces quantités par les prélèvements unitaires sur chaque produit. L'application de la TVA sociale, quant à elle, consiste à remplacer le taux de TVA de 18% par un taux de 19%.

Tableau 42 : Options de financement du coût des programmes

Rubriques	Modes de prélèvement
Taxation sur les produits de grande consommation alimentaire	Application d'un montant forfaitaire de 50 FCFA sur le litre d'huile importé
	Application d'un montant forfaitaire de 25 FCFA sur le kg de riz importé
	Majoration de 10% sur le prix CAF du sucre importé
TVA sociale	Augmentation d'un point du taux de TVA
Taxes comportementales	Taxe de 5 FCFA par tige de cigarette
	Taxe de 250f sur le litre de l'alcool

En dernier lieu, nous avons simulé l'impact des programmes en considérant cette fois ci qu'une partie du coût global sera financé par des prélèvements supplémentaires sur la fiscalité directe. Cette nouvelle mesure consiste à augmenter les taux de prélèvement progressifs définis dans le Code général des Impôts de 5%.

7.2.1. Analyse de l'incidence du paquet de programmes

Les critères d'éligibilité définis dans le paquet de programme d'extension ont permis d'atteindre un grand nombre de bénéficiaires pour les différents programmes. Ce nombre de bénéficiaires est atteint à la fin de l'exécution de l'extension. Parmi les programmes qui ciblent les bénéficiaires à l'échelle individuelle, le programme de l'extension de l'assurance sociale aux travailleurs du secteur informel atteint le nombre de bénéficiaires le plus élevé (4 473 816 individus). Les programmes minimum vieillesse et pour personnes handicapées ciblent le plus faible nombre d'individus. Les personnes âgées et les individus vivant avec un handicap représentent une faible part de la population totale. S'agissant des programmes dont le critère de ciblage est défini au niveau ménage, le plus grand nombre de bénéficiaires est obtenu avec le PNBSF. Le programme HIMO cible un effectif plus faible car il bénéficie uniquement aux ménages avec une personne d'âge actif.

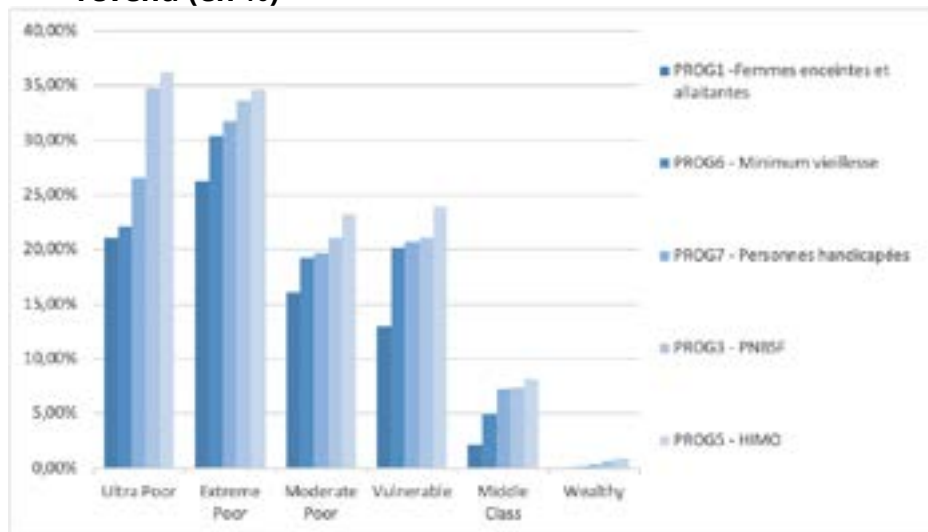
Tableau 43 : Nombre de bénéficiaires par programme

	Nom du programme	Nomination pour simulation	Nombre de bénéficiaires	Types de bénéficiaires
1	PROG1 -Prestation pour femmes enceintes et allaitantes et enfants 0-2	PROG1-Femmes enceintes et allaitantes	1761746	Individus
2	PROG2 -Apprenants bénéficiant de repas sains et nutritifs à l'école	PROG2- Cantines scolaires	3875315	Individus
3	PROG 3 : Les ménages pauvres bénéficiant d'une sécurité de revenu minimal et d'un accès aux facteurs de production (PNBSF)	PROG3- PNBSF	969536	Ménages
4	PROG4 -Mise en œuvre du RSPC	PROG4-RSPC	4473816	individus
5	PROG5 -Les ménages pauvres bénéficiant d'un revenu minimum à travers des programmes HIMO	PROG5- Programme HIMO	557396	Ménages
6	PROG6 -Les personnes âgées bénéficiant d'une pension universelle	PROG6-Minimum vieillesse	826332	Individus
7	PROG7 -Les personnes handicapées détentrices de la CEC	PROG7- Personnes handicapées	113201	Individus

Source : SNPS 2015-2035, Enquête sécurité sociale (OIT, 2018).

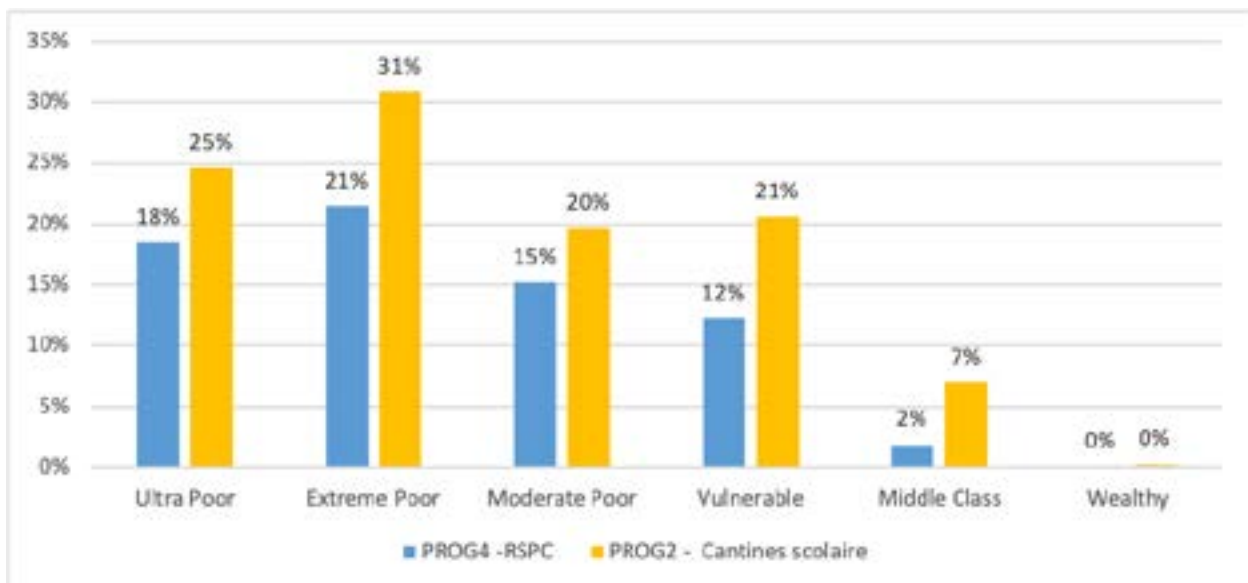
Les programmes de transferts directs apparaissent comme étant efficaces pour ce qui est du ciblage de la population pauvre et vulnérable car ils bénéficient essentiellement à ces derniers. Néanmoins, la classe moyenne bénéficie d'une part non négligeable et les plus riches une faible part (figure 23). Les programmes PNBSF et le programme HIMO apparaissent comme plus efficace en matière de ciblage de la population pauvre. Ce résultat est attendu dans la mesure où ces deux programmes incluent explicitement le critère de pauvreté dans leur ciblage. Le programme minimum vieillesse est assez égalitaire entre les différents groupes de population pauvre et vulnérable et bénéficie moins à la classe moyenne et aux plus riches.

Figure 23 : **Part de transferts directs des programmes reçus par les groupes de revenu (en %)**



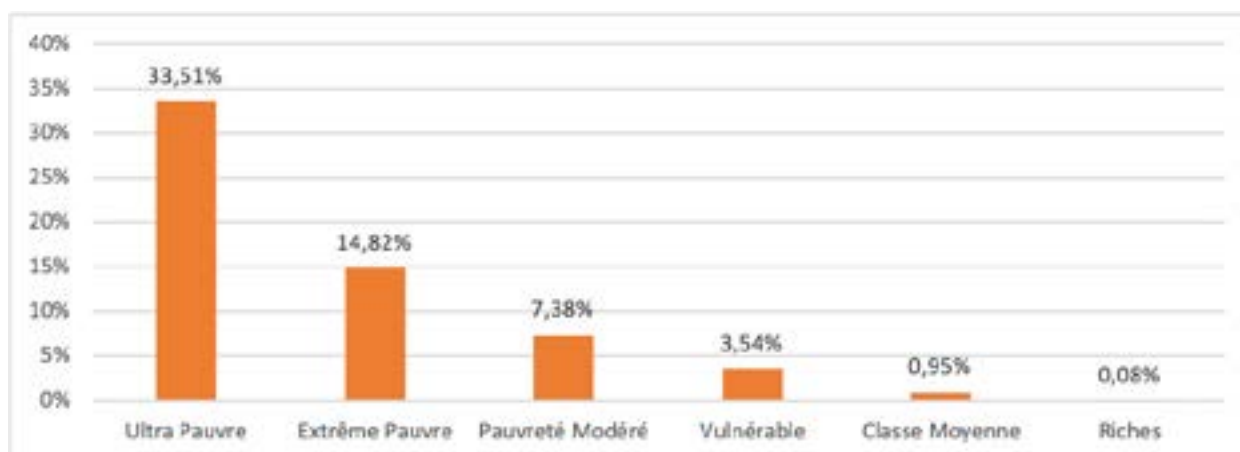
Les programmes de transferts en nature bénéficient aux mêmes groupes socio-économiques que les transferts directs. La population « extrême pauvre » bénéficie des plus grandes parts de transferts (31% de cantines scolaires et 21% du RSPC). Il s'en suit la population « *Ultra Poor* » qui bénéficie de 25% des transferts du programme de cantines scolaire et 18% du RSPC. Les groupes « *moderate poor* » et « *vulnerable* » bénéficient d'une part importante des transferts en nature mais la plus faible part revient et à la population riche (moins d'1%).

Figure 24 : **Part des transferts en nature reçus par les groupes socio-économiques**



Si on rapporte le total des transferts au revenu des bénéficiaires par groupes socio-économiques (figure 25), cela confirme qu'ils bénéficient davantage aux groupes de population pauvres comparativement aux plus riches. Les transferts augmentent le revenu des plus pauvres de plus de 33% contre moins de 4% pour les vulnérables et représentent une part négligeable dans le revenu des plus riches.

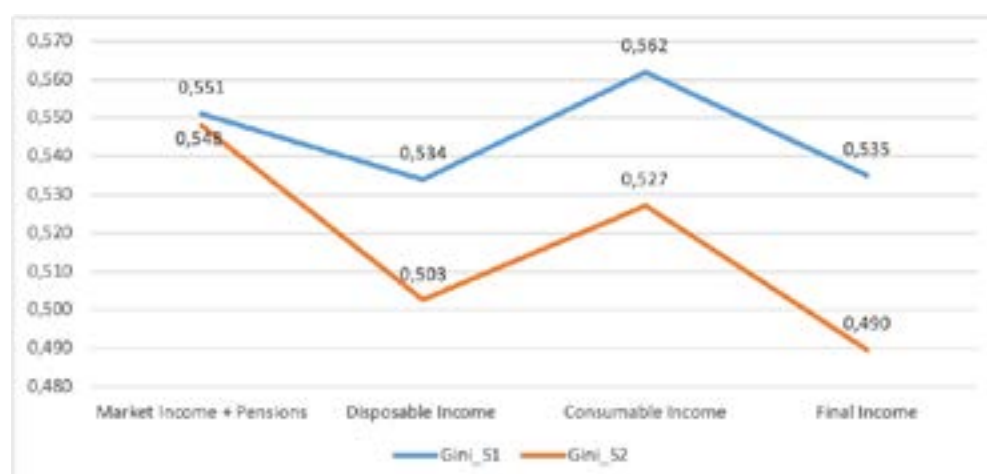
Figure 25 : Poids des transferts (directs et indirects) dans le revenu des ménages (en %)



7.2.2. Impact sur les inégalités

Les inégalités sont plus faibles pour la situation où le paquet de programmes d’extension de la Protection sociale (PSPS) est à sa fin d’exécution comparativement à la situation de référence, quel que soit le concept de revenu. En partant du revenu de marché plus pensions au revenu disponible l’indice de Gini a baissé de 0.031 point par rapport à la situation de référence. Cette baisse est imputable aux transferts directs des programmes du PNSP qui bénéficient plus à la population pauvre. Du revenu disponible au revenu consommable, on constate que l’ampleur de la hausse de l’indice de Gini de la situation de référence est plus élevée que celle de la simulation 2. En effet, les taxes indirectes pèsent plus sur le revenu de la population pauvre, or les transferts ont permis d’améliorer le revenu de ces derniers en l’augmentant de plus de 33%. Par conséquent, le montant des taxes relativement à leur revenu va diminuer. Du revenu consommable au revenu final, on remarque également que les programmes de transferts en nature (cantines scolaire et RSPC) ont entraîné une baisse des inégalités.

Figure 26 : Indices de Gini de la situation de référence et de la situation avec le PSPS

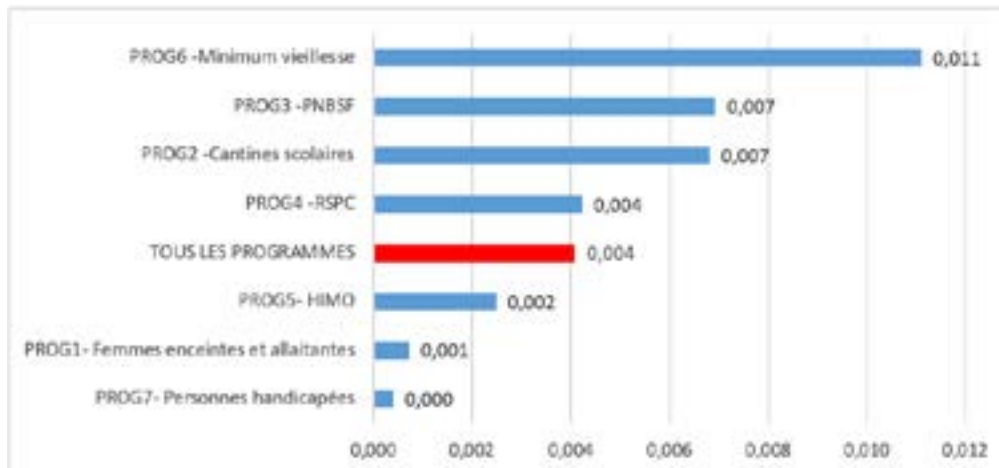


Au total, les inégalités ont baissé de 0,045 point (comparativement à la situation de référence) résultant de l’effet brut de chaque programme mesuré par leur contribution marginale²⁹ (figure 26). L’impact de chaque programme dépend du paquet de prestation et des critères de ciblage.

²⁹ La contribution marginale d’un transfert (ou d’une taxe) est calculée en faisant la différence entre l’indice de Gini ou (le taux de pauvreté) du concept de revenu avant l’intervention en question et l’indice de Gini du concept de revenu qui intègre cette intervention. En raison de la relation de dépendance la somme des contributions marginales n’est pas égale à la variation globale.

En moyenne, les programmes contribuent à 0.004 points à la baisse des inégalités. Cependant, la contribution est assez hétérogène selon les programmes. Le programme minimum vieillesse contribue le plus par rapport aux autres (0,011 points de Gini) car il offre un paquet de prestation assez élevé alors que le programme pour personnes handicapées a le plus faible impact car il cible une minorité de la population.

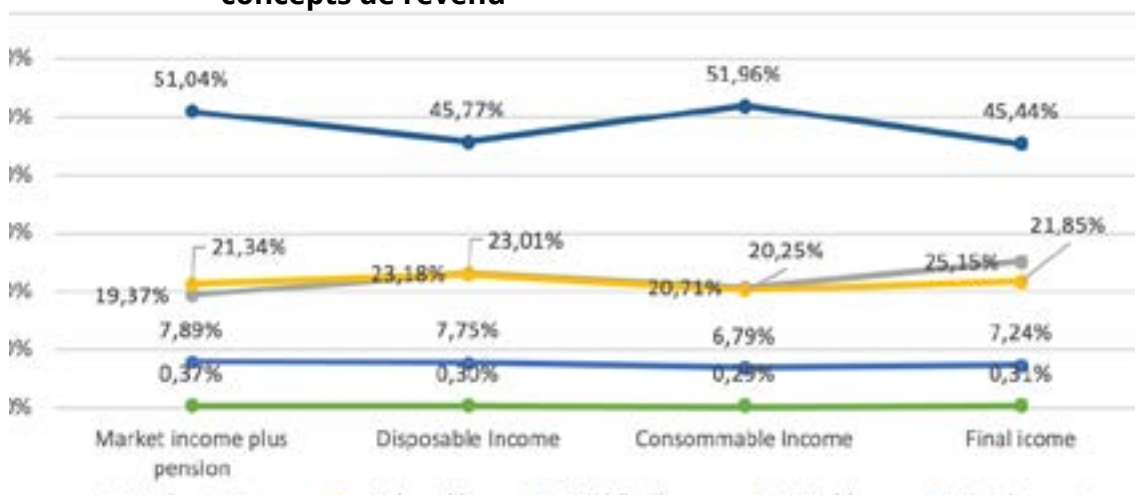
Figure 27 : Contribution marginale des programmes à la réduction des inégalités



7.2.3. Impact sur la pauvreté

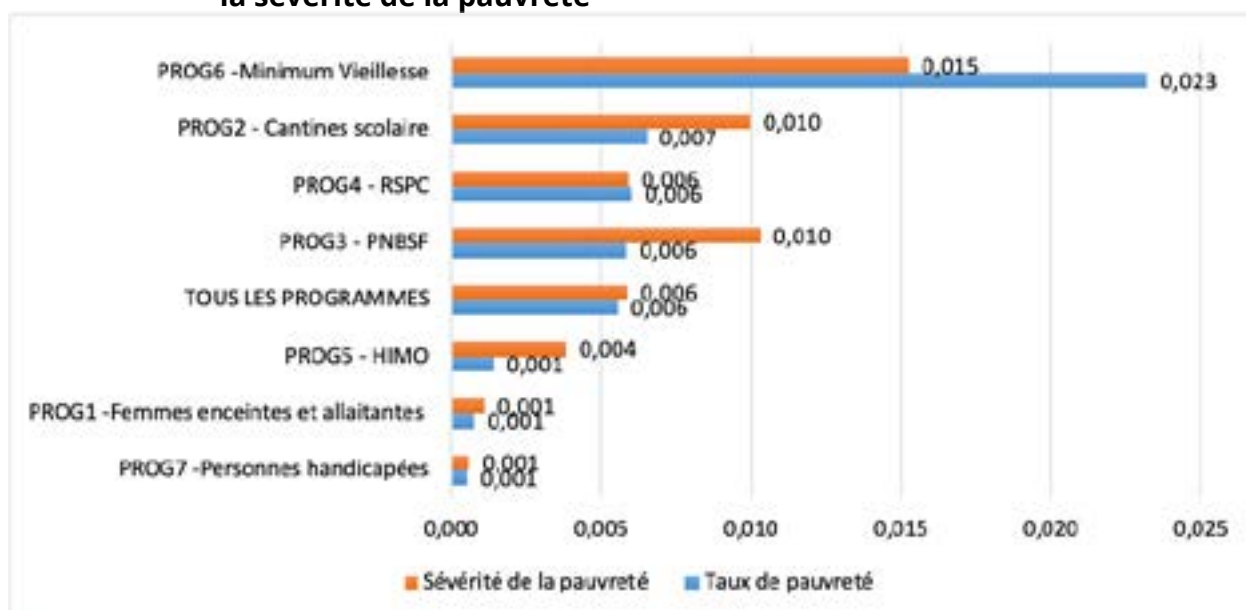
En suivant la variation des taux de pauvreté selon les concepts de revenus, il ressort qu'au total, le PSPS a permis de réduire la proportion des groupes ultra et extrême pauvres de 7.5 points de pourcentage par rapport à la situation de référence. Cette baisse s'est traduite par une hausse de la population vulnérable et de la population modérément pauvre.

Figure 28 : Évolution de la population par groupe de revenu selon les différents concepts de revenu



De même que pour les inégalités, les programmes contribuent de façon hétérogène à la réduction de la pauvreté. En moyenne, ils contribuent plus à réduire la sévérité de la pauvreté que le taux de pauvreté. Par ailleurs, le programme minimum vieillesse qui apparaît comme étant le plus efficace réduit plus le nombre de pauvre que la sévérité de la pauvreté.

Figure 29 : Contribution marginale des programmes à la réduction du taux et de la sévérité de la pauvreté



7.2.4. Volume de ressources publiques nécessaire au financement des programmes

Le coût unitaire des différents programmes est reflété par le niveau de la prestation d'une part et le nombre de bénéficiaires d'autre part. Le montant total de ressources nécessaire au financement de l'ensemble des programmes du PSPS est évalué à 667,675 milliards représentant 10,51% des dépenses gouvernementaux. Le programme minimum vieillesse qui contribue le plus à la réduction de la pauvreté et des inégalités est le plus coûteux (32% du coût total). Il ne cible pas le plus grand nombre de bénéficiaires mais offre un niveau de prestation élevé. Le programme de prestation pour personnes handicapées ne représente que 0,23% des dépenses budgétaires de l'État (2% du coût total) en raison de la faiblesse du nombre de bénéficiaires.

Tableau 44 : Coût des différents programmes

	Nom du programme	Coût du programme (milliards FCFA)	Part dans le coût global	En % des dépenses du gouvernement
1	Prestation pour femmes enceintes et allaitantes et enfants 0-2	32,746	5%	0,52%
2	Apprenants bénéficiant de repas sains et nutritifs à l'école	177,471	27%	2,79%
3	Les ménages pauvres bénéficiant d'une sécurité de revenu minimal et d'un accès aux facteurs de production	120,114	18%	1,89%
4	Mise en œuvre du RSPC	38,809	6%	0,61%

	Nom du programme	Coût du programme (milliards FCFA)	Part dans le coût global	En % des dépenses du gouvernement
5	Les ménages pauvres bénéficiant d'un revenu minimum à travers des programmes HIMO	72,147	11%	1,14%
6	Les personnes âgées bénéficiant d'une pension universelle	211,51	32%	3,33%
7	Les personnes handicapées détentrices de la CEC	14,878	2%	0,23%
	Total	667,675	100%	10,51%

Source : Estimations du « Rapid assessment protocol (RAP) » (BIT, 2020)

7.3 Résultats des simulations du paquet de programmes d'extension avec financement par la taxation indirecte

Dans le troisième scénario de simulation, une partie du coût global est financée par des recettes publiques additionnelles provenant 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 financer la Protection sociale par la fiscalité directe. En effet, la taxation directe apparaît comme étant progressive mais est payé par une minorité de la population. Si on se réfère à la figure 3 on remarque que le décile le plus riche paie 89,23% des impôts directs alors que les taxes indirectes sont plus uniformément distribuées entre les déciles. L'application des taxes indirectes permet alors d'atteindre un plus grand nombre de contribuables et de mobiliser un volume de ressources non négligeable.

Les nouvelles mesures consistent à augmenter la taxation sur les produits de grande consommation alimentaire (riz, sucre et huile importés), l'augmentation des taxes comportementales (tabac et alcool) et un relèvement du taux de TVA de 1% (cf. tableau 45).

Au total, 30,3 milliards ont été collectés avec une contribution plus importante du riz importé soit 21.4 milliards pour l'année 2011. Lorsqu'on actualise ce résultat à l'année 2025, le montant qui sera collecté est évalué à 37,34 milliards.

Tableau 45 : Montant de taxes collectées en milliards de FCFA

Rubriques	Montant en 2011	Montant en 2025
Surplus de Droit d'accise sur l'huile importé	0,16	0,20
Surplus de Droit d'accise riz importé	21,40	26,36
Surplus de Droit d'accise sucre importé	2,77	3,41
Surplus de Droit d'accise cigarette	2,29	2,82
Surplus de Droit d'accise alcool	0,23	0,29
Surplus de TVA collecté	3,46	4,27
Montant collecté	30,32	37,34

Le choix des produits à taxer est guidé par la part qu'elle représente dans les dépenses des ménages. Le riz importé ressort comme étant plus consommée et représente en moyenne 10% des dépenses des ménages. Après le riz, l'huile végétale et le sucre occupent des parts importantes dans les dépenses alimentaires. Quant au tabac et à l'alcool, bien qu'ils représentent une faible part dans les dépenses, leur taxation permet de collecter une part non négligeable de ressources.

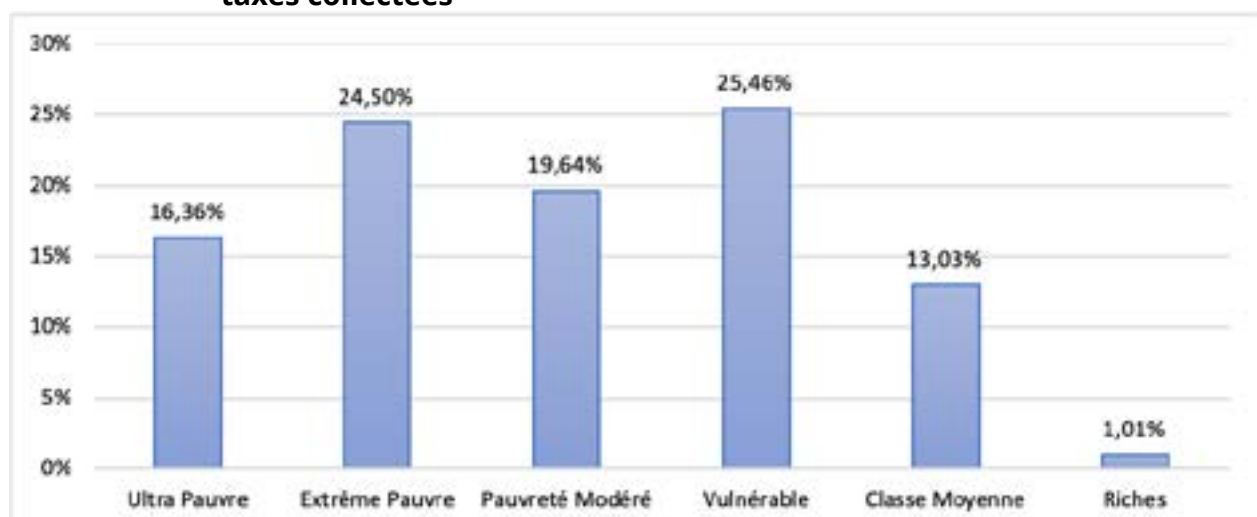
Tableau 46 : Part des produits dans les dépenses alimentaires des déciles

Decile	Riz brisé importé	Huiles végétales	Sucre granulé	Cigarette-tabac	Boissons alcoolisées
1	10,1%	3,7%	6,4%	1,6%	0,4%
2	11,5%	4,6%	6,5%	1,2%	0,2%
3	12,1%	6,6%	6,1%	1,4%	0,2%
4	11,7%	7,3%	6,4%	1,7%	0,0%
5	9,0%	6,0%	6,4%	0,8%	0,1%
6	10,4%	7,0%	6,2%	1,0%	0,1%
7	10,0%	7,4%	5,2%	0,3%	0,2%
8	9,9%	7,7%	5,1%	0,5%	0,1%
9	9,3%	7,5%	4,5%	0,9%	0,1%
10	9,8%	6,8%	4,2%	0,5%	0,0%

7.3.1. Analyse de l'incidence des taxes indirectes

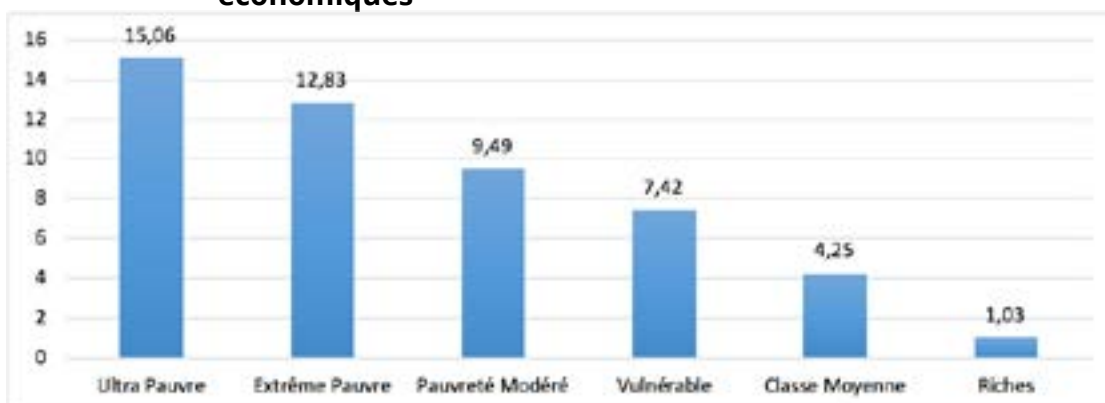
La contribution des différents groupes socio-économiques au montant de taxes collectées est reflétée par les dépenses consacrées à la consommation de ces produits et la représentativité de chaque groupe dans la population totale. La population pauvre contribue à 60% des nouvelles taxes indirectes car ils consacrent une part plus élevée de leurs dépenses à la consommation. Les groupes « *vulnerable* » et « *extreme poor* » ont les contributions les plus importantes (25,46% et 24,50%) alors qu'ils représentent respectivement 28,64% et 19,20% de la population totale. La classe moyenne qui représente 7,8% de la population supporte 13,03% des nouvelles taxes. La prise en compte de la part relative de chaque groupe de revenu dans la population totale révèle que la contribution augmente avec le revenu même si les taxes sont plus supportées par les pauvres. Ainsi, les nouvelles taxes mises en place ne dérogent pas à la règle selon laquelle les taxes indirectes sont régressives.

Figure 30 : Contribution des différents groupes socio-économiques aux nouvelles taxes collectées



Étant donné que les prélèvements servent à financer les transferts que les ménages reçoivent, il paraît important de comparer les transferts versés aux taxes prélevées pour connaître l'effet net de ces deux interventions sur le revenu des ménages. Globalement, le montant de taxes payées est plus que couvert par les transferts reçus. À titre illustratif, la figure 31 renseigne sur la part relative des transferts reçus par rapport aux taxes payés. La population ultra pauvre reçoit 15 fois plus de transferts qu'il ne paie de taxes supplémentaires alors la population riche semble payer autant de taxes supplémentaires qu'il ne reçoit de transferts. Autrement dit, les taxes indirectes payées par les plus pauvres représentent 7% des transferts qu'ils ont reçus alors que la population riche paie l'équivalent des transferts reçus comme taxes indirectes. Il ressort de ce constat que les groupes socio-économiques ne subissent pas une perte de revenu après avoir reçu les transferts et payé les taxes. Néanmoins, les plus pauvres en ressortent plus gagnants que les plus riches.

Figure 31 : Parts des taxes collectées dans le revenu des différents groupes socio-économiques



7.3.2. Impact sur les inégalités et la pauvreté

En finançant une partie des coûts des programmes par la fiscalité indirecte, l'impact se traduit par une augmentation des inégalités et de la pauvreté par rapport à la situation où les bénéficiaires des programmes ne contribuent pas au financement. On note une faible hausse de l'indice de Gini et du taux de pauvreté au niveau du revenu consommable et du revenu final. De même, les contributions marginales des différents programmes n'ont pas varié. Cela sous-entend que cette nouvelle hausse des inégalités et de la pauvreté est uniquement imputable aux nouvelles taxes.

Figure 32 : Impact de nouvelles taxes sur les inégalités

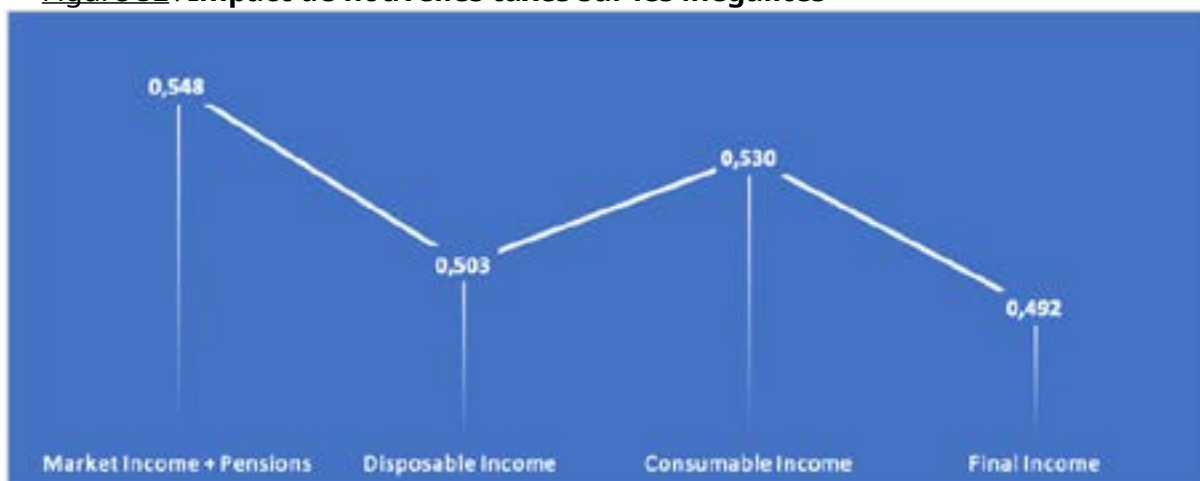


Figure 33 : Contribution marginale des programmes à la réduction des inégalités

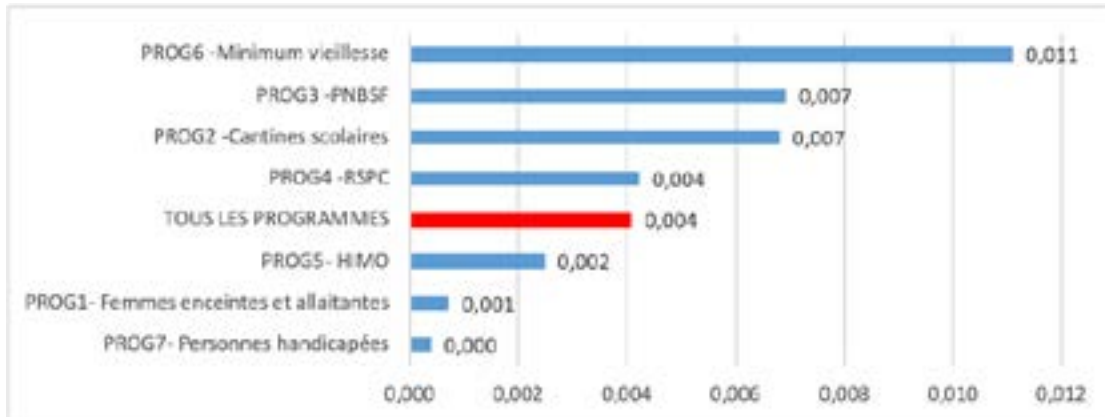


Figure 34 : Impact de nouvelles taxes sur la pauvreté

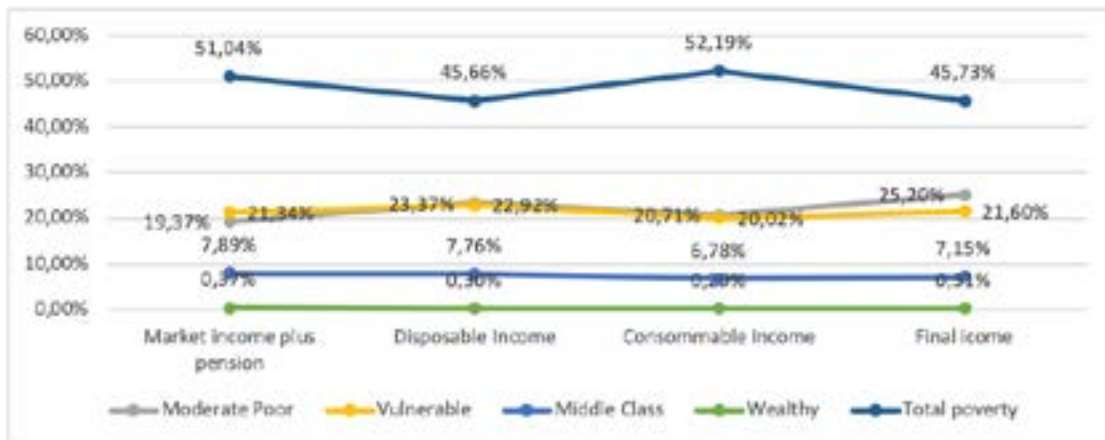
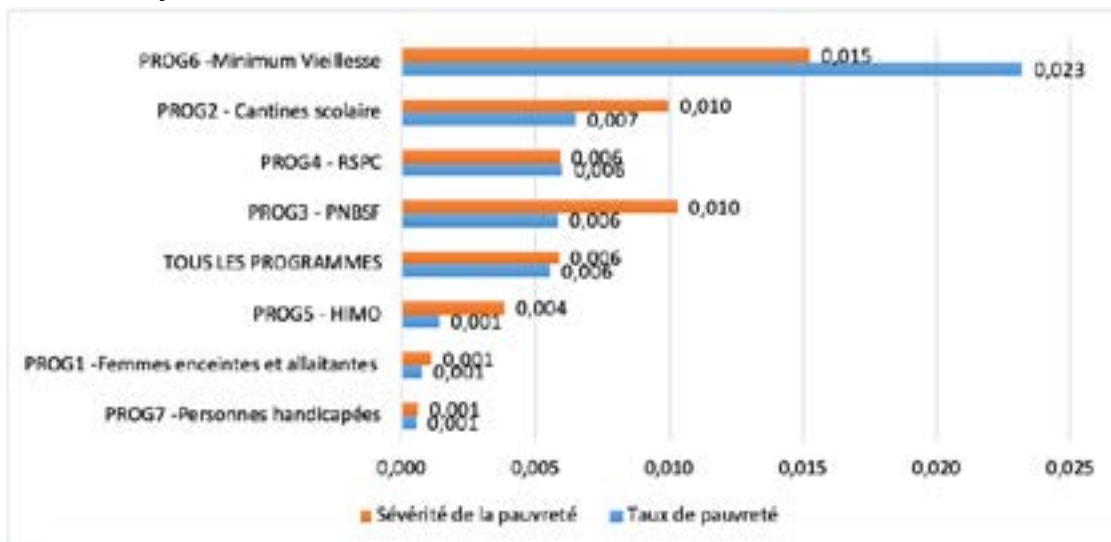


Figure 35 : Contribution marginale à la réduction du taux et de la sévérité de la pauvreté



7.4 Résultats des simulations du paquet de programmes d'extension avec un financement par la fiscalité directe

Cette section est consacrée à étudier l'option de financer une partie du coût des programmes par la fiscalité directe. En effet, cette option répond plus à une logique de justice sociale étant donné que les impôts directs sont payés par les plus riches et les transferts profitent

plus aux pauvres. La nouvelle mesure consiste à augmenter les taux progressifs par tranche de revenu défini dans le Code général des Impôts de 5% pour chaque tranche. Les prélèvements concernent les revenus salariaux, les revenus de la retraite et les revenus fonciers. Le tableau ci-dessous indique les modifications sur les taux de prélèvements et donne le nombre de contribuable selon le type de revenu sur lesquels les prélèvements sont appliqués. On constate que la majorité des contribuables sont ce qui reçoivent des revenus salariaux. Ainsi, les ressources collectées proviendront essentiellement de l'impôt sur les salaires.

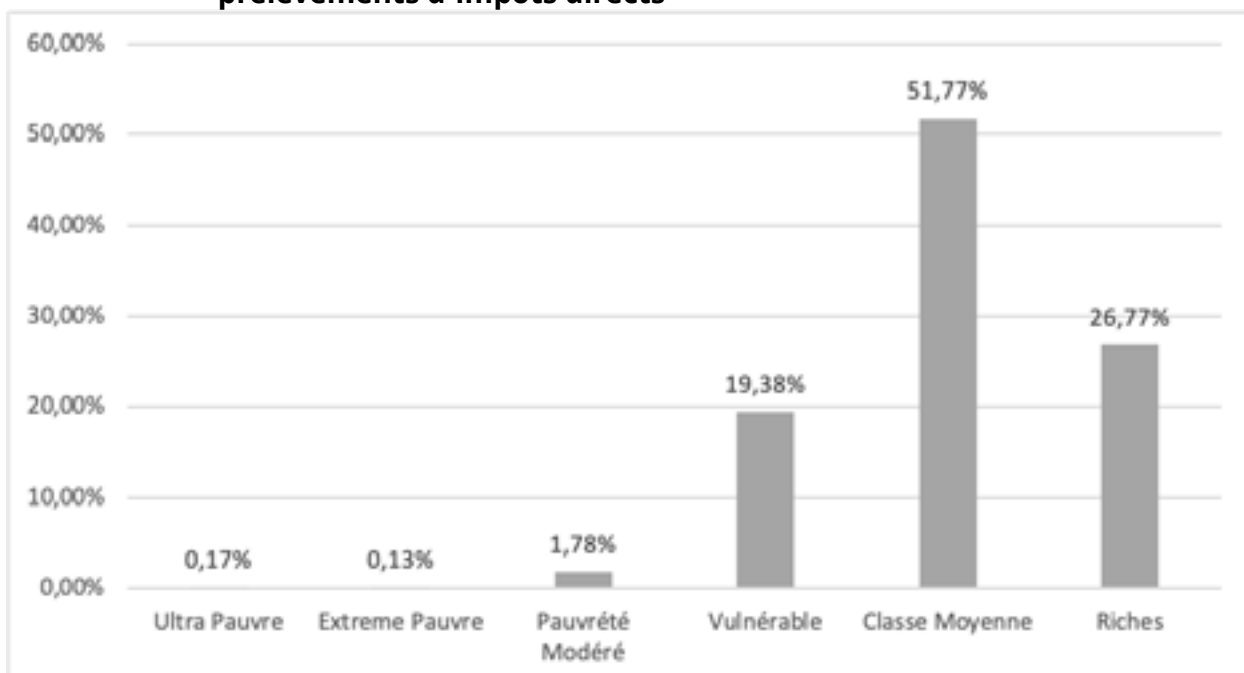
Tableau 47 : Nombre de contribuables par type de prélèvement

Tranches de revenu	Taux de prélèvement initiaux en %	Taux de prélèvement avec majoration de 5%	Revenus Salariaux	Revenus de la retraite	Revenus foncier
630000 < y < 1500000	20	25	113836	19566	15267
1500000 < y < 4000000	30	35	154866	7321	7605
4000000 < y < 8000000	35	40	32561	184	782
8000000 < y < 13500000	37	42	12450	1278	449
y > 13500000	40	45	7513	0	0
Total			321226	28349	24104

7.4.1 Analyse de l'incidence des prélèvements supplémentaires d'impôts directs

Les prélèvements supplémentaires rapportent 10,5 milliards et leur répartition entre les différents groupes de revenu met en évidence leur caractère progressif. La plus grande part (plus de 51%) est payée par la classe moyenne qui représente 7,8% de la population. Il s'en suit la contribution des riches (0,37% de la population) évalué à 27%. Les vulnérables représentants 28,64% de la population paient 19,38%. Les 63% la population pauvre ne supporte que 2,8% des nouveaux prélèvements. La contribution aux impôts directs augmente donc avec le revenu et une minorité de la population (8%) supporte les 78% des impôts directs.

Figure 36 : Contribution des différents groupes de revenu aux nouveaux prélèvements d'impôts directs



7.4.2 Impact sur la pauvreté et les inégalités

Les nouveaux prélèvements d'impôt directs ne semblent pas avoir agi sur la pauvreté et les inégalités. En suivant les différents concepts de revenu, on remarque que les indices de Gini et les taux de pauvreté sont les mêmes que pour la seconde simulation (situation sans financement avec impôt). De même les contributions marginales des programmes à la réduction de la pauvreté et des inégalités n'ont pas changés. Cela peut s'expliquer par le fait que les montants prélevés ne sont pas assez conséquents pour d'une part réduire significativement l'écart entre le revenu des riches et celui des pauvres et d'autre part appauvrir les autres groupes de population.

Figure 37 : Impact des prélèvements supplémentaires d'impôts directs sur les inégalités

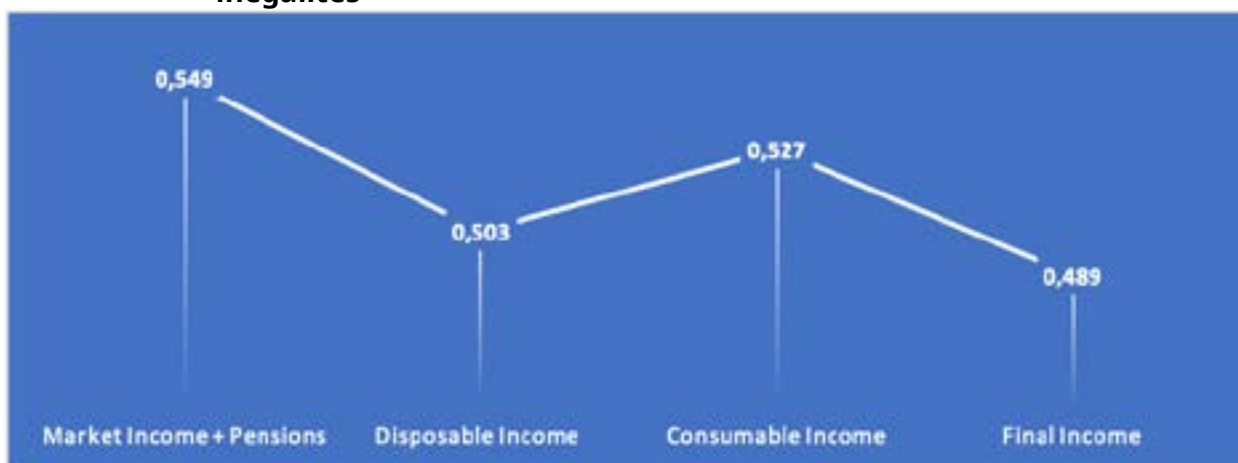


Figure 38 : Contribution marginale des programmes à la réduction des inégalités

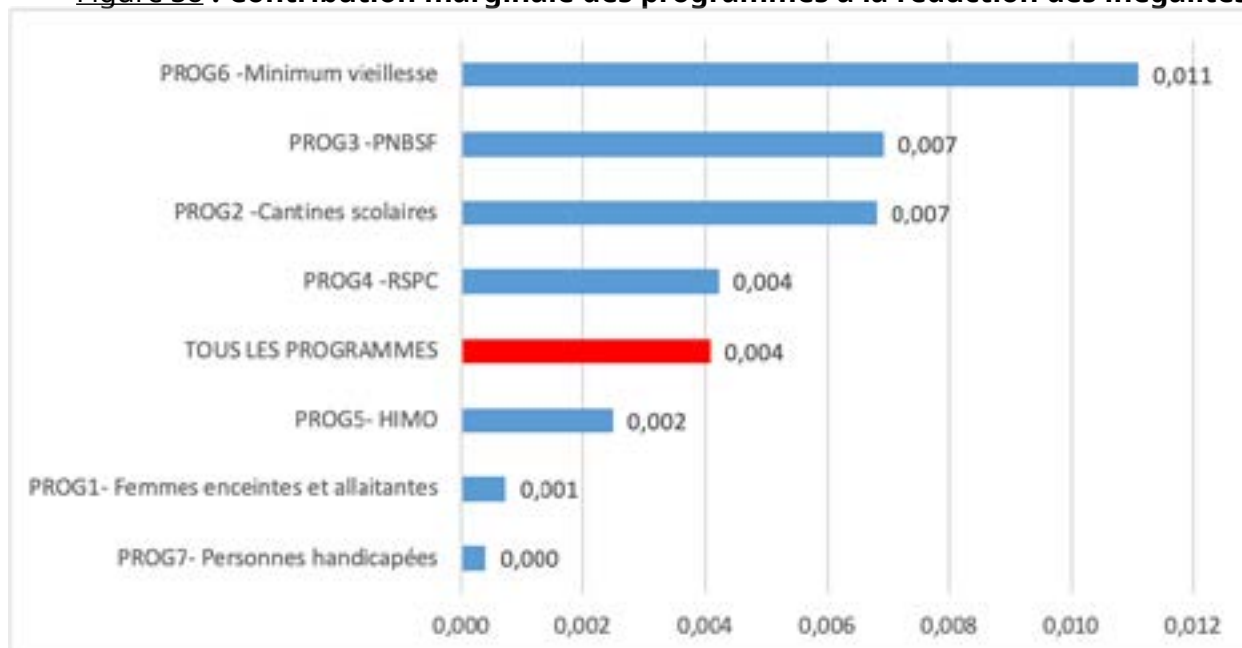


Figure 39 : Impact des prélèvements supplémentaires d'impôts directs sur la pauvreté

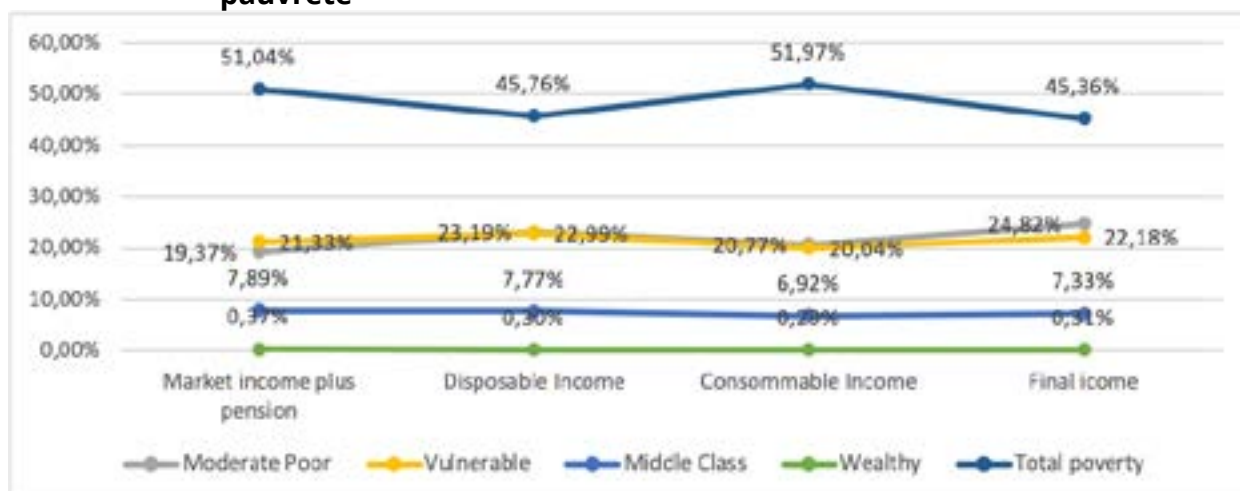
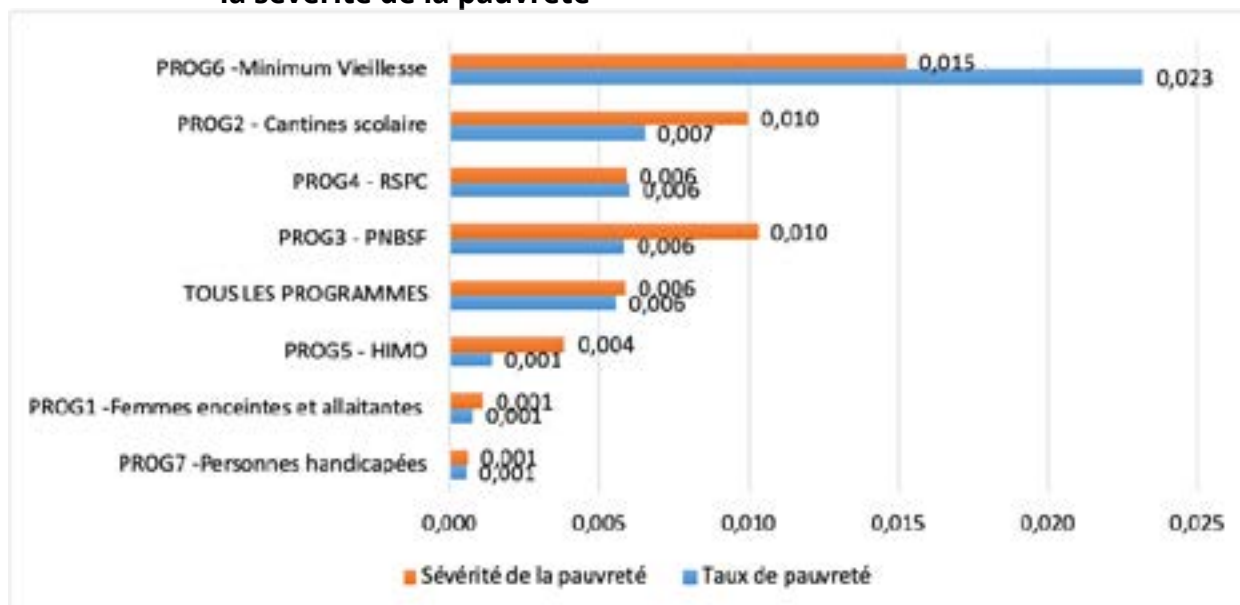


Figure 40 : Contribution marginale des programmes à la réduction du taux et de la sévérité de la pauvreté



7.5 Comparaison des différents scénarios

La comparaison des simulations montre l'impact élevé du paquet de programmes d'extension sur la pauvreté et les inégalités comparativement à la situation de référence. Mais cet impact sera faiblement atténué lorsqu'on finance une partie du coût global des programmes par la fiscalité indirecte. Par contre le financement par les impôts directs ne semble pas avoir d'effet sur la pauvreté et les inégalités. Ainsi, les taux de pauvreté et les indices de Gini de cette simulation sont les mêmes que celles de la situation sans financement par les recettes fiscales. Lorsqu'on considère le revenu final, on constate que l'extension a permis de réduire les inégalités de 0,45 point de Gini et la pauvreté de 7,49 points de pourcentage comparativement à la situation de référence. En intégrant les nouvelles taxes indirectes, les inégalités et la pauvreté augmentent respectivement de 0,002 point de Gini et de 0,3 point de pourcentage par rapport à la deuxième simulation.

Figure 41 : Indice de Gini des différentes simulations

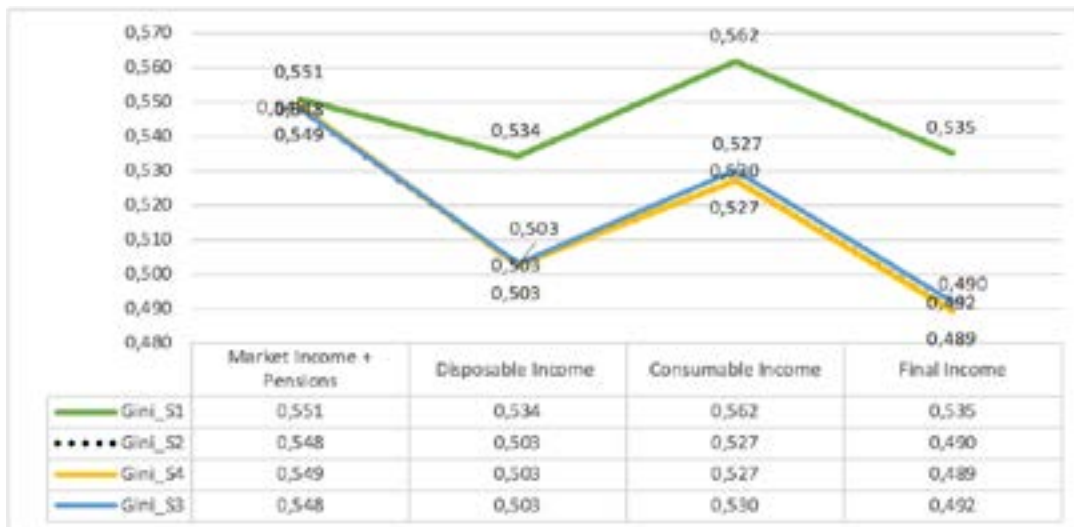
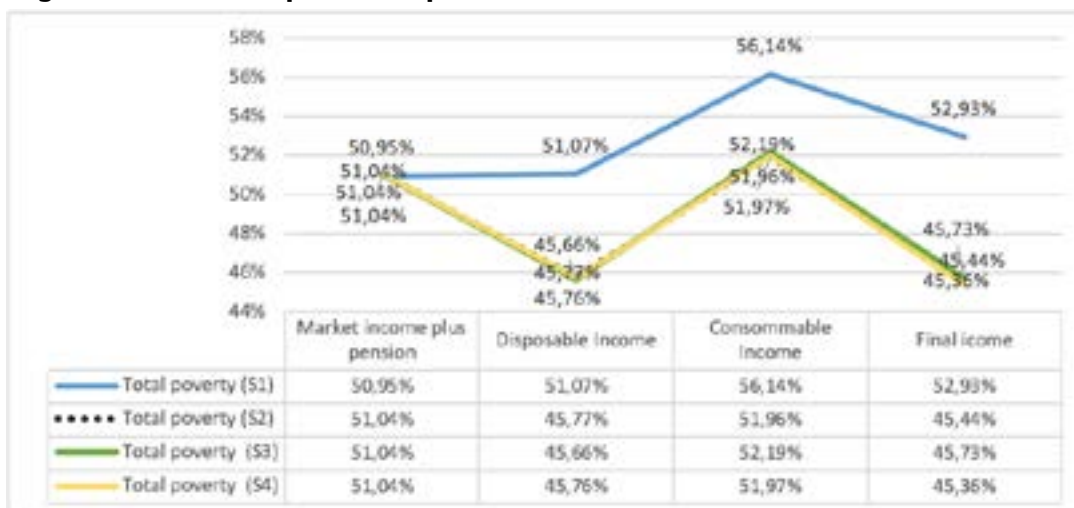


Figure 42 : Taux de pauvreté pour les différentes simulations



La baisse des inégalités induit par les taxes et transferts encore appelé effet redistributif (ER) peut être décomposée en deux éléments : équité verticale (EV) et équité horizontale (EH). L'équité verticale stipule que la répartition initiale de la population selon les différents groupes de revenu avant l'octroi des transferts et les prélèvements d'impôts soit maintenue après ces deux types d'interventions. Elle mesure la réduction des inégalités entre les individus riches et les individus pauvres induite par les interventions de l'État. Par contre, il y a équité horizontale si les transferts ne modifient pas la position relative des individus pauvre dans la distribution initiale des revenus. Dans le cas contraire, il se produit un reclassement de la population. Elle mesure donc la réduction des inégalités au sein de la population pauvre. Par exemple, si un individu A était plus pauvre qu'un individu B avant l'octroi des transferts, mais que B est devenu plus pauvre que A après l'octroi des transferts, alors il s'est produit une « iniquité horizontale » ou un reclassement de la population (R). La redistribution globale (baisse des inégalités) est mesurée par la différence entre l'indice de Gini avant les interventions et l'indice de Gini après les interventions.

$$ER = G_0 - G_1 \quad (1)$$

En ajoutant et en soustrayant de part et d'autre le coefficient de concentration du revenu après transferts (D_1^0), nous obtenons l'équation suivante :

$$ER = (G_0 - D_1^0) - (G_1 - D_1^0) \quad (2)$$

L'effet redistributif peut alors être écrit comme suit :

$$ER = EV - R \quad (3)$$

L'équité verticale est égale à la différence entre l'indice de Gini avant les interventions et le coefficient de concentration du revenu après interventions.

$$EV = G_0 - D_1^p \quad (4)$$

L'équité horizontale est égale à la différence entre l'indice de Gini avant les interventions et le coefficient de concentration du revenu après interventions.

$$R = G_1 - D_1^p$$

Le tableau suivant donne la décomposition de l'effet redistributif entre équité verticale et équité horizontale pour les quatre simulations. En passant du revenu de marché plus pension au revenu final, la baisse des inégalités entre la population riche et la population pauvre (équité verticale) est évalué à 0,0377 point pour la situation de référence. Cependant, on note une augmentation des inégalités au sein de la population pauvre de 0,009 point. L'octroi des transferts des programmes du paquet d'extension a permis de réduire davantage les inégalités entre les riches et les pauvres de 0,0661 point soit une amélioration de 0,027 point par rapport à la situation de référence. Par ailleurs, les inégalités entre les pauvres ont augmenté de 0,0098 point contre 0,009 pour la situation de référence. On en déduit que le paquet d'extension a induit une hausse supplémentaire des inégalités au sein de la population pauvre (reclassement).

Lorsqu'on intègre les nouvelles taxes indirectes (simulation 3), les inégalités entre les riches et les pauvres et les inégalités au sein de la population pauvre augmentent par rapport à la simulation 2 (l'extension avec financement sans taxes) de l'ordre de 0,002. En dernier lieu, le financement des programmes par des prélèvements supplémentaires d'impôt directs réduit de manière négligeable les inégalités entre les riches et les pauvres comparé au financement du paquet d'extension sans impôts.

En somme, la baisse des inégalités entre les riches et les pauvres (équité verticale) l'emporte sur la hausse des inégalités entre les pauvres ; ce qui fait que l'effet global s'est traduit par une baisse des inégalités.

Tableau 48 : Réduction des inégalités, équité verticale et équité horizontale

		Du revenu de marché plus pension au revenu disponible	Du revenu de marché plus pension au revenu consommable	Du revenu de marché plus pension au revenu final
S1	Equité verticale	0,0336	0,0105	0,0377
	Reclassement	0,0034	0,0065	0,009
	Effet redistributif	0,0302	0,004	0,0287
S2	Equité verticale	0,0472	0,0260	0,0661
	Reclassement	0,0018	0,0052	0,0078
	Effet redistributif	0,0454	0,0208	0,0583

		Du revenu de marché plus pension au revenu disponible	Du revenu de marché plus pension au revenu consommable	Du revenu de marché plus pension au revenu final
S3	Equité verticale	0,0468	0,0234	0,0640
	Reclassement	0,0018	0,0054	0,0079
	Effet redistributif	0,0450	0,0180	0,0561
S4	Equité verticale	0,0478	0,0266	0,0671
	Reclassement	0,0018	0,0053	0,0078
	Effet redistributif	0,0460	0,0213	0,0593

Comme nous l'avons montré avec les contributions marginales, tous les programmes n'ont pas le même niveau d'efficacité dans la réduction de la pauvreté et des inégalités. Le programme minimum vieillesse apparaît plus efficace que tous les autres. Le tableau 49 donne le rang des différents programmes dans la réduction des inégalités, la réduction du taux de pauvreté et de la sévérité de la pauvreté. Étant donné que les contributions marginales des différents programmes sont les mêmes pour le paquet d'extension, la situation avec financement par la fiscalité indirecte et la situation avec financement par la fiscalité directe, le rang des programmes est donc le même pour ces trois scénarios.

Tableau 49 : Classement des programmes selon l'efficacité dans la réduction de la pauvreté et des inégalités

Programme	Classement selon le taux de pauvreté	Classement selon la sévérité de la pauvreté	Classement selon les inégalités	Classement selon les trois critères
PROG1 -Prestation pour femmes enceintes et les enfants de 0 2 ans	6	6	6	6
PROG2 -Apprenants bénéficiant de repas sains et nutritifs à l'école	2	3	3	3
PROG3 -Les ménages pauvres bénéficiant d'une sécurité de revenu minimal et d'un accès aux facteurs de production	4	2	2	2
PROG4 -Mise en œuvre du RSPC	3	4	4	4
PROG5 -Les ménages pauvres bénéficiant d'un revenu minimum à travers des programmes HIMO	5	5	5	5
PROG6 -Les personnes âgées bénéficiant d'une pension universelle	1	1	1	1
PROG7 -Les personnes handicapées détentrices de la CEC bénéficiant d'un paquet prestation	7	7	7	7

7.6 Analyse de l'impact sur la croissance des revenus

Le modèle CEQ donne la possibilité d'apprécier l'impact sur la croissance des changements de taxes et transferts à partir de la variation du revenu moyen en suivant le schéma de construction des concepts de revenu. Du revenu de marché plus pension au revenu disponible, les revenus annuels augmentent grâce aux transferts des programmes du PSPS. Cette hausse du revenu correspond à un taux de croissance de 8.21% par rapport à la situation de référence. Entre le revenu disponible et le revenu consommable, les prélèvements des taxes indirectes entraînent une baisse des revenus mais l'ampleur de cette baisse est plus faible pour les simulations 2, 3 et 4. Ainsi, en appréciant la croissance du revenu par rapport à la situation de référence, on constate d'une part que les revenus ont augmenté par rapport à celle-ci et que le taux de croissance du revenu pour la simulation 3 est légèrement plus faible que celui de la seconde simulation du fait des prélèvements pour financer une partie des dépenses de la Protection sociale (figure 43). Par ailleurs le financement partiel du coût des programmes par la fiscalité directe entraîne une augmentation des revenus et du taux de croissance équivalent à celles de la seconde simulation.

Figure 43 : Évolution des revenus annuels moyens en FCFA

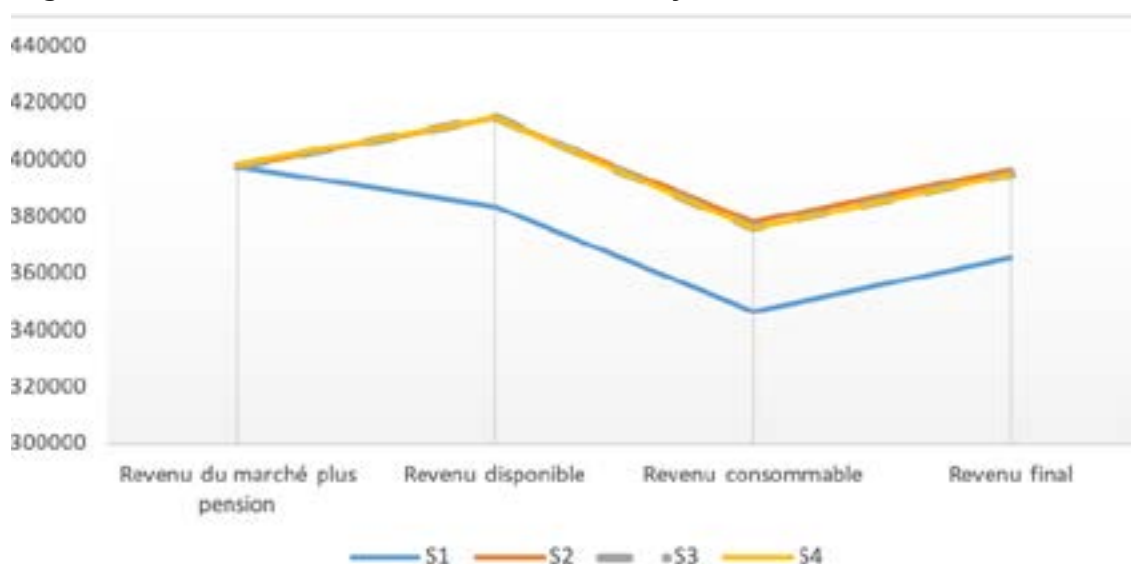
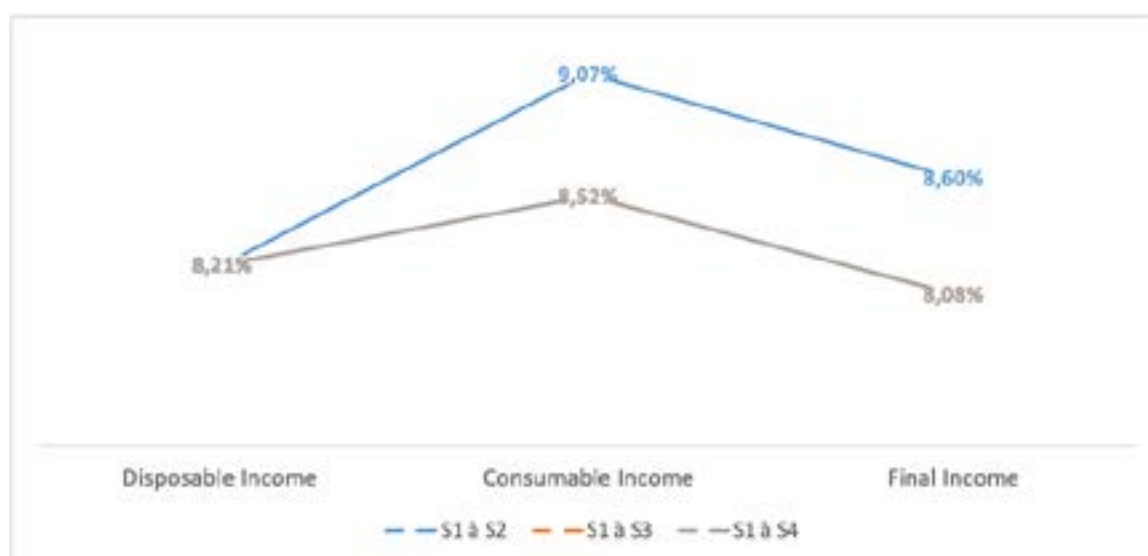


Figure 44 : Taux de croissance des revenus annuels



► VIII Conclusion partielle sur l'impact des investissements en Protection sociale

La revue de la littérature a montré que la Protection sociale peut agir sur le bien-être des bénéficiaires à travers plusieurs canaux. Les programmes de Protection sociale améliorent directement ou indirectement le revenu des bénéficiaires selon le type de programme retenu. Cet impact positif sur le revenu se traduit tout d'abord par une réduction de la pauvreté monétaire chez les bénéficiaires. Ensuite, lorsque ces programmes sont financés par des prélèvements fiscaux sur le revenu des personnes aisés, elles jouent un rôle important dans la réduction des inégalités grâce à l'effet redistributif qu'il entraîne. Outre l'impact sur le revenu, la pauvreté et les inégalités, les programmes de Protection sociale améliorent le bien-être des bénéficiaires à travers la fourniture des services sociaux comme l'éducation la santé et l'emploi décent. Ces effets sont matérialisés par une amélioration de l'espérance de vie, du niveau d'éducation et donc de la productivité du travail. Enfin, tous ces différents aspects peuvent contribuer de manière significative à augmenter la croissance du revenu, réduire la pauvreté et les inégalités dépendant du paquet des programmes, du nombre de bénéficiaires et du mode de financement retenu.

Nous avons construit un modèle de micro simulation basé sur le CEQ pour simuler les impacts des investissements en Protection sociale du Sénégal sur les inégalités, la pauvreté et la croissance. Les résultats ont montré qu'en général le système socio-fiscal global permet de réduire la pauvreté et les inégalités. Dans la situation de référence, les prélèvements d'impôts directs et l'octroi de transferts directs réduisent légèrement les inégalités mais ont un impact neutre sur la pauvreté. En effet, les impôts directs apparaissent comme étant progressives et plus supportés par les riches et les transferts directs représentent une part assez faible du revenu des différents groupes socio-économiques pour permettre aux pauvres de sortir de la pauvreté. S'agissant des taxes indirectes et des subventions, ils creusent non seulement les inégalités mais aussi entraînent une augmentation du taux de pauvreté. Les taxes indirectes sont régressives et plus supportés par les pauvres alors que les subventions indirectes profitent davantage à la population riche. Les transferts des services publics d'éducation et de santé jouent un rôle redistributif en ce sens qu'ils réduisent les inégalités causées par les prélèvements de taxes indirectes. En valeur absolue, les transferts indirects sont assez égalitaires entre les différents groupes de population, mais lorsqu'on les rapporte au revenu ils bénéficient plus à la population pauvre. En intégrant les programmes du paquet d'extension de la Protection sociale, les inégalités baissent de 0,045 point de Gini et la pauvreté de 7,49 points de pourcentage grâce aux programmes de transferts directs qui bénéficient davantage aux plus pauvres. Lorsqu'une partie du coût global des programmes est financée par de nouveaux prélèvements de taxes indirectes, le niveau d'efficacité des programmes dans la réduction de la pauvreté et des inégalités et la croissance du revenu diminue par rapport à la seconde simulation. Cependant le financement par la fiscalité directe garde le même niveau d'efficacité que la situation sans financement par la fiscalité. Toutefois, les programmes contenus dans le PSPS n'ont pas le même niveau d'efficacité en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités. Le programme minimum vieillesse apparaît plus efficace que tous les autres dans la réduction des inégalités et la pauvreté. Enfin, la décomposition de la variation des inégalités en équité horizontale et équité verticale a montré que le système socio-fiscal global réduit légèrement les inégalités entre les riches et les pauvres mais augmente les inégalités au sein de la population pauvre.

Conclusion générale

Le Sénégal s'est engagé dans une politique ambitieuse de protection des populations pauvres et vulnérables avec l'adoption la nouvelle Stratégie nationale de Protection sociale (SNPS 2015-2035) élaborée en 2017. Bâtie sur le cycle de vie, elle a pour objectif de favoriser l'accès des groupes vulnérables à des mécanismes adéquats de gestion des risques. Cette perspective unificatrice de la SNPS appelle à la mise en place d'un mécanisme de financement soutenable des dépenses de Protection sociale, à travers la création d'un espace budgétaire qui permette de fournir des ressources suffisantes pour soutenir les ambitions en matière d'extension de la couverture. La présente étude visait ainsi un double objectif ; d'une part, l'identification de ressources publiques additionnelles mobilisables pour le financement pérenne d'un système national de Protection sociale destiné aux populations non couvertes par les systèmes existants ; d'autre part, l'évaluation de la rentabilité et des impacts des investissements en Protection sociale sur l'économie nationale et le bien-être des populations.

La présente publication a passé en revue des expériences de financement de l'assistance sociale dans le contexte du monde en développement. Cet exercice a montré l'existence d'une large gamme d'options qui sont disponibles pour les gouvernements et les décideurs locaux. Le contexte macroéconomique de chaque pays, la capacité de l'État à prélever des impôts et taxes, la pression sociale pour une couverture adéquate des risques sociaux déterminent le choix des instruments qui pourraient être mobilisés. Ces derniers vont de l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques et des organismes gérant les différentes branches de la Protection sociale, à la réallocation de dépenses publiques à l'assistance sociale, l'augmentation des recettes publiques, la gestion macroéconomique (baisse de l'endettement public, la discipline budgétaire, le seigneurage, etc.), les cotisations forfaitaires des actifs de l'économie informelle, l'introduction (ou le relèvement) de taxes comportementales, au développement de capacités à générer des ressources traditionnelles ou non traditionnelles.

Ensuite, afin de déterminer la marge budgétaire potentielle qui permettrait au Sénégal de financer de façon adéquate sa Protection sociale, ses perspectives de générer des revenus publics accrus ont été examinées, de même que sa capacité à réallouer certaines de ses dépenses publiques à la Protection sociale et ses possibilités de recours à des emprunts pour financer ses dépenses au-delà de ses revenus propres. Si les revenus publics ont augmenté en moyenne de 9% au cours des six dernières années, la pression fiscale demeure relativement faible, se situant à 19% du PIB seulement. Ainsi, une réforme fiscale visant une augmentation des revenus publics à travers l'élargissement de l'assiette fiscale, le relèvement de certaines taxes et l'introduction de nouvelles taxes, de même qu'une amélioration de l'efficacité du système administratif relèverait significativement le taux de prélèvement fiscal.

Enfin, tirant les enseignements des expériences passées en revue et des caractéristiques majeures des finances publiques sénégalaises, trois options de financement public de la Protection sociale ont été retenues : la réaffectation de dépenses publiques, l'augmentation des recettes fiscales, et l'extension de la couverture de sécurité sociale et l'augmentation de la contribution des bénéficiaires. Pour chaque option, les mesures fiscales qui peuvent être prises ont été examinées, et des hypothèses ont été posées pour en estimer le volume de ressources mobilisables. Plus spécifiquement, il s'agissait d'identifier et d'estimer la contribution potentielle des différentes sources d'augmentation des ressources publiques susceptibles d'être allouées aux programmes de Protection sociale, d'évaluer la contribution des ménages et des collectivités territoriales aux programmes dits du système mixte (Couverture Maladie universelle, extension du système de retraite au secteur informel)

et, enfin, d'apprécier la soutenabilité budgétaire de la contribution attendue de l'État. Les projections ont couvert la période 2020-2035 et l'année de référence retenue était 2019. Au total, 20 mesures fiscales ont été identifiées. Leur application générerait des ressources additionnelles de 519,58 milliards de francs en 2020, ce qui ferait passer le volume des ressources mobilisables de 237,22 milliards de francs à 757,28 milliards de francs en 2020, soit une multiplication par un facteur de 3,2. Des mesures retenues, l'élimination des dépenses fiscales, la TVA sociale et la contribution des télécommunications contribueraient le plus aux ressources additionnelles. Exprimées en pourcentage du PIB, 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.

Si la définition d'un espace budgétaire est importante pour s'assurer de la faisabilité d'un programme de Protection sociale, il est tout aussi important de connaître les impacts qu'un tel programme aura sur l'économie nationale et le bien-être des populations avant sa mise en œuvre. La revue de la littérature a montré que la Protection sociale peut agir sur le bien-être des bénéficiaires à travers plusieurs canaux. Les programmes de Protection sociale améliorent directement ou indirectement le revenu des bénéficiaires selon le type de programme retenu. Cet impact positif sur le revenu se traduit tout d'abord par une réduction de la pauvreté monétaire chez les bénéficiaires. Ensuite, lorsque ces programmes sont financés par des prélèvements fiscaux sur le revenu des personnes aisées, elles jouent un rôle important dans la réduction des inégalités grâce à l'effet redistributif qu'il entraîne. Outre l'impact sur le revenu, la pauvreté et les inégalités, les programmes de Protection sociale améliorent le bien-être des bénéficiaires à travers la fourniture des services sociaux comme l'éducation, la santé et l'emploi décent. Ces effets sont matérialisés par une amélioration de l'espérance de vie, du niveau d'éducation et donc de la productivité du travail, qui à leur tour contribuent de manière significative à augmenter la croissance du revenu, réduire la pauvreté et les inégalités dépendant du paquet des programmes, du nombre de bénéficiaires et du mode de financement.

Ainsi, les impacts sur les inégalités, la pauvreté et la croissance des investissements en Protection sociale du Sénégal ont été évalués au moyen d'un modèle de micro simulation. Il s'agissait d'apprécier les impacts différentiels de trois scénarii différents : le scénario de référence, le scénario optimal et le scénario avec financement par la fiscalité indirecte. Les résultats du scénario de référence ont montré qu'en général le système socio-fiscal global actuel permet de réduire la pauvreté et les inégalités. En effet, les prélèvements d'impôts directs et l'octroi de transferts directs réduisent légèrement les inégalités mais ont un impact neutre sur la pauvreté : si les impôts directs apparaissent comme étant progressifs et plus supportés par les riches, les transferts directs représentent une part trop faible du revenu des différents groupes socio-économiques pour permettre aux pauvres d'émerger de la pauvreté. Cependant, la décomposition de la variation des inégalités en équité horizontale et équité verticale a montré que le système actuel réduit légèrement les inégalités entre riches et pauvres, mais augmente les inégalités au sein de la population pauvre. S'agissant des taxes indirectes et des subventions, ils creusent les inégalités et entraînent une augmentation du taux de pauvreté. En effet, les taxes indirectes sont régressives et plus supportées par les pauvres et les subventions indirectes profitent davantage à la population riche. Les transferts des services publics d'éducation et de santé jouent un rôle redistributif en ce sens qu'ils réduisent les inégalités causées par les prélèvements de taxes indirectes. En valeur absolue, ces transferts indirects sont assez égalitaires entre les différents groupes de population, mais lorsqu'on les rapporte au revenu ils bénéficient plus à la population pauvre.

Ensuite, les résultats des simulations du scénario optimal ont démontré que, en intégrant les différents programmes d'extension de la Protection sociale, les inégalités baissent de 0,045 point de Gini et la pauvreté de 7,49% grâce aux programmes de transferts directs qui bénéficient davantage aux plus pauvres. Cependant, lorsqu'une partie du coût global des

programmes est financée par de nouveaux prélèvements de taxes indirectes (scénario avec financement par la fiscalité indirecte), le niveau d'efficacité des programmes en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités et de croissance du revenu diminue par rapport à la seconde simulation. Quant au financement par la fiscalité directe, il conserve le même niveau d'efficacité que la situation sans financement par la fiscalité. Globalement, les programmes contenus dans le Paquet d'Extension de la Protection sociale (PSPS) n'ont pas le même niveau d'efficacité en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités. Le programme minimum vieillesse apparaît plus efficace que tous les autres dans la réduction des inégalités et la pauvreté.

En définitive, les résultats ont démontré que l'État dispose d'importantes marges pour augmenter ses ressources propres et financer davantage la Protection sociale, et que l'objectif de consacrer au moins 7% du PIB à la Protection sociale peut être atteint par le Sénégal dans le moyen. En outre, les estimations effectuées sont bâties sur des hypothèses plutôt conservatrices, ce qui présuppose que les recettes additionnelles mobilisables pourraient être beaucoup plus importantes que celles obtenues. L'extension de la Protection sociale à la population actuellement non ou inadéquatement couverte favoriserait la réduction de la pauvreté et des inégalités, ainsi que la croissance économique. Cependant, ces impacts positifs seraient légèrement amoindris si leur financement était en partie assuré par la fiscalité indirecte, c'est-à-dire par la création de nouvelles taxes indirectes et leur prélèvement auprès des populations. Un financement s'appuyant sur la réallocation de ressources existantes vers la Protection sociale et l'amélioration de l'efficacité budgétaire serait donc préférable à un financement basé sur l'introduction de nouvelles taxes indirectes en vue de capturer pleinement les impacts positifs des investissements en Protection sociale.

À terme, un accroissement des investissements en Protection sociale d'une part, et la mise en place d'un mécanisme de financement durable et adéquat d'autre part, contribuerait largement à la mise en place d'un système de couverture sociale inclusif, accessible à tous les Sénégalais, et à la réalisation de la vision nationale en matière de Protection sociale.

Références bibliographiques

Ajwad, M. I., Abels, M., Novikova, M., Mohammed, M. A. 2018. « Financing Social Protection in Tanzania ». *Public Expenditure Review*, World Bank.

Ahmed, Akhter. 2004. "Impact of Feeding Children in School: Evidence from Bangladesh." *Processed. Washington, DC : International Food Policy Research Institute.*

Alderman, H. et Yemtsov, R. 2012. « How can safety-nets contribute to economic growth ». Policy Research Working Paper no. 6437, *World Bank, Washington.*

Alderman, H. et Yemtsov, R. 2013. « Productive Role of Social Protection ». Background Paper for the World Bank. Social Protection and Labor Strategy, *World Bank, Washington.*

Andrews, C., Das, M., Elder, J., Ovadiya, M., Zampaglione, G. 2012. « Social protection in low income countries and fragile situations: Challenges and future directions ».

Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) [Sénégal], et ICF. 2018. *Sénégal : Enquête Démographique et de Santé Continue (EDS-Continue 2017)*. Rockville, Maryland, USA : ANSD et ICF.

Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) .2016. Situation économique et sociale.

ANSD, 2018. Note d'Analyse du Commerce extérieur.

ANSD, 2018. Migration au Sénégal, profil migratoire 2018.

ANSD, 2019. Note de conjoncture du premier trimestre 2019.

ANSD, 2019. Note de conjoncture du deuxième trimestre 2019.

ANSD, 2019. Note de conjoncture du troisième trimestre 2019.

ANSD, 2020. Note de conjoncture du quatrième trimestre 2019.

ANSD, 2018. Note de conjoncture du premier trimestre 2018.

ANSD, 2018. Note de conjoncture du deuxième trimestre 2018.

ANSD, 2018. Note de conjoncture du troisième trimestre 2018.

ANSD, 2019. Note de conjoncture du quatrième trimestre 2018.

Auffret, P. 2011. « La Protection sociale au Togo : Situation présente, besoins des populations et propositions pour l'avenir ». PNUD.

ARTP. 2018. Rapport d'analyse sur le marché des télécommunications au Sénégal.

Asher, M. G., Bali, A. S. 2014. « Financing social protection in developing Asia: Issues and options ». *Journal of Southeast Asian Economies* : 68-86.

AFD (Agence française de Développement). 2019. <https://www.afd.fr/fr/actualites/8-choses-savoir-sur-laide-publique-au-developpement>.

Azomahou, T. T., Diagne, A., & Diallo, F. L. 2019. « Non-compliance and Non-response in Randomised School Meals Experiment: Evidence from Rural Senegal ». *Journal of African Economies*, 28(5) : 533-557.

Bakhshinyan, E., Molinas, L., et Alderman, H. 2019. « Assessing poverty alleviation through social protection: School meals and family benefits in a middle-income country ». *Global Food Security*, 23 : 205-211.

Banque Mondiale. 2017. Revue des dépenses de Protection sociale 2010-2015.

Banque Mondiale, Apire. <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>

Banque mondiale. 2018. « La Protection sociale dans le monde 2018 ». Présentation générale du rapport, Banque mondiale, Washington. License : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Barca, V., Brook, S., Holland, J., Otulana, M., et Pozarny, P. 2015. « Qualitative research and analyses of the economic impacts of cash transfer programmes in Sub-Saharan Africa: Synthesis Report ». *Rome: FAO*.

Barrientos A. 2004. « Financing social protection ». IDPM, University of Manchester

Berg, J. 2015a. «Labour market institutions: The building blocks of just societies», dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Berg: *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century*, pp. 1-38 (Geneve, BIT; Cheltenham, Edward Elgar).

Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N., et Taffesse, A. S. 2011. « The impact of Ethiopia's productive safety nets and household asset building programme: 2006-2010 ». *Washington, DC: International Food Policy Research Institute*.

Bierbaum, M., Oppel, A., Tromp, S., et Cichon, M. 2016. « A social protection floor index: Monitoring national social protection policy implementation ». *Friedrich Ebert Stiftung Discussion Paper (March)*.

BIT, 2001. Sécurité sociale Questions, défis et perspectives, Conférence internationale du Travail : 89eme session.

BIT (Bureau international du Travail). 2011. Socle de Protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive. Première édition.

BIT, 2013. *Rapport mondial sur le travail des enfants : Vulnérabilité économique, Protection sociale et lutte contre le travail des enfants* Bureau international du Travail. – Genève.

BIT, 2014a. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Geneve). Un résumé en français sous le titre « Rapport sur la Protection sociale dans le monde 2014/15: vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale» est disponible à l'adresse http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245153.pdf.

BIT, 2016b. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Résumé français : « L'emploi atypique dans le monde : identifier les défis, ouvrir des perspectives. Vue d'ensemble» (Geneve).

BIT, 2016f. *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean*,

Studies on Growth with Equity (Geneve).

BIT, 2017a. Rapport mondial sur la Protection sociale 2017-2019 Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement.

BIT, 2017a. *World Employment and Social Outlook: Trends 2017* (Geneve). Un résumé en français sous le titre « Emploi et questions sociales dans le monde. Tendances 2017» est disponible à l'adresse http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_540900.pdf.

BIT. 2017a. Rapport mondial sur la Protection sociale 2017-2019 Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement.

BIT. 2017b. Espace budgétaire pour la Protection sociale et les ODD Possibilités d'extension des investissements sociaux dans 187 pays.

Bureau international du Travail .2017b. Espace budgétaire pour la Protection sociale et les ODD : Possibilités d'extension des investissements sociaux dans 187 pays / Isabel Ortiz, Matthew Cummins, Kalaivani (Extension of Social Security Series No. 48), 98 p.

BCEAO (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest). 2020. <https://edenpub.bceao.int/tableauPredefini.php>.

Carter, J. 2016. «Unemployment protection schemes in Asia», dans l'ouvrage publié sous la direction d'A. Isgut et J. Weller: *Protection and training: Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia*, pp. 113-136 (Santiago, CEPALC).

CESAP. 2015. *Time for equality: The role of social protection in reducing inequalities in Asia and the Pacific* (Bangkok).

Cissé, F. Robillard, A.S., Al Mouksit, A. 2017. Analyse de l'impact de la réforme fiscale de 2012 sur le bien-être des ménages sénégalais.

CRES, 2018. Analyse coût-bénéfice des programmes de cantines scolaires au Sénégal.

Cueto, Santiago, et Marjorie Chinen. 2008. « Educational impact of a school breakfast programme in rural Peru ». *International Journal of educational development* 28 (2): 132-148.

Diagne, A., Mané, Y., Kpegli. 2019. « L'efficacité du système fiscal de taxation des produits de Tabac dans les pays de la CEDEAO : approche de la frontière fiscale ».

Diagne, Abdoulaye, Mouhamadou Moustapha Lô, Ousmane Sokhna, Fatoumata L. Diallo, et others. 2013. « Evaluation of the Impact of School Canteen Programs on Internal Efficiency of Schools, Cognitive Acquisitions and Learning Capacities of Students in Rural Primary Schools in Senegal ». Citeseer.

Diallo, Fatoumata Lamarana. 2014. *Evaluation of meal and deworming programs for primary schools in rural Senegal*. Universitaire Pers Maastricht.

DPEE (Direction de la Prévision et des Études économiques). 2019. Situation économique et financière en 2018 et perspectives en 2019.

Duflo, E. 2003. « Grandmothers and granddaughters: old-age pensions and intrahousehold allocation in South Africa ». *The World Bank Economic Review*. 17(1) : 1-25.

Elbaum, M. 2012. « Le financement de la Protection sociale ». Revue de l'OFCE, (3) : 263-331.

ESCAP (Economic and social commission for Asia and the Pacific). 2018. La Protection sociale envisagée comme un moyen de donner effet au Programme de développement durable à l'horizon 2030. ESCAP/CSD/2018/L.1/Rev.1.

FAO. 2016. L'impact des programmes de transferts sociaux monétaires sur les dynamiques communautaires en Afrique subsaharienne.

Fiszbein, A., Kanbur, R., et Yemtsov, R. 2014. « Social protection and poverty reduction: Global patterns and some targets ». *World Development*, 61 : 167-177.

Fonds monétaire international (FMI). 2012. Rapport des services du FMI sur les consultations de 2012 au titre de l'article IV, la quatrième revue du programme appuyé par l'instrument de soutien à la politique économique et la demande de modification d'un critère d'évaluation. N°12/337

FMI, 2012. Rapport des services du FMI sur les consultations de 2012 au titre de l'article IV, la quatrième revue du programme appuyé par l'instrument de soutien à la politique économique et la demande de modification d'un critère d'évaluation. N°12/337

FMI, 2014a. *Fiscal policy and income inequality*, IMF Staff Report (Washington, DC).

FMI. 2015. Consultations de 2014 au titre de l'article iv et Huitième revue de l'instrument de soutien à la Politique économique. N°15/2.

FMI, 2016. Première revue du programme appuyé par l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE) et demande de modification des critères d'évaluation. Rapport du FMI No. 16/03.

FMI, 2019. Rapport des services du FMI pour les consultations de 2018 au titre de l'article iv, septième revue de l'instrument de soutien à la politique économique et demande de modification de critères d'évaluation. Rapport du FMI n° 19/27.

FMI, <http://www.principalglobalindicators.org/?sk=E30FAADE-77D0-4F8E-953C-C48DD9D14735>.

Franzoni, J. M., Sánchez-Ancochea, D. 2015. « Public social services and income inequality ». In *Labour Markets, Institutions and Inequality*. Edward Elgar Publishing.

Gámez, Susana ; Huchon, Xavier Bernard Pierre. 2016. *Etude sur les projets HIMO au Sénégal dans le cadre des Filets sociaux (French)*. Washington, D.C. : World Bank Group.

Garcia, M., Moore, C. M. T. 2012. *The cash dividend: the rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa (English)*. Directions in development; human development. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/435291468006027351/The-cash-dividend-the-rise-of-cash-transfer-programs-in-Sub-Saharan-Africa>

Gentilini, U., Honorati, M., et Yemtsov, R. 2014. The state of social safety nets 2014. *Washington, DC: World Bank Group*.

Gertler, Paul, Sebastian Martinez, and Marta Rubio-Codina. 2012. « Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards ». *American Economic Journal: Applied Economics*, 4 (1): 164-92.

Gillingham, M. R., Newhouse, D. L., Coady, D., Kpodar, K., El-Said, M., & Medas, P. A. 2006. *The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka (EPub)* (No. 6-247). International Monetary Fund.

Grillenberger M., C.G. Neumann, S.P. Murphy, N.O. Bwibo, O. van't Veer, J.G. Haulvast et C.E. West. 2003. « Food Supplements Have a Positive Impact on Weight Gain and the Addition of Animal Source Foods Increases Lean Body Mass of Kenyan Schoolchildren ». *Journal of Nutrition*, 133(Suppl), pp. S3957–S3964.

Handayani, S. W., & Babajanian, B. (Eds.). 2012. *Social protection for older persons: Social pensions in Asia*. Asian Development Bank.

Harris, E. 2013. « Financement des socles de Protection sociale : réflexions sur l'espace budgétaire ». *Revue internationale de sécurité sociale*, 66(3-4) : 117-153.

HCDH, (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme).2013. *Report on austerity measures and economic and social rights*. Version française dans: Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, E/201/82, Conseil économique et social des Nations Unies (Geneve).

Heller, M. P. S. 2005. Understanding fiscal space. International Monetary Fund.

Hill C., 2010, « Prix du tabac en France et conséquences sur les ventes et la consommation ». BEH : n° 19-20.

Hill, R., Inchauste, G., Lustig, N., Tsehaye, E. and Woldehanna, T. 2017. « A fiscal incidence analysis for Ethiopia » CEQ Working Paper 41, Commitment to Equity Institute, Tulane University, and the World Bank, April.

ILO. 2019c. Universal Social Protection Key concepts and international framework.

Ivaschenko, O., Alas, C. P. R., Novikova, M., Romero, C., Bowen, T. V., et Zhu, L. 2018. *The state of social safety nets 2018*. World Bank Group.

Jellema, J. et C. Tassot (2018), « Analyse de l'impact des politiques fiscales et de Protection sociale sur les inégalités et la pauvreté au Togo », *Documents d'orientation de l'OCDE sur le développement*, n° 12, Éditions OCDE, Paris.

Kar, D., Cartwright-Smith, D., & Hollingshead, A. 2010. « The Absorption of Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006 » (SSRN Scholarly Paper No. ID 2335028). Rochester, NY: *Social Science Research Network*.

Latham, M. C., Ash, D. M., Makola, D., Tatala, S. R., Ndossi, G. D., et Mehansho, H. 2003. « Efficacy trials of a micronutrient dietary supplement in schoolchildren and pregnant women in Tanzania ». *Food and nutrition bulletin*, 24(4_suppl_1), S120-S128.

Le, T. M., Moreno-Dodson, B. et Rojchaichanthorn, J. 2008. « Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis ». *World Bank Policy Research Working Paper Series, Vol.*

Lee, S., et Torm, N. 2017. « Sécurité sociale et résultats des entreprises : l'exemple des PME au Viet Nam ». *Revue internationale du Travail*, 156(2) : 207-237.

López-Calva, L. F., & Lustig, N. C. (Eds.). 2010. *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Brookings Institution Press.

Lustig, N., Pessino, C., Scott, J. 2013. "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview." CEQ Working Paper 13, Center for inter-american policy and research and department of economics, tulane university and inter-american dialogue, REVISED August.

Lustig, N. 2018. Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low-and middle-income countries. CEQ Institute at Tulane University

Lustig, N. 2018. Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty. CEQ Institute at Tulane University ; Brookings institution press.

Mansoor, A., Issoufou, S., et Sembene, D. 2019. Chapitre 18. Protection sociale et réduction de la pauvreté au Sénégal. In *Race to the Next Income Frontier: How Senegal and Other Low-Income Countries Can Reach the Finish Line*. International Monetary Fund.

Ndao, F. 2018. L'or noir du Sénégal : comprendre l'industrie pétrolière et. Ses enjeux au Sénégal, 2018.

Ocampo, J. A., Gómez-Arteaga, N. 2016. *Sistemas de protección social en América Latina: Una evaluación*, Extensión de la Seguridad Social, ESS – Documento núm. 52 (Geneve, BIT;

Lima, Bureau régional de l’OIT pour l’Amérique latine et les Caraïbes).

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement économiques). 2006a. « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », Document de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE no 477, OCDE, Paris, février.

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement économiques). 2007. Le financement de la Protection sociale effets sur l’emploi. Paris.

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement économiques). 2019 <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-finance-ment-developpement/aide-publique-au-developpement.htm>.

OCDE/ATAF/CUA. 2016. *Statistiques des recettes publiques en Afrique*, Éditions OCDE, Paris.

OMS, 2017. *World Health Statistics 2017: Monitoring health for the SDGs* (Geneve).

OIT, 2009. Extension de la Protection sociale, BIT, Genève.

OIT, 2013a. *Economie informelle et travail décent: guide de ressources sur les politiques, soutenir les transitions vers la formalité* (Geneve).

OIT, 2017. Rapport mondial sur la Protection sociale 2017-2019 : Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable.

Ortiz, I., Cummins, M., Karunanethy, K. 2017. Espace budgétaire pour la Protection sociale et les ODD possibilités d’extension des investissements sociaux dans 187 pays. International Labour Organization

Ortiz, I.; Cummins, M. Capaldo, J.; Karunanethy, K. 2015. *The decade of adjustment: A review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries*, Extension of social security, ESS – Paper No. 53 (Geneve, BIT; New York, South Centre, Initiative for Policy Dialogue).

Ostry, J. D.; Berg, A. G.; Tsangarides, C. G. 2014. *Redistribution, inequality, and growth*, IMF Staff Discussion Note No. 14/02 (Washington, DC, FMI).

Pessino, C., et Fenochetto, R. 2010. « Determining countries tax effort ». *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 65-87.

Ravallion, M., Jolliffe, D., et Margitic, J. 2018. « Social Protection and Economic Development: Are the Poorest Being Lifted-Up or Left-Behind? » *National Bureau of Economic Research*. No. w24665.

République du Sénégal. Ministère de l’Économie, du Plan et de la Coopération. 2019a. Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances 2020.

République du Sénégal. Ministère de l’Économie du Plan et de la Coopération. 2019b. Programme Pluriannuel pour le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité 2020-2024.

République du Sénégal, Ministère de l’économie de finances et du plan. 2019. Loi de finances 2020.

République du Sénégal. Ministère des Finances et du Budget (en ligne c). Loi de Finances 2020.

- République du Sénégal. Ministère des Finances et du Budget. Loi de Finances rectificative 2019.
- République du Sénégal. Ministère de la santé et de l'action sociale. Rapport financier 2009-2012.
- République du Sénégal. Ministère de la santé et de la prévention. Annuaire statistique 2010.
- République du Sénégal, Présidence de la République. 2016. Stratégie nationale de Protection sociale du Sénégal, SNPS 2015-2035.
- Rougeaux, S. 2017. République du Sénégal : Revue des dépenses de Protection sociale 2010-2015. Banque mondiale.
- Saiz I. et Kate D. 2018. « Social protection and human rights. Are human rights relevant to economic inequality? A response through the lens of social protection ». *Center for economic and social rights*.
- Samson, M., Cherrier, C. 2009. « Feasibility study for a social cash transfer programme as a lead instrument in child-centred social protection in Senegal ». *Cape Town: Economic Policy Research Institute*.
- Scheil-Adlung, X. 2014. « Response to health inequity: the role of social protection in reducing poverty and achieving equity ». *Health promotion international*, 29(suppl_1) : i59-i67.
- Shorrocks, A. F. 1983. The impact of income components on the distribution of family incomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(2), 311-326.
- Sokhna, Ousmane. 2015. « Impact du programme de cantines scolaires sur l'accès et le maintien des enfants : évidence d'un essai randomisé dans les écoles primaires rurales au Sénégal ». Thèse de doctorat unique. Université Cheikh Anta Diop de Dakar.
- Solon, T. 2003. "Teaching critical thinking: The more, the better!" *The Community College Enterprise*, 9(2): 25-38.
- UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine). 2019. Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, Décembre 2019
- Van Stuijvenberg, M.E., Kvalsvig, J.D., Faber, M., Kruger, M., Kenoyer, D.G., Benadé A.J. 2005. Effect of Iron-, Iodine-, and Beta-Carotene-Fortified Biscuits on the Micronutrient Status of Primary School Children: a Randomized Controlled
- Vermeersch, Christel, et Michael Kremer. 2005. *Schools meals, educational achievement and school competition: evidence from a randomized evaluation*. The World Bank
- Waqas, M. et Awan, M. S. 2017. « Social protection, gender, and poverty: Application of social protection index ». *Journal of Policy Practice*, 16(4) : 369-380.
- WDI (World Development Indicators), <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- Yitzhaki, S., & Slemrod, J. 1991. Welfare dominance: an application to commodity taxation. *The American Economic Review*, 480-496.
- Younger, Stephen D., Eric Osei-Assibey, and Felix Oppong. 2015. "Fiscal Incidence in Ghana," CEQ Working Paper 35 (New Orleans: CEQ Institute, Tulane University, Ithaca College, University of Ghana, and World Bank).
- Zhang, C., Rahman, M.S., Rahman, M.M., Yawson, A.E., Shibuya, K. 2019. Trends and projections of universal health coverage indicators in Ghana, 1995-2030: A national and sub-national study. *PLoS ONE* 14(5): e0209126.

Annexe 1 : Modèle de projection des ressources des nouveaux espaces budgétaires

Pour la réussite du système de Protection sociale, il est important de s'assurer qu'une forte cohérence existe entre les objectifs officiels retenus, les dépenses projetées et les ressources mobilisables par les différentes sources de financement. Elaborer les perspectives d'évolution à long terme des dépenses de protection ainsi que des recettes publiques additionnelles susceptibles de financer ces dépenses constitue un enjeu important pour la soutenabilité des finances publiques. Le modèle SIMULFIPS est conçu pour répondre à ce besoin de planification. Il a été construit avec le logiciel Excel pour un horizon de 15 ans. L'année 2018 a été utilisée comme référence pour les projections. Le modèle est composé de modules inter reliés dont chacun est constitué de blocs.

Les modules et blocs du modèle

Le modèle de simulation est construit à partir de plusieurs modules : le module programme du système de Protection sociale, le module base de données et paramètres, le module politiques officielles, le module financement et le module résultats des simulations.

Le module « Politiques » projette par programme toutes les options de politique retenues dans le système de Protection sociale et ayant une incidence sur ses coûts ou son financement. Il permet aussi des ajustements de ces options lorsqu'elles s'avèrent insoutenables pour les finances publiques ou les bénéficiaires. Ainsi les coûts des programmes dépendent directement des objectifs officiels assignés aux programmes par le gouvernement.

Le module « Base de données et paramètres » regroupe l'ensemble des informations nécessaires aux projections. Elles ont été collectées auprès de nombreuses sources. Les projections des financements du système de Protection sociale requièrent l'utilisation de certains indicateurs économiques du pays. Lorsqu'ils ne sont pas disponibles, ils ont été calculés à partir de données officielles dont les principales proviennent de l'ANSD, de la DPEE, de l'IPRES, de la DGPSN et du ministère de la Santé et de l'action sociale.

Le module « Financement » évalue la contribution potentielle de chaque source de financement. Plusieurs sources possibles de financement du système de Protection sociale ont été identifiées.

Le module « Résultats des projections » présente sous forme de tableaux ou graphiques les résultats clés des projections effectuées à l'aide du modèle. Ils portent principalement sur les effectifs des bénéficiaires des différents programmes contributifs, les contributions des différentes sources de financement regroupées en scénarios et le cadrage budgétaire.

Au total, en plus d'une évaluation des coûts des programmes à partir des objectifs officiels qui leur sont impartis, **le modèle SIMULFIPS** facilite le choix d'options de financement du système de Protection sociale. Il évalue l'impact de toute modification d'un ou de plusieurs objectifs de politique sur les dépenses totales, la structure ainsi que le volume du financement de chaque programme.

Les scénarios du modèle

Les mesures de politique pouvant être retenues sont nombreuses. Aussi est-il nécessaire de les regrouper en sous-ensembles cohérents pour apprécier les effets sur les variables-clés de la Protection sociale. La comparaison de leurs résultats respectifs permet de choisir la combinaison de mesures qui, au regard des critères retenus, donne les meilleurs résultats.

La démarche retenue a consisté à définir trois scénarios de financement (voir tableau A1).

Les scénarii sur le financement et la soutenabilité budgétaire sont construits de la façon suivante.

Le premier scénario est le « Scénario du statu quo : Contributions locales (bénéficiaires et collectivités territoriales) et maintien des dépenses publiques actuelles de Protection sociale (SSQ) ». Il suppose que des recettes publiques nouvelles ne sont pas prélevées pour la Protection sociale des populations pauvres ou vulnérables, son financement consistant en contributions locales, et en dépenses publiques qui lui sont actuellement allouées. On suppose que ces dernières croîtront au même taux que les dépenses publiques totales hors service de la dette. L'augmentation des contributions locales dépendra du ticket modérateur et du nombre de bénéficiaires.

Le scénario (SF2) ajoute au premier scénario (SSQ), une réallocation d'une partie des subventions des denrées alimentaires et du carburant à la Protection sociale. Le scénario 3 ajoute aux ressources du scénario 2 des ressources publiques provenant de nouveaux espaces budgétaires. Celles-ci sont réparties en six catégories. Le premier (S3A) prévoit des recettes additionnelles provenant de taxes additionnelles frappant le tabac et les alcools, ainsi que des transferts d'argent et de la redevance RUTEL. Le deuxième bloc (S3B) ajoute aux ressources précédentes celles provenant d'une taxe additionnelle sur les produits de grande consommation et d'une partie des subventions aux denrées de grande consommation et au carburant. Le troisième bloc (S3C) cumule les recettes additionnelles de la variante précédente avec celles procurées par les appels entrants. Le quatrième bloc (S3D) prend en compte une taxe sur les produits de grande consommation (riz, sucre importé, pétrole raffiné). Le cinquième bloc (S3E) ajoute les ressources additionnelles provenant de l'application d'une TVA et d'une TAF sociales. Le sixième bloc regroupe les dépenses fiscales qui peuvent être recouvrées et allouées à la Protection sociale.

Tableau 50 : Scénarios du financement des programmes du système de Protection sociale

Scénarios de financement	
Scénario 1 : statu quo (SSQ)	Contributions locales + maintien des financements publics actuels de Protection sociale (initiatives de gratuité et subventions de soins de santé+ dépenses actuelles des autres programmes de Protection sociale)
Scénario 2 (S2)	SSQ + Réallocation d'une partie des subventions des denrées alimentaires et du carburant à la Protection sociale
Scénario 3	Recettes budgétaires additionnelles
S3A	S2+ tabac, alcool, transferts d'argent+ RUTEL
S3B	S3A + Taxe sur les produits de grande consommation
S3C	S3B + Contrôle des appels entrants
S3D	S3C + Contribution spécifique des ressources naturelles
S3E	S3D + TVA sociale + TAF sociale
S3F	S3E + Dépenses fiscales

Groupe de population	Nom correspondant en français	Tranche de revenu en Dollars
Ultra poor	Ultra pauvre	$y^* < 1,25$
Extreme poor	Extrême pauvre	$1,25 \leq y < 2,5$
Moderate poor	Pauvre moyen	$2,5 \leq y < 4$
Vulnerable	Vulnérable	$4 \leq y < 10,00$
Middle class	Classe moyenne	$10,00 \leq y < 50,00$
Wealthy	Riche	$50,00 \leq y$

*y représente le revenu

Annexe 2 : Définition des différentes tranches de revenu

Country	Petroleum products	Electricity	Natural gas	Coal
Sub-Saharan Africa, concluded.				
Malawi	0.00	1.60	n.a.	n.a.
Mali	0.00	0.93	n.a.	n.a.
Mauritius	0.00	n.a.	n.a.	n.a.
Mozambique	0.00	4.93	n.a.	n.a.
Namibia	0.00	0.52	n.a.	n.a.
Niger	0.00	0.00	n.a.	n.a.
Nigeria	1.42	1.31	0.00	0.00
Rwanda	0.00	0.29	n.a.	n.a.
São Tomé and Príncipe	0.33	n.a.	n.a.	n.a.
Senegal	0.00	2.26	n.a.	n.a.
Seychelles	0.00	n.a.	n.a.	n.a.
Sierra Leone	0.00	n.a.	n.a.	n.a.
South Africa	0.01	0.55	0.00	0.00
Swaziland	0.00	n.a.	n.a.	n.a.
Tanzania	0.00	2.10	n.a.	n.a.
Togo	0.00	n.a.	n.a.	n.a.
Uganda	0.00	1.32	n.a.	n.a.
Zambia	0.00	4.85	n.a.	n.a.
Zimbabwe	n.a.	14.52	n.a.	n.a.
World	0.30	0.22	0.16	0.01

Note: Values are rounded to the nearest one-hundredth percent; electricity subsidies are taken from 2009 for 31 countries and natural gas data are taken from 2010 for four countries.
World estimates are calculated as identified subsidies divided by global GDP.
Sources: Staff estimates, Organisation for Economic Co-operation and Development, International Energy Agency, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, IMF World Economic Outlook, and World Bank.

A compter du 14 mai 2011

		CANAL (TTC)				
		SUPER CARBURANT	ESSENCE ORDINAIRE	ESSENCE PIROGUE	PETROLE LAMPANT	GASOIL
1	Prix Parité Importation	427 451	416 739	416 739	460 450	462 646
2	Base Taxable	396 034	375 479	375 479	418 475	406 397
3	Droits de Porte	42 464	41 303	41 303	25 109	44 704
4	Prix Ex-Dépôt (1+3)	469 915	458 042	458 042	485 559	507 350
5	Stabilisation Fiscale	-	-	-	-	-
6	Taxe Spécifique	206 650	188 470	38 560	-	93 050
7	Marge Distributeur	52 960	52 960	77 620	52 960	52 960
	Dont : Péréquation Transport	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
8	Base TVA (1+3+6+7+5)	729 525	699 472	574 422	538 519	654 260
9	TVA	131 315	125 905	103 396	96 933	117 767
10	Prix de Vente au détaillant (4+6+7+9)	860 840	825 377	677 818	635 452	772 027
11	Marge Détaillant	10 500	10 500	10 500	10 500	10 500
12	Prix de Vente au Consommateur					
	en Fcfa par m3	871 340	835 877	688 318	645 952	782 527
	en Fcfa par litre	871	836	688	646	783

Organisation internationale du Travail

ETD/BP - OIT - Dakar

Km 6, Avenue Cheikh Anta Diop – stèle Mermoz

BP. 414 – CP. 18524 – Dakar

Téléphone: +221 33 869 92 00

E-mail: dakar@ilo.org