



REPUBLIQUE DU BENIN



Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale,
des Handicapés et des Personnes de Troisième Age

PLAN STRATEGIQUE

2013-2017



APPUI TECHNIQUE ET FINANCIER
AMBASSADE DU ROYAUME DU DANEMARK

JUIN 2012

SOMMAIRE

Liste des tableaux.....	4
Liste des graphiques.....	4
Liste des figures.....	4
Liste des sigles utilisés	5
RESUME EXECUTIF	7
1. INTRODUCTION	18
1.1 Le contexte	18
1.2 Approche méthodologique.....	19
2. LE CHAMP DU SECTEUR SOCIAL COUVERT PAR LE MINISTERE ET SES PROBLEMATIQUES	22
2.1. Aperçu général des problèmes sociaux au Bénin	22
2.1.1 Le contexte économique et social du Bénin	22
2.1.2 La vulnérabilité et les risques sociaux	24
2.1.3 La demande et les besoins de protection sociale :	25
2.1.4 Les stratégies de prévention et de protection contre les risques	25
2.2. Le cadre de référence du MFASSNHPTA	26
2.2.1 Le cadre stratégique de référence :	26
2.2.2 Bref historique du champ couvert par le Ministère en charge de la Famille et des Affaires Sociales.....	27
2.2.3 Le champ couvert par le diagnostic stratégique	27
3. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE	28
3.1. la protection sociale	29
3.1.1. La protection des personnes handicapées	29
3.1.2 La protection de l'enfant et de l'adolescent	32
3.1.3. La protection de la femme	36
3.1.4 Les personnes du troisième âge	40
3.1.5 La mise en place du socle de protection sociale	43
3.2 le développement social	46
3.2.1. Le développement communautaire	46
3.2.2. La promotion du genre	48
3.2.3 La promotion de la famille	51
3.3. La solidarité nationale	54
3.3.1 Le champ de la Solidarité Nationale	54
3.3.2 L'exercice de la solidarité nationale par le Ministère	54
3.4. L'analyse institutionnelle et organisationnelle du Ministère.....	57
3.4.1. Analyse de l'organisation du Ministère	57
3.4.2 Les moyens	59

3.4.4 Analyse fonctionnelle.....	62
3.5. Synthèse des difficultés et des défis à relever par le Ministère.....	66
3.5.1 Les constats du Diagnostic stratégique.....	66
3.5.2 Les facteurs explicatifs.....	67
3.5.3 Tendances lourdes et évolutions en cours.....	68
3.5.4 L'analyse SWOT du Ministère:.....	70
3.5.5 Les défis que doit relever Ministère.....	73
4. VISION, OBJECTIFS ET AXES STRATEGIQUES.....	75
4.1. Vision stratégique.....	75
4. 2. Objectifs.....	75
4.2 1 Objectif général.....	75
4.2.2 Objectifs spécifiques.....	76
4.2.3 Axes stratégiques.....	78
5. MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES.....	84
5.1 Objectifs, axes stratégiques et actions.....	84
5.1.1 Objectifs spécifiques et indicateurs.....	85
5.1.2 Le Plan d'actions prioritaires.....	89
5.2. Dispositif de mise en œuvre.....	97
5.2.1Le cadre institutionnel.....	97
5.2.2 Plan de mobilisation des financements.....	100
5.2.3 Plan de communication.....	102
5.2.4 Plan de suivi-évaluation.....	103
5.2.5 Conditions de réussite.....	105
CONCLUSION.....	106
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	108
Annexe 1 : Analyse des moyens et ressources du Ministère.....	112
Annexe 2 : Valeurs de référence et valeurs cibles des indicateurs.....	118

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1	Évolution des taux annuels d'exécution du budget du MFSN de 2001 à 2010	60
Tableau n°2	Evolution de la part de la contribution des PTF dan le budget du MFASSNHPTA	62
Tableau n°3	La logique d'intervention du MFASSNHPTA	85
Tableau n°4	Plan D'Actions Prioritaires (PAP)	94

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1	Répartition des ressources du Budget National entre les directions techniques	61
Graphique 2	Le PAP par grandes catégories d'actions	92

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Schéma des relations entre vision, défis, objectifs et axes stratégiques	79
Figure 2	Cadre institutionnel de mise en œuvre du Plan Stratégique 2013-2017 du MFASSNHPTA	99
Figure 3	Ordonnancement de la mobilisation des financements	102
Figure 4	Schéma de la structure du mécanisme de suivi-évaluation du Plan Stratégique 2013-2017	104

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

AGR	Activité Génératrice de Revenu
AGVSAN	Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BIT	Bureau International du Travail
CDPF	Commissions Départementales de Promotion de la Femme
CEDEF	Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes
CFDAR	Cellule Femme dans le Développement Agricole et Rural
CNPF	Commission Nationale de Promotion de la Femme
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPS	Centre Promotion Sociale
CSEA	Centre de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence
DEPOLIPO	Déclaration de Politique de Population
DFEA	Direction de la Famille, de l'Enfance et de l'Adolescence
DNT	Direction Nationale du Travail
DOFFE	Direction de l'Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant
DSNP	Direction de la Solidarité Nationale et de la Protection
EMICoV	Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des populations
ENTE	Enquête Nationale sur le Travail des Enfants
FADIB	Fonds d'Appui au Développement des Initiatives à la Base
FARIPH	Fonds d'Appui à la Réhabilitation et à l'Intégration des Personnes Handicapées
FASNAS	Fonds d'Appui à la Solidarité Nationale et à l'Action Sociale
FCFA	Franc de la Communauté Française d'Afrique
FNRB	Fonds National de Retraite du Bénin
IDH	Indice de Développement Humain
IMF	Institution de Micro-Finance
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
MFASSNHPTA	Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age
MFSN	Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale
MGF	Mutilations Génitales Féminines
MSS	Mutuelle de Sécurité Sociale
MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
NLTPS	Études Nationales de Perspectives à Long Terme
OEV	Orphelins et Enfants vulnérables
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la Société Civile
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PANF	Plan d'Action Nationale sur la Famille
PDC	Programme de Développement Communal
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PNDC	Programme National de Développement Communautaire
PNPG	Politique Nationale de Promotion du Genre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRBC	Programme de Réadaptation à Base Communautaire
PTA	Personnes du Troisième Age
PTF	Partenaire Technique et Financier
PVVIH	Personne Vivant avec le VIH
RAMU	Régime d'Assurance Maladie Universelle
ReSPED	Réseau des Structures de Protection des Enfants en situation Difficile

RGPH-3	Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation
RMDH	Rapport Mondial sur le Développement Humain
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SIGVFE	Système Intégré de Gestion des Violences faites aux Femmes et aux Enfants
SSS	Services Sociaux Spécialisés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
VIH	Virus d'Immunodéficience Humaine

RESUME EXECUTIF

Le champ des affaires sociales a connu une grande évolution tant dans son contenu que dans les approches opérationnelles. D'une vision des affaires sociales accordant la prépondérance à l'assistance aux individus, aux familles et aux groupes en difficulté, le champ des affaires sociales a évolué vers les notions de protection sociale et de développement social qui englobent non seulement l'assistance sociale, mais également la défense des droits, la prévention et la mise en place de dispositifs qui protègent les familles et les individus des risques sociaux, des risques économiques et environnementaux.

Au-delà des changements de dénominations, le champ couvert par le MFASSNHPTA reste stable de 1998 jusqu'à nos jours tout en évoluant vers de nouvelles préoccupations tant nationales qu'internationales dans la lutte contre la réduction de la pauvreté. Les deux derniers décrets précisent les attributions du Ministère autour de trois champs thématiques :

1. le développement social,
2. la protection sociale,
3. la solidarité nationale.

Le diagnostic stratégique analyse la protection sociale vue par le prisme des groupes cibles prioritaires ainsi que la protection sociale comme approche globalisante de prévention des risques sociaux. Il évalue la réponse institutionnelle apportée aux besoins en protection sociale de la population, et en dégage les forces, les faiblesses et les défis à relever.

Diagnostic stratégique :

La situation économique et sociale du Bénin a une forte incidence sur la nature et l'ampleur de la demande en protection sociale. Le contexte national est marqué par : la persistance d'une grande pauvreté et des inégalités accentuées, une croissance économique faible par rapport à la croissance démographique, l'amélioration de l'accès aux services, des mutations sociales d'envergure liées à l'urbanisation et aux changements des rôles sociaux.

La protection sociale doit permettre d'atténuer les risques les plus importants notamment par :

- a) La mise en place de filets de sécurité qui garantissent contre les risques les plus fréquents (assurance maladie, mutualisation) ;
- b) L'autonomisation des catégories les plus vulnérables qui leur permettra de faire face aux chocs tant économiques que sociaux (soutien aux activités génératrices de revenus, micro-finance renforcement de capacités) ;
- c) La protection qui cible les catégories les plus vulnérables (familles indigentes, personnes handicapées, enfants en situation difficile, femmes, personnes du troisième âge) en développant des services sociaux de proximité.
- d) l'organisation rapide, efficace et bien ciblée des secours en cas de catastrophes et de sinistres.

Etat des lieux du secteur de la protection sociale couvert par le Ministère

Le MFASSNHPTA assume une responsabilité générale de protection sociale pour l'ensemble de la population béninoise, notamment à travers les politiques de promotion de la famille et de protection sociale. Il est spécifiquement chargé de secourir et appuyer les catégories les plus vulnérables de la population.

Les groupes cibles du Ministère :

Les personnes handicapées représentaient 2.25% de la population béninoise en 2002. Leurs besoins en protection sociale concernent avant tout l'atténuation ou la résorption des handicaps par des traitements appropriés, la formation et l'insertion sociale et économique, la reconnaissance de leurs droits et la lutte contre la marginalisation

Les enfants sont directement affectés par les conséquences de la pauvreté tant monétaire que non monétaire qui touche une famille sur trois. 25% des enfants béninois sont en situation de vulnérabilité. Ils sont confrontés à : un manque de sécurité, suite à la désintégration du tissu familial et à l'insuffisance de prise en charge et d'appui ; la détérioration de leurs conditions de vie et de développement ; l'exposition à des comportements prédateurs (traite, exploitation économique ou sexuelle, violences et maltraitances).

Les personnes de troisième âge représentent environ 5,5% de la population totale¹. Les personnes de troisième âge ont pour la plupart évolué dans le secteur informel, qui n'offre pas un système de prévoyance sociale. Ainsi, ne pouvant plus travailler suffisamment au soir de leur vie et ne percevant pas de pension, les PTA éprouvent de réelles difficultés à subvenir à leurs besoins. L'exode rural qui érode les solidarités familiales vient accentuer les difficultés des PTA en milieu rural.

Les femmes béninoises sont placées structurellement dans une position d'infériorité par rapport aux hommes, et sont particulièrement victimes de violences. Leurs besoins en protection sociale sont de trois ordres : la protection de leur individualité ; la lutte contre la précarité et la vulnérabilité, laquelle se joue dans l'accès aux services aux ressources ; la reconnaissance du triple rôle des femmes dans la société, et en particulier du poids et de la responsabilité qu'elles assument vis-à-vis des enfants.

Les actions de protection sociale développées par le Ministère en direction de ces groupes cibles

La mise en place du socle de protection sociale.

Le MFASSNHPTA a élaboré des Politiques de protection pour chacun des groupes cibles², dont certaines sont assorties de Plan d'action. La mise en place d'un socle de protection sociale devient une des priorités de la Stratégie de Croissance et de réduction de la Pauvreté en 2011. Il s'agit désormais d'envisager la protection sociale sous un angle holistique et multisectoriel. Le Ministère en charge de la Protection Sociale est partie prenante dans la réflexion sur le contenu exact et la mise en place du socle, dont le leadership est assuré par le Ministère en charge du Développement.

L'encadrement du secteur et la mission de service au public

Depuis 2010 le Ministère a entrepris d'actualiser et de compléter les normes et standard relatifs à la protection sociale. Des procédures d'agrément et de contrôle de qualité sont en cours d'élaboration.

Sont regroupées dans la mission de service au public toutes les prestations et aides sociales en direction des familles et des groupes cibles. Elles sont délivrées à travers le réseau des centres de promotion sociale qui sont au nombre de 85. Le Ministère a conçu en 2010 un paquet standardisé de prestations sociales à exécuter au niveau déconcentré. La mise en œuvre a démarré dans 20 communes en 2011. Dans le cadre de l'exécution de ce paquet standardisé, le Ministère vient de concevoir des outils normatifs dont la fiche client. L'informatisation du suivi des publics cibles a démarré notamment pour les enfants vulnérables et les femmes victimes de violences. Les CPS exécutent aussi des prestations d'appui conseil en direction de groupes et groupements dans le cadre de son appui institutionnel.

¹ Projection INSAE

² Politique de Promotion de la Femme et du Genre (PNPG), Politique de protection de l'Enfant, Plan d'action pour un Vieillessement Actif (PNVA), Politique Nationale de protection et intégration des personnes handicapées (PNPIPH),

Le Ministère est en charge de la coordination nationale des actions de protection de l'enfance et de lutte contre le trafic, de la promotion de la femme et du genre.

Par ailleurs, l'Observatoire conduit des études sur les populations cibles du Ministère, et produit régulièrement le tableau de bord statistique sur l'enfant.

La protection des droits :

Le MFASSNHPTA est impliqué activement dans l'élaboration de textes juridiques protégeant les droits des groupes cibles³. Il conduit des actions de vulgarisation et de sensibilisation pour le respect des droits, de façon régulière à travers le réseau des CPS sous forme de campagne médiatique et de plaquettes. Depuis 2010, le Ministère a mis en place dans 49 CPS un service d'écoute et de conseil pour les personnes victimes de violations de leurs droits, lequel va être étendu à tous les CPS.

La prise en charge des personnes vulnérables :

Cette prise en charge se fait à travers le dispositif des CPS qui conduisent les enquêtes sociales et instruisent les dossiers. La distribution d'appuis et de secours est réalisée à travers la DASSN et les Fonds (FARIPH et FNDSS) qui en sont les instruments de financement. Les moyens financiers étant fort limités les CPS collaborent étroitement avec toutes les OSC et les acteurs qui participent de la prise en charge, et gèrent notamment des centres d'accueil et hébergement.

L'autonomisation des groupes cibles

Elle prend la forme d'actions de renforcement de capacités (pour les groupements féminins et des associations de personnes vulnérables) de soutien aux formations techniques et professionnelles (les centres d'éducation spécialisée sous tutelle du Ministère, les ateliers de formation pour jeunes filles déscolarisées, le soutien à l'éducation en milieu scolaire normal pour les enfants handicapés), de contribution à l'installation pour la conduite d'AGR (pour les Groupements féminins, les enfants, les personnes handicapées). Ces actions se font à travers le réseau des CPS et sont financées par les Fonds et le PNRBC.

Les actions de solidarité nationale développées par le Ministère

La Solidarité Nationale doit donc répondre à des situations d'urgence ou de difficultés extrêmes vécues par des citoyens et qui font appel à des contributions directes de la communauté. Trois mécanismes existent qui répondent à des situations d'urgence ou de détresse différentes :

- 1) la solidarité envers des individus⁴ ou des petites communautés, touchées par des sinistres.
- 2) la solidarité face à des cas exceptionnels qui n'ont pu trouver de réponse à travers des dispositifs d'assistance sociale. Pour cela une mobilisation de fonds est effectuée lors de la quinzaine de solidarité.
- 3) la solidarité en cas de catastrophe naturelle d'envergure

Les actions de développement social développées par le Ministère :

La prise en compte de l'approche genre :

Le MFASSNHPTA est, depuis 2004, le Chef de file au sein du Gouvernement pour la prise en compte du Genre.

A cet effet, il a mis en place, anime et coordonne un mécanisme d'intégration du genre articulé autour de points focaux puis de cellules focales genre installées dans tous les départements ministériels. Le Ministère œuvre au renforcement de leurs capacités. Il est également chargé de faire le suivi de l'intégration du genre, et du rapportage au niveau local, national et international sur les avancées en la matière.

³ Les textes les plus marquants sont le Code de la Famille et de la Personne revu en 2004, la loi sur les violences faites aux femmes et aux filles, le Code de l'Enfant, les arrêtés portant sur le harcèlement sexuel et la loi luttant contre les MGF.

⁴ Secours gérés par la DASSN, sinistres gérés par FNDSS

L'approche communautaire

Le Ministère en charge de la Famille a initié une expérience pilote à travers le Fonds de développement des Initiatives de Base, laquelle a abouti à la réalisation de diagnostics participatifs communautaires dans 120 villages. A partir de 2008, ce volet a été pris en charge par des programmes à vocation nationale sous la responsabilité des ministères en charge du Développement et de la Micro-Finance.

L'approche communautaire du développement est utilisée par le PNRBC et introduite progressivement dans tous les programmes en direction des groupes cibles du Ministère.

La promotion de la famille

Les besoins des familles vis-à-vis de la puissance publique sont de trois ordres : l'accompagnement et le soutien des familles vulnérables pour qu'elles assurent leur rôle de protection et d'encadrement de leurs membres ; des dispositifs qui facilitent aux familles pauvres l'accès aux services et au logement ; des solutions pratiques et novatrices pour l'encadrement des enfants et la prise en charge des membres à besoins spécifiques.

Le Ministère a élaboré le Plan d'action national sur la Famille et est chargé de la coordination avec les autres acteurs du sous-secteur. Ses actions de terrain sont relatives à la vulgarisation du code des personnes et de la famille ; à l'intermédiation; à la création du système des familles modèles ; à la création de haltes-garderies.

Diagnostic de l'action du Ministère

La réponse du Ministère, dans sa mission de service au public, est inadaptée à l'ampleur des besoins :

En Exhaustivité. Faute de moyens adéquats, de personnel suffisant et qualifié, Il n'est pas possible d'assurer la prise en charge globale et totale qui est préconisée pour chaque client ou dossier. Ainsi, l'accompagnement psycho-social est quasi inexistant, la prise en charge impossible. Le traitement d'un cas se résume souvent à l'enregistrement du cas, et éventuellement à un appui ponctuel. Toutes les prestations spécialisées, pour les personnes handicapées, les enfants, les PTA, ne sont pas fournies actuellement par les CPS.

En Quantité : Les interventions et les appuis du Ministère sont dérisoires par rapport aux demandes déposées. En référence aux données du dernier recensement, les cibles du Ministère représenteraient environ 20% de la population totale. Les prestations offertes actuellement couvrent moins de 1% des besoins. Le déficit est particulièrement accentué pour la prise en charge des personnes les plus à risque (enfants, personnes handicapées, femmes victimes de violences, personnes de troisième âge).

En Qualité : Pendant longtemps le secteur ne s'est pas préoccupé d'encadrer les prestations offertes tant par le Ministère que par les autres opérateurs. Cela se traduit par des problèmes d'impartialité et d'accès aux prestations, de confidentialité, d'adéquation de la réponse aux besoins, de conditions de prise en charge et accueil dans les centres pour enfants.

En réactivité : Les situations de détresse et d'urgence doivent être traitées rapidement et avec efficacité. Le retard apporté dans la réponse aux demandes ou aux besoins rend souvent caduc ou inapproprié les appuis et accompagnement octroyés.

Le Ministère peine à assumer ses fonctions régaliennes et en particulier :

La fonction de veille : Peu d'études ont été réalisées, tant sur les cibles que les phénomènes sociaux entourant les questions de vulnérabilité. Les statistiques ne sont pas actualisées et les données compilées de façon à quantifier et suivre régulièrement l'évolution des catégories à risque et les effets des mutations sociales. En conséquence, le Ministère peine à assurer sa fonction de veille sur son secteur. Il n'est pas en mesure de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision, le rapportage et la reddition de comptes tant vis-à-vis du gouvernement

que des partenaires et des usagers. De plus, la capacité d'innover et de proposer des réponses adaptées dans un contexte de grandes mutations repose sur une compréhension profonde des besoins en protection sociale et des évolutions en cours. Faute de réflexion prospective, les programmes du Ministère ont des difficultés à s'éloigner d'une approche routinière des affaires sociales.

La fonction d'encadrement et de contrôle. L'encadrement du secteur s'est limité à l'inspection des services et ne porte pas sur les aspects techniques et qualitatifs pour les prestations du Ministère. Les nombreux opérateurs extérieurs fonctionnent hors de toute supervision et nombre d'entre eux ne sont pas répertoriés par le Ministère. Il est ainsi difficile d'assurer le respect de normes et standard de protection sociale.

La fonction de coordination. Le Ministère est chargé d'assurer la coordination des acteurs et des programmes dans plusieurs domaines. Ces mécanismes ne sont installés que pour la protection de l'enfance et pour la promotion du genre. Les autres domaines ne disposent pas encore de structures de concertation et de coordination. Les dispositifs existants ne sont pas toujours performants. En conséquence, la synergie des acteurs est souvent faible et le Ministère n'a pas réussi à affirmer son leadership sur l'ensemble de ses missions.

Les facteurs explicatifs :

Le manque persistant de moyens a délité la capacité d'intervention du Ministère, sa visibilité et son efficacité donc finalement sa capacité à assumer sa mission et à répondre à la demande des usagers et du gouvernement.

Le sous-financement du secteur : La part du Ministère dans le Budget National n'atteint jamais 1%. Il est de 0.22% pour l'exercice 2012. Les contributions des PTF sont très importantes et atténuent un peu l'impact du manque de ressources nationales affectées au secteur. Le niveau des investissements est insuffisant et a pour conséquence des conditions matérielles de travail très dégradées. Ainsi seuls 50% des CPS disposent de locaux adéquats et 40% d'entre eux ne sont pas raccordés à l'électricité. Le Ministère fonctionne en sous-effectif chronique depuis de nombreuses années, opérant en 2012 avec 38% des ressources humaines nécessaires⁵. Le sous-effectif est plus affirmé dans les CPS qui fonctionnent en moyenne avec 30% des effectifs prévus⁶.

Des problèmes d'organisation interne. Les structures déconcentrées, qui sont le bras opérationnel du Ministère sont encore moins financées que le niveau central et ne peuvent donc produire de résultats tangibles. Au plan organisationnel, le Ministère fonctionne par publics cible, ce qui ne facilite pas une bonne intégration des activités, ainsi que la visibilité et l'efficacité de sa mission de service au public. La problématique du développement social n'est attribuée à aucune structure, ce qui met le Ministère en marge de l'évolution constatée dans les pays de la sous-région.

Des problèmes de gouvernance et d'efficacité interne. La gestion axée sur les résultats n'est pas suffisamment internalisée. Des défaillances persistent dans la planification (non ascendante) dans le système de suivi-évaluation et dans la gestion des ressources, ce qui ne permet pas une gestion optimale des moyens mis à disposition. Le taux d'exécution global du Ministère s'améliore progressivement et dépasse désormais la moyenne nationale. Cependant, les systèmes en place ne sont pas assez efficaces pour gérer une augmentation conséquente des ressources et doivent être impérativement renforcés dans l'optique d'une expansion des activités et du rayon d'action du Ministère.

Une faible capacité d'innovation et d'analyse prospective. Le manque d'études de fond, de données tant quantitatives que qualitatives et de personnel hautement qualifié est à l'origine d'un

⁵ 25% en 2011 avant la première tranche de recrutement hors quota

⁶ 11% en 2011 avant la première tranche de recrutement hors quota

manque de capacités dans la conduite d'analyses prospectives, dans l'élaboration de politiques qui répondent aux nouveaux défis et dans le lancement de projets innovants.

Un arrimage insuffisant avec la politique de décentralisation et les collectivités locales. Le Ministère n'a pas encore engagé de dialogue avec les collectivités locales et le Ministère chargé de la mise en œuvre de la PONADEC afin de préparer le transfert de compétences et de ressources relatif au secteur social. Il est ainsi amené à financer seuls les investissements et programmes sociaux jusqu'à l'échelle communale, sans en avoir la capacité.

Les défis à relever :

Si le Ministère veut assumer pleinement la mission qui lui est confiée, conformément aux documents d'orientation nationaux, il devra relever d'importants défis, qui sont de cinq ordres. Il devra :

1. Répondre adéquatement à la demande de ses usagers en
 - Augmentant la quantité, la qualité et la gamme des prestations offertes par les structures du Ministère ;
 - Améliorant l'efficacité et l'efficience de la gestion des prestations.
2. S'imposer dans ses fonctions régaliennes
3. S'investir dans la mise en place du socle de protection sociale, dans les fonctions qui sont ses points forts.
4. Recadrer et approfondir son approche du développement social.
5. Anticiper et préparer le processus de décentralisation des affaires sociales, Il s'agira notamment de mener à bien la professionnalisation des CPS, qui devraient à terme passer sous la responsabilité des collectivités locales.

Relever ces défis exigera du Ministère de :

- **Innover, devenir proactif plutôt que réactif** et mener une réflexion prospective pour mieux analyser les mutations et les invariants de la situation socio-économique et proposer des mesures appropriées pour conforter le bien être de la population ;
- De façon transversale, **augmenter l'efficacité et l'efficience de ses actions** dans tous les domaines ;
- **Convaincre et rendre compte** et donc développer un système performant de suivi-évaluation.

Vision, Objectifs et Axes Stratégiques

Vision et orientations stratégiques

Le Plan Stratégique 2013-2017 a été élaboré pour réaliser la vision stratégique ci-après :

En 2017, le MFASSNHPTA est un pôle d'excellence, performant et dynamique en matière de protection sociale, de développement social et de solidarité au service des populations vulnérables.

Le Ministère doit ainsi relever trois (3) grands défis afin de concrétiser la vision qu'il s'assigne. Il se doit d'être :

1. Une administration publique qui protège les populations vulnérables des chocs et des risques sociaux et économiques.
2. Un ministère qui promeut la dimension sociale, communautaire et familiale, dans le processus de développement.
3. Un Ministère performant et efficace.

Pour répondre à ces défis et accomplir sa vision, le Ministère s'est doté d'un objectif général, qui est de :

Renforcer la protection sociale et la solidarité nationale pour améliorer le bien-être de la population

Cinq (5) Objectifs spécifiques ont été déterminés, lesquels vont permettre au Ministère de réaliser ses ambitions au service de la population. Les interventions du Ministère seront conduites selon **13 axes stratégiques** dont l'articulation avec les objectifs spécifiques est la suivante :

<i>Objectifs spécifiques</i>	<i>Axes stratégiques</i>
OS1 Mettre à disposition du public des services sociaux de proximité.	1 Augmentation de la gamme et du volume des services sociaux de proximité offerts au public
	2 Amélioration de la qualité des prestations sociales
OS2 Promouvoir des mécanismes durables de protection sociale.	3 Mise en place de dispositifs élargis de prise en charge des populations
	4 Promotion des droits des groupes vulnérables
	5 Autonomisation des groupes cibles du Ministère
OS3 Développer les systèmes de solidarité en direction de la population.	6 Amélioration de l'efficacité des systèmes de secours et d'urgence
	7 Élargissement du champ de la solidarité nationale
OS4 Soutenir la cohésion sociale en renforçant les leviers familiaux et communautaires ainsi que l'égalité et l'équité entre les hommes et femmes.	8 Intégration du genre dans le processus de développement
	9 Renforcement des leviers familiaux
	10 Généralisation de l'approche communautaire du développement
	11 Promotion du développement social et de la cohésion sociale
OS4 Améliorer la gouvernance du Ministère	12 Internalisation de la gestion axée sur les résultats
	13 Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère

Ces objectifs spécifiques prennent en compte les deux niveaux d'intervention du Ministère, à savoir la **mission de service au public**, et le **rôle de conception, de recherche-développement, d'encadrement et de veille** sur les domaines de la protection sociale, du développement social et de la solidarité nationale.

A travers ce Plan Stratégique, le Ministère veut voir émerger une nouvelle vision de la protection sociale et du service au public, délivrés principalement par les Centres de Promotion Sociale. Les CPS

évoluent vers des « Complexes de la Protection Sociale » qui s'appuient sur un système informatisé et performant de gestion des services et sur une équipe pluridisciplinaire. Les CPS délivrent une large gamme de prestations de qualité pour les habitants dans les Communes et fonctionnent comme un guichet unique à travers lequel les usagers pourront recevoir tous les appuis appropriés. Les CPS, au-delà de leur rôle de prestataires de services, sont une plate-forme locale de l'action sociale et s'investissent plus largement dans le développement social en promouvant l'approche communautaire du développement.

Le Ministère veut également, à travers ce Plan Stratégique, contribuer activement à la mise en place du socle de protection sociale, et particulièrement dans les registres qui lui sont spécifiques comme :

- ✚ la protection des droits, la prise en charge et l'autonomisation des catégories vulnérables ;
- ✚ la mobilisation de la solidarité nationale.

Enfin, par la réalisation de ce Plan Stratégique, le Ministère veut augmenter de façon substantielle sa couverture des besoins en protection sociale, de la population en général avec la délivrance de prestations de qualité, et de ses groupes cibles en particulier, à travers la promotion de leurs droits, l'installation des filets sociaux et les programmes d'autonomisation. Pour en mesurer la progression, des indicateurs ont été définis qui font partie intégrante du Plan. Les résultats les plus significatifs qui en sont attendus sont :

- Tous les CPS délivrent un paquet minimum de prestations sociales de qualité ;
- La qualité des prestations des structures non étatiques est améliorée ;
- La gestion et l'entretien des CPS sont transférés progressivement aux communes ;
- Un programme national de filets sociaux est étendu à tous les CPS ;
- La prévention des violations des droits de l'enfant et la répression des délits sont assurées ;
- La prévention et la répression des actes de violences basées sur le genre progressent ;
- Des programmes et projets sont formulés et mis en œuvre pour l'autonomisation des femmes, des personnes handicapées et des personnes de troisième âge ;
- La réponse aux demandes de secours s'est accrue (nombre de demandes satisfaites et raccourcissement des délais de réponse) ;
- Le système de veille nationale produit des statistiques et rapports sur la réduction des inégalités de genre ;
- Le taux d'exécution financière du Ministère a augmenté ;
- La visibilité des actions du Ministère est assurée.

Pour atteindre ces résultats, 4 catégories d'actions vont être mises en œuvre :

- Des actions de renforcement institutionnel (amélioration des systèmes de suivi-évaluation, d'appui conseil et de gestion, amélioration des instruments et des outils, formations, investissements en bâtiments et équipement etc.) ;
- Des actions visant l'augmentation du volume des transferts sociaux (amélioration des instruments de financement et augmentation des crédits) ;
- Des actions visant l'encadrement du secteur (activation de la coordination, édicition et contrôle de normes de qualité, recherche-développement sur la protection sociale etc.) ;
- Des actions de communication et de plaidoyer (vulgarisation de lois, CCC etc.)

La mise en œuvre du Plan Stratégique 2013-2017

Le Plan Stratégique est décliné en 30 actions regroupées dans le Plan d'Actions Prioritaires dont les grandes lignes sont :

- 1. Un rééquilibrage des financements en faveur des structures déconcentrées et des services à la population.** Dans le cadre du Plan Stratégique les financements seront utilisés à hauteur de 63% par les niveaux déconcentrés⁷ pour les services à la base et 37% par le niveau central pour les fonctions régaliennes
- 2. Un fort rattrapage des investissements,** en terme d'immobilisations, afin de remettre en état de fonctionnement les infrastructures sociales du Ministère au niveau déconcentré et de construire et installer une partie des équipements prévus dans les Plan d'actions et Politiques sous-sectorielles qui ont été adoptées récemment.
- 3. Un financement accru des transferts sociaux** en direction des groupes vulnérables, à travers l'augmentation des montants gérés par les Fonds par la mise en place de filets sociaux, et par des moyens accrus octroyés aux centres et structures de prise en charge des personnes vulnérables.
- 4. Une augmentation substantielle du financement des programmes** en direction des publics cibles du Ministère,
- 5 Une montée en puissance des actions de coordination et d'encadrement du secteur, ainsi que des prestations délivrées à la base**
- 6. Un effort accru de formation** du personnel du Ministère et de ses partenaires afin d'assurer des prestations de qualité, et d'améliorer la gestion et la gouvernance des structures du Ministère.
- 7. Les dépenses de personnel restent un poste important de dépenses pour le Ministère,** ce qui est caractéristiques d'un secteur délivrant des prestations sociales en direction de la base.

Le budget du MFASSNHPTA en 2012 ne représentait que 0.22% du budget général de l'Etat ce qui ne permet pas de mettre en place du socle de protection sociale, d'augmenter les transferts et la protection en faveur des groupes vulnérables et d'encadrer le secteur. En conséquence, il est proposé à travers le Plan d'action quinquennal **augmentation substantielle des moyens mis à disposition pour le secteur de la protection sociale couvert par le Ministère.**

⁷ Le calcul comprend la répartition des dépenses de personnel et de fonctionnement entre les niveaux central et déconcentré incluant aussi les structures sous tutelle selon la mission qui leur est confiée.

La répartition des crédits entre les orientations stratégiques est, à titre indicatif, la suivante :

Orientation Stratégique 1 : Mettre à disposition du public des services sociaux de proximité.	10.274.000.000
Orientation Stratégique 2 : Promouvoir des mécanismes durables de protection sociale.	15.283.000.000
Orientation Stratégique 3 : Développer les systèmes de solidarité en direction de la population	6.520.000.000
Orientation Stratégique 4 : Soutenir la cohésion sociale en renforçant les leviers familiaux et communautaires ainsi que l'égalité et l'équité entre les hommes et femmes	3.773.000.000
Orientation Stratégique 5 : Améliorer la gouvernance du Ministère ⁸	18.350.000.000
Total	54.200.000.000

Le cadre institutionnel

Le Ministère devra rechercher une meilleure articulation entre ses trois niveaux d'intervention, à savoir le niveau d'orientation politique, le niveau de coordination générale et d'expertise technique et le niveau d'exécution, essentiellement composé des CPS, SSS et centres rattachés au Ministère. Un pôle d'expertise sera animé par la DPP avec la participation active des cadres des sous-secteurs. Ce pôle sera responsable de la programmation et de la mise en œuvre du Plan Stratégique, notamment à travers l'élaboration du Budget-programme et des Plans de Travail Annuels déclinés au niveau central et déconcentré. Un comité de pilotage sera institué, avec pour missions d'assurer le pilotage du Plan Stratégique, de faire le plaidoyer auprès des partenaires, et de rendre compte.

Des mécanismes transversaux assurent la coordination des actions avec les autres ministères sectoriels et les principaux acteurs des sous-secteurs. Ceux-ci seront renforcés, en particulier pour l'intégration du genre et pour la protection de l'enfance. D'autres mécanismes seront activés (lutte contre les VBG, intégration des personnes handicapées, plan pour un vieillissement actif...) Ces différents mécanismes doivent s'agréger dans une plate-forme de discussion, qui sera le lieu de débat et d'arbitrage entre les différents secteurs qui militent dans une protection sociale optimale des populations en général et des cibles les plus vulnérables en particulier. Cette plate-forme devra également opérer le lien avec les revues SCRP.

La mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources devra être multidirectionnelle, vers le Budget National, les Partenaires Techniques et Financiers traditionnels et nouveaux, le secteur associatif (OSC, Fondations) et les collectivités locales. Le transfert des affaires sociales en faveur des collectivités locales doit être préparé et opérationnalisé. A cet effet, il s'agira de rechercher dès à présent des modalités de cofinancement ou de mobilisation de ressources conjointes pour les infrastructures sociales et les services déployés au niveau local.

Un appui programmatique et les modalités de financements conjoints devront être recherchés. Pour cela, une reformulation des appuis des PTF sera conduite en 2012, qui recherchera, sur la base de ce Plan Stratégique, des engagements pluriannuels et concertés, par exemple sous forme de corbeille de financement.

Le secteur de la protection sociale est essentiellement redistributif et utilise les ressources publiques. Toutefois des efforts seront faits pour innover dans les mécanismes de financement et introduire des services contributifs pour lesquels les familles et d'autres acteurs seront sollicités. Les solutions à double impact seront aussi recherchées comme par exemple le système des familles hôtes qui allient

⁸ Dont 13.415.000.000 de Coûts de mise en œuvre (Personnel et Fonctionnement), soit 25% du coût estimatif total du PAP

une prise en charge de qualité des enfants à une redistribution de revenus effectuée en faveur de familles sur le terrain.

Le dispositif de suivi-évaluation de la mise en œuvre

Conformément aux orientations du Gouvernement basées sur l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR), le mécanisme de suivi-évaluation du plan stratégique 2012-2017 se basera sur un système d'informations découlant des objectifs et de la matrice des résultats assortis d'indicateurs appropriés. L'information remontera de façon ascendante à partir des CPS et sera intégrée à la base unifiée d'information du Ministère. La Cellule de suivi-évaluation, installée dans toutes les structures, sera responsable de la collecte, du traitement et de l'analyse des données ainsi que la production des rapports, ainsi que d'assurer le feed-back auprès des structures sources.

En vue de rendre compte des impacts des activités menées dans le cadre du quinquennat du plan stratégique, l'OFFE proposera une enquête nationale d'identification, des conditions de vie, des difficultés des groupes cibles (personnes handicapées, personnes du troisième âge, des femmes notamment sur les aspects des violences faites à leur encontre, etc.) qui servirait d'outils d'évaluation globale des programmes mis en œuvre.

Les conditions de réussite :

L'atteinte des résultats escomptés reste tributaire de :

- Une forte volonté politique, qui opère les arbitrages nécessaires en faveur du secteur social
- la mobilisation effective des ressources financières concrétisant cet engagement politique, tant au niveau national qu'auprès des partenaires techniques et financiers du Bénin ;
- un système efficace de pilotage et de coordination des actions ;
- l'appropriation du Plan et de ses objectifs par tous les acteurs, et une forte mobilisation des cadres et techniciens du Ministère.

1. INTRODUCTION

1.1 LE CONTEXTE

La problématique de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes du troisième Age prend, depuis quelques années, des dimensions importantes dans les politiques et programmes de développement au Bénin. En effet, du fait de la situation socio-économique peu reluisante caractérisée par un seuil de pauvreté de l'ordre de 33% avec une croissance qui peine à s'affirmer et une population à majorité analphabète, la société béninoise, dans son ensemble, est confrontée à d'énormes difficultés. De façon spécifique, l'évolution démographique met en exergue les problèmes spécifiques à certaines couches de la population à savoir les personnes du troisième âge, les couches démunies ainsi que certaines catégories de la population qui ont des difficultés à satisfaire les besoins essentiels. Malgré les efforts déployés par les différents gouvernements et certains acteurs sociaux, sous la houlette des partenaires au développement, on remarque la persistance de ces difficultés. Toutefois, dans la mise en œuvre des résolutions et recommandations prises au plan international dans le cadre du Sommet de Copenhague sur la protection sociale, de Beijing sur la promotion de la femme, de New York et de Dakar sur la population et le développement et autres ainsi que le dynamisme des organisations de la société civile œuvrant pour un meilleur devenir de la famille et de la femme, les pouvoirs publics ont pris la mesure de l'enjeu du développement du secteur social.

Cette option s'est traduite notamment par une volonté politique très affichée et l'érection d'un ministère à part entière pour s'occuper des questions y relatives en est une illustration. Et depuis lors, le secteur des affaires sociales a connu une évolution notoire tant au niveau des concepts que de son domaine d'application. A cet effet, les questions relatives à la famille, aux affaires sociales, à la solidarité nationale ont un cadre formel pour la réflexion stratégique, leur opérationnalisation et leur suivi/évaluation. Tout récemment encore, avec l'alternance intervenue en 2006 au sommet de l'Etat, les nouvelles autorités du pays ont réaffirmé leur engagement pour une stabilité sociale permanente, une meilleure sécurité sociale, la promotion de la femme, la réduction des inégalités de genre ainsi qu'à l'intégration des personnes handicapées et des personnes âgées. Cet engagement concorde parfaitement avec la vision du développement du secteur social telle que contenue dans les politiques nationales au Bénin.

Bien que le Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age, pour accomplir ses missions et régler les problèmes du secteur, soit doté de Documents de Politique dans ses domaines de compétence (promotion du Genre, de la Famille, protection des Enfants, des Personnes Handicapées, des Personnes du Troisième Age, etc.), les différents groupes cibles restent toujours confrontés à des risques sociaux. Paradoxalement, depuis sa création, le Ministère ne dispose pas d'une stratégie globale de développement du secteur pouvant permettre la mise en œuvre, de façon intégrée, des stratégies sous-sectorielles retenues. Or, l'absence d'un Plan Stratégique pour le Ministère ne favorise pas la mise en place d'un cadre fédérateur pour le financement global du secteur par les Partenaires Techniques et Financiers. C'est donc pour corriger les insuffisances identifiées à divers niveaux que la Direction de la Prospective et de la Programmation (DPP) du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes du Troisième Age s'est engagée dans l'élaboration d'un plan stratégique qui servira de boussole à l'ensemble des activités du ministère dans les cinq années à venir.

Le présent plan stratégique vise, de façon globale, à proposer les stratégies, objectifs et actions pour permettre au MFASSNHPTA de couvrir entièrement et efficacement ses missions dans le nouveau contexte de la refondation pour les cinq prochaines années.

Comme objectifs spécifiques, il vise à :

- Poser un diagnostic stratégique dans les secteurs de la famille, de la protection, de l'enfance, de la solidarité, des personnes handicapées et des personnes du troisième âge;
- Définir des orientations et objectifs stratégiques ;
- Déterminer des actions avec une évaluation sommaire et réaliste de leur coût ;
- Élaborer un mécanisme de mise en œuvre et de suivi/évaluation du plan stratégique.

Au point de vue méthodologique, la rédaction de ce plan stratégique se réalisera en quatre étapes à savoir la revue documentaire, l'analyse diagnostique, la validation de l'analyse diagnostique, la définition de la vision et des orientations stratégiques et la stratégie à mettre en œuvre en vue de relever les grands défis auxquels sont confrontés le ministère (voir en annexe le détail).

Le présent plan stratégique, fruit d'un effort de recherche, d'échanges avec les acteurs du secteur social en poste au ministère en charge de la famille et de la contribution des partenaires techniques, est structuré en cinq grandes parties que sont :

- Le champ du secteur social couvert par le ministère et ses problématiques ;
- Le diagnostic stratégique ;
- Le plan stratégique ;
- Le plan d'actions quinquennal ;
- Le dispositif de mise en œuvre.

1.2 APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

L'approche méthodologique retenue pour l'élaboration du Plan stratégique s'est inspirée essentiellement du *Guide Méthodologique d'élaboration des documents de stratégie sectorielle ou thématique* éditée par la Direction Générale des Politiques du Développement du Ministère en charge du Développement. Cette méthodologie vise à explorer les thèmes suivants :

- Dresser un état des lieux qui intègre les deux questions : d'où vient le Ministère et où en est-il dans sa réponse aux missions qui lui sont confiées
- Déterminer une direction pour l'avenir et le chemin à parcourir pour mieux répondre à sa mission ?

Des termes de référence ont été rédigés pour l'élaboration du Plan Stratégique, en étroite consultation avec la Direction Générale des Politiques du Développement du Ministère en charge du Développement.

Un cadre organisationnel a été mis en place pour conduire l'ensemble des travaux. Il comprend :

- Une Équipe de Supervision,
- Une Équipe Technique appuyée par les personnes ressources ;
- Un groupe thématique protection sociale ;
- Un groupe thématique solidarité nationale ;
- Un groupe thématique genre.

Un cabinet de consultants a été recruté pour faciliter la démarche et apporter des éléments techniques quand nécessaire. Ce cabinet a accompagné le Ministère dans toutes les étapes du processus.

La démarche suivie s'est déroulée en 8 étapes :

1. La mise en place du cadre organisationnel chargé de l'élaboration du Plan Stratégique.

2. Le lancement à travers l'atelier d'orientation réunissant toutes les structures du Ministère, le Ministère du Développement et les Consultants, lequel a défini les rôles, les responsabilités et les grandes thématiques pour le diagnostic stratégique.

3. L'élaboration du diagnostic stratégique qui comprend :

La collecte d'information faite sur la base :

- d'une revue des documents de base du ministère tels que : les décrets successifs portant Attributions, Organisation et Fonctionnement (AOF) du ministère, les arrêtés, les budgets-programmes, l'étude sur la satisfaction des usagers du Ministère, les documents de politique nationale du Bénin (NLPTS, OSD), les rapports des revues de la Chaîne Planification Programmation Budgétisation et Suivi (PPBS) organisées par le ministère, les conclusions des Etats Généraux du Développement Social et de la Solidarité (2011), le document provisoire de l'analyse institutionnelle et organisationnelle du Ministère, les documents de politiques et de stratégie sous-sectorielles, les études et les statistiques disponibles sur les cibles et les domaines d'intervention du Ministère.
- d'une enquête d'opinion effectuée à partir d'un questionnaire conçu et administré aux personnes ressources, directeurs et cadres des structures du Ministère, membres du cabinet du ministère en vue de mieux répondre aux différentes questions sur lesquelles repose l'élaboration du plan stratégique.

L'analyse stratégique :

- Celle-ci a reposé sur le travail des groupes thématiques qui ont dressé l'état des lieux de leur sous-secteur. Le questionnement était essentiellement de savoir dans quelle mesure le Ministère répond à la demande de protection sociale exprimée dans les différents segments de son domaine d'intervention. L'analyse a été conduite par grands domaines d'intervention : Protection sociale avec les différentes cibles spécifiques, et une approche transversale, Solidarité Nationale, Développement Social. Une analyse plus transversale a également été portée sur la façon dont le Ministère est organisé et les moyens qu'il déploie pour répondre à sa mission.
- Ces deux questionnements ont permis de dégager les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces qui caractérisent et le champ d'action du Ministère, ainsi que les grands défis qu'il doit relever.
- Ce diagnostic stratégique a été soumis à l'ensemble des directeurs et cadres du Ministère lors d'un atelier de validation, lequel a également permis de retenir les grands défis à relever qui sous-tendent la détermination des orientations stratégiques.

4. La définition de la vision et le choix des orientations stratégiques

S'appuyant sur l'analyse des défis, les cadres du Ministère, au cours de plusieurs séances de travail des comités mis en place, ont défini une vision d'ensemble, et des orientations stratégiques pour la concrétiser. Ces orientations sont ont été soumises à des tests de pertinence et d'exhaustivité.

5. La construction du Plan stratégique.

Après avoir défini les résultats attendus, par orientations et axes stratégique, un Plan d'actions prioritaires a été élaboré de façon itérative par tous les acteurs du Ministère. Lors de cette étape, différents aspects ont été pris en compte, en particulier, les opportunités à développer et les priorités à considérer, la faisabilité des actions, les moyens à mettre en place, le séquençage des actions sur la durée du Plan Stratégique, le mécanisme de mise en œuvre et de suivi-évaluation ainsi que la mobilisation des ressources.

6. Un atelier de pré-validation a revu l'ensemble du Plan Stratégique, à savoir la partie diagnostic et la partie Plan d'Action Prioritaire. Le document provisoire a également été soumis pour avis à la Direction Générale des Politiques du Développement du Ministère en charge du Développement et au Ministère de la réforme Administrative et Institutionnelle.

7. Un atelier de validation a été organisé pour soumettre le projet de Plan Stratégique à l'ensemble des acteurs du secteur, rassemblant les représentants de l'administration, de la société civile et des Partenaires Techniques et Financiers du pays.

8. L'Adoption par le gouvernement. L'étape finale est l'adoption formelle du Plan Stratégique par le gouvernement.

2. LE CHAMP DU SECTEUR SOCIAL COUVERT PAR LE MINISTÈRE ET SES PROBLÉMATIQUES

Le champ des affaires sociales a connu une grande évolution tant dans son contenu que dans les approches opérationnelles.

D'une vision des affaires sociales accordant la prépondérance à l'assistance aux individus, aux familles et aux groupes en difficulté, le champ des affaires sociales a évolué vers les notions de protection sociale et de développement social qui englobent non seulement l'assistance sociale, mais aussi la défense des droits, la prévention et la mise en place de dispositifs qui protègent les familles et les individus des risques sociaux, des risques économiques et environnementaux.

Dans ce cadre, les affaires sociales au Bénin ont affirmé certaines valeurs traditionnelles béninoises comme la préservation des liens familiaux et communautaires et la mise en avant de la solidarité locale et nationale. La Famille est ainsi devenue un axe prépondérant de la politique sociale et a fait l'objet d'un Plan d'action national. La Solidarité nationale a émergé progressivement comme une approche essentielle pour atténuer les chocs sociaux subis par certaines catégories de la population.

Concernant la promotion de la femme, les problématiques ont évoluées, nourries par les préoccupations internationales soulevées lors des grandes conférences mais aussi par un travail de réflexion tant national que régional sur les avancées contenues dans l'amélioration du statut de la femme et sur l'évaluation des différentes approches utilisées. Une meilleure prise en compte de l'approche genre a progressivement émergé comme mieux adaptée aux défis que pose un développement inégal entre les hommes et les femmes.

Le développement social est une conception élargie du secteur social qui remet en premier plan l'exigence de justice sociale et d'harmonie sociale dans le processus de développement. L'émergence du développement social comme concept opératoire provient du constat de la persistance de la pauvreté et du mal être social ceci même dans des contextes de croissance économique. Il s'agit donc d'adopter une approche plus globale qui s'attaque à l'ensemble des difficultés qu'affronte la population et qui veille à renforcer le tissu social et les capacités des individus et des groupes.

2.1. APERÇU GÉNÉRAL DES PROBLÈMES SOCIAUX AU BÉNIN

2.1.1 *Le contexte économique et social du Bénin*

La situation économique et sociale du Bénin a une forte incidence sur la nature et l'ampleur de la demande en protection sociale. Le contexte national est marqué par :

La persistance d'une grande pauvreté

Les études de l'Emicov confirment la progression de l'incidence de la pauvreté monétaire entre 2002 (28,4%) et 2009 où elle affecte désormais 35,6% de la population (3.363.000 personnes). La pauvreté progresse également en sévérité, mesurée par l'inégalité entre les pauvres (passe de 40 à 45 %) et en profondeur, mesurée par le déficit collectif moyen de revenu par rapport à la ligne de pauvreté.

La pauvreté non monétaire recule durant la même période car elle passe de 40% en 2007 à 31 % en 2009, ce qui est reflété par la progression de l'IDH qui s'établit à 0,435 en 2010⁹. Cette amélioration provient de la mise en œuvre de politiques sociales menées par le gouvernement depuis 2006, telles que la gratuité des enseignements primaires, l'octroi de microcrédit aux plus pauvres, la poursuite des investissements en infrastructures sociales.

La pauvreté multidimensionnelle touche 72% de la population¹⁰. L'indice de pauvreté multidimensionnelle est établi par rapport à la satisfaction de dix besoins de base. Il en ressort que 7 Béninois sur 10 ne peuvent en moyenne satisfaire six besoins parmi les dix considérés.

La persistance de grandes inégalités

Dans ce contexte de pauvreté massive, de grandes inégalités sociales persistent et ralentissent le processus de développement du pays. Selon le RDMH, l'indice d'inégalité du développement humain s'établit à 0,282. 35,2% du niveau potentiel de développement humain est perdu du fait de ces inégalités, qui touchent particulièrement la santé et l'éducation. Cette perte constatée est supérieure à celle estimée pour l'Afrique subsaharienne.

Le Bénin se caractérise également par une forte inégalité de genre.

La pauvreté monétaire est particulièrement accusée en milieu rural, et dans les départements du nord (Alibori, Atacora et Donga).

Une croissance économique faible,

Dans un contexte de forte croissance démographique, estimée à 3,25% par an, la croissance économique est insuffisante pour assurer la progression du niveau de vie des populations ainsi qu'un niveau d'investissement à la hauteur des besoins. Pour atteindre les OMD, un niveau de croissance de 7% par an est requis. Or, celle-ci est passée de 4,6 % en 2007, à 2,7% en 2009, 2,6% en 2010 et 3,1% en 2011¹¹. La stagnation du taux de croissance s'explique en partie par des facteurs conjoncturels : les conséquences de la crise financière de 2008, ainsi que les inondations de 2010 qui ont fait 680.000 sinistrés, détruit une partie de la production agricole ainsi que de nombreuses infrastructures.

Cependant, la stagnation du taux de croissance est également due à des faiblesses structurelles de l'économie béninoise, lesquelles expliquent sa difficulté à encaisser les chocs extérieurs et à obtenir de bonnes performances en année normale. L'économie béninoise repose principalement sur un secteur primaire peu performant, une filière coton en difficulté, une agriculture vivrière encore peu productive qui n'assure pas régulièrement la sécurité alimentaire. Les efforts faits à travers le programme PUASA de mise à disposition d'intrants ont eu un impact immédiat sur la disponibilité alimentaire mais ne pourront pas être poursuivis au même niveau dans le futur. Quant au secteur tertiaire, s'il est dynamique, il reste très sensible aux chocs extérieurs.

L'amélioration de l'accès aux services

La disponibilité des services de base s'améliore constamment : plus de centres de santé, plus d'écoles. L'accès pour les plus pauvres demeure la difficulté principale à surmonter. La fréquentation des centres de santé ne croît pas, l'achèvement du cycle d'enseignement primaire reste à améliorer. Bien que la gratuité de l'école ait été instituée, il reste des coûts à supporter par les familles, officiels et non officiels, qui conditionnent la scolarisation des enfants, et sont mis en relation avec le bénéfice attendu de l'école. La couverture des besoins en eau potable s'est fortement améliorée.

⁹ Cet indice est compris entre 0 et 1. Ses composantes synthétisent les conditions de vie (revenu national brut par habitant), les conditions sanitaires (espérance de vie à la naissance) et l'accès au savoir (durées moyenne et attendue de scolarisation).

¹⁰ Estimation du RMDH (rapport mondial sur le développement humain), PNUD, 2010

¹¹ Estimation du FMI en janvier 2012

Des mutations sociales d'envergure

L'exode rural se poursuit. De 40% en 2006 la population urbaine devrait être de 60 % à l'horizon 2025.

L'impact de cet exode est fort sur le milieu rural, car il est le fait des couches les plus dynamiques de la population. Une des conséquences en est l'apparition de familles dont les jeunes adultes sont absents, et qui ont par conséquent des capacités plus limitées de protéger et d'entretenir leurs membres.

En milieu urbain, de nombreux jeunes et moins jeunes arrivent et font face à un marché du travail saturé. La capacité d'absorption des villes étant limitée, les infrastructures et équipements font défaut. En conséquence, se développent les habitats insalubres, les quartiers non desservis correctement par les réseaux et les services sociaux, et des situations de tension sociale dues à ces conditions de vie difficiles.

Des changements culturels et sociétaux sont à l'œuvre, soutenus par l'urbanisation et les phénomènes de globalisation, d'individualisation et d'ouverture à l'extérieur. Ce processus de changement agit sur les rôles des composantes de la famille, sur les individus, sur les valeurs culturelles, et crée des tensions ainsi qu'un sentiment d'insécurité dans la population.

2.1.2 La vulnérabilité et les risques sociaux

Les risques sont les aléas négatifs qui peuvent avoir des conséquences néfastes sur les individus et les familles et compromettre la qualité de leurs conditions d'existence. Beaucoup de familles étant déjà pauvres ou à la limite de la pauvreté, la survenue de coups durs a un effet dévastateur sur leur niveau de vie. Potentiellement, 76%¹² de la population subissant une pauvreté multidimensionnelle est exposée à des risques importants auxquels elle peut difficilement faire face.

80% des familles sont exposées à des risques d'ordre économique : hausse tendancielle des prix, chômage et sous-emploi, chocs économiques avec régression de l'activité. 94% de la population, travaillant dans l'informel, ne dispose d'aucun mécanisme de protection face à la baisse de l'activité économique et en subit de plein fouet les conséquences dans la baisse de revenus.

Les risques sanitaires ont un lourd impact sur 80% des familles. La prévalence des maladies transmissibles reste élevée, beaucoup de pathologies liées à la maternité sont peu soignées. La fréquentation des centres de santé reste structurellement faible au Bénin (45 % en 2009 avec de fortes disparités régionales¹³).

Cette exposition aux risques sanitaires est avant tout due aux difficultés qu'ont les familles d'assumer les coûts des soins. Seul 9% de la population a une couverture santé (2% par les mutuelles, 6% par le FNRB et 1% par une assurance privée). Malgré les investissements en infrastructures, le niveau d'équipement ne suit pas la croissance démographique (1 médecin pour 6787 habitant en 2002, 1 pour 7979 en 2009, même tendance pour les infirmiers, les lits d'hôpital etc.).

80% des familles se sentent exposées aux risques environnementaux. Au Bénin, il s'agit en premier lieu des inondations¹⁴ et des sécheresses. Les crises environnementales sont d'autant plus dévastatrices que 70% de la population active tire ses revenus de l'agriculture.

Enfin, 70% des personnes se sentent exposées à des risques plus personnels : la violence, surtout pour les femmes et les filles, les agressions et les crimes, les actes de sorcellerie, qui entraînent une forte insécurité psychologique parmi les victimes.

¹² Données tirées du rapport « sécurité humaine et développement humain au Bénin 2010-2011 » Ministère du Développement -PNUD

¹³ La fréquentation des centres de santé est inférieure à 30% dans le Plateau, le Couffo et les Collines. Elle régresse fortement entre 2008 et 2009 dans les Collines et l'Atacora. Elle ne progresse que dans l'Atlantique (43%) et le Littoral (101%)

¹⁴ Les inondations de 2010 ont touché 55 communes sur les 77 communes du pays.

2.1.3 La demande et les besoins de protection sociale :

La protection sociale doit permettre d'atténuer les risques les plus importants notamment par :

- a) La mise en place de filets de sécurité qui garantissent contre les risques les plus fréquents :
 - l'accès à l'assurance maladie ;
 - la mutualisation d'autres risques, et leur couverture par des assurances ou micro-assurances (risques agricoles, décès, etc.)
- b) L'autonomisation des catégories les plus pauvres et vulnérables qui leur permettra de faire face aux chocs tant économiques que sociaux : soutien aux activités génératrices de revenus, micro-finance renforcement de capacités ;
- c) La protection qui cible les catégories les plus vulnérables-familles très pauvres ou indigentes, personnes handicapées, enfants en situation difficile, femmes, personnes du troisième âge- en développant des services sociaux de proximité.
- d) l'organisation rapide, efficace et bien ciblée des secours en cas de catastrophes et de sinistres.

2.1.4 Les stratégies de prévention et de protection contre les risques

Les mécanismes de protection traditionnelle comme les groupes d'entraide, les tontines, les petites corporations se fondent sur le capital social de leurs membres. La protection offerte est limitée par la faible capacité de leurs membres à constituer des réserves suffisantes pour faire face à des chocs répétés et fréquents.

Dans un contexte où les mécanismes de solidarité traditionnelle sont moins efficaces, **l'essentiel de la prévention contre les risques repose sur des stratégies familiales**. La fragilisation des familles, par la pauvreté et les changements sociaux, les moins aptes à protéger leurs membres. Les filets de sécurité offerts par les familles traditionnelles tendent à disparaître avec l'émergence de la famille nucléaire et l'adoption de modes de vie urbains.

La puissance publique met en œuvre des stratégies de deux ordres :

1) Pour la prévention des risques :

- des investissements dans l'offre de services et d'équipement (eau potable, vaccination, construction d'infrastructures, accès aux soins, intrants agricoles etc.).
- des mesures favorisant l'autonomisation des individus et l'augmentation des capacités des familles à résister aux chocs. ces stratégies privilégient l'accès à la micro-finance et toutes les actions de renforcement des capacités des individus et de leurs associations.

2) Pour la protection contre les risques

- la mise en place de mécanismes de protection par assurance ou mutualisation.
- l'élaboration de textes juridiques et réglementaires garantissant les droits des citoyens et de certaines catégories vulnérables.
- l'activation de la solidarité nationale lors de catastrophes et de sinistres.
- la protection et l'assistance sociale ciblées envers les catégories les plus vulnérables.

La société civile est particulièrement mobilisée dans les actions de prévention des risques, par le biais de programmes visant l'autonomisation et le renforcement des capacités des catégories vulnérables ou pauvres.

2.2. LE CADRE DE RÉFÉRENCE DU MFASSNHPTA

2.2.1 *Le cadre stratégique de référence :*

Le développement économique et social de toute nation repose sur l'existence des tissus sociaux qui préviennent l'exclusion de certaines catégories de citoyens. Depuis 1954, le Bénin a toujours mis un accent particulier sur l'exigence de justice sociale et le bien-être individuel et collectif. Cette volonté s'est traduite dans les documents fondamentaux comme la Constitution, les politiques nationales sectorielles et les accords internationaux auxquels le Bénin a souscrit.

La Constitution du Bénin adoptée en 1990 reconnaît un droit légitime à un minimum de bien-être et de dignité pour tous ». L'Etat doit assurer aux citoyens un égal accès aux services et à l'emploi (art 8), protéger la famille dans sa mission de gardienne de la morale et des valeurs traditionnelles (art 18.2), protéger les personnes vulnérables, la femme et l'enfant, les personnes de troisième âge et les handicapés (art 18.4), assurer aux populations l'assistance médicale en cas de maladie (art 16.2).

Des Politiques sectorielles ont été élaborées pour traduire opérationnellement cet engagement de l'Etat à protéger ses citoyens des aléas sociaux et à les appuyer dans leur développement personnel et collectif.

La DEPOLIPO (Déclaration de Politique de la Population) en est un des documents fondamentaux, qui vise à améliorer le niveau de vie et la qualité de vie de la population béninoise. Révisée en 2006, elle met en exergue l'importance du secteur social dans le dispositif de lutte contre les inégalités sociales et dans la promotion du bien-être de tous.

Les Études Nationales de Perspectives à Long terme ont mis en lumière le projet de société que porte la communauté nationale béninoise, et ont décliné le scénario de développement qui pourra concrétiser cette vision, **la vision ALAFIA à l'horizon 2025**. La gestion de la solidarité et le renforcement de l'unité nationale sont des dimensions essentielles dans ce scénario. Elles s'appuient sur le renforcement des valeurs familiales et communautaires, le développement des services sociaux essentiels et la protection des couches vulnérables.

Les perspectives décennales de développement déclinent les choix stratégiques de développement à moyen terme définis dans la Vision Alafia et servent de support aux orientations stratégiques de développement qu'élabore le Gouvernement pour mobiliser ses ressources autour des priorités nationales. Le Ministère de la Famille est concerné en premier lieu par l'Action n°5 relatif au renforcement du Capital Humain, et particulièrement par les sous-objectifs relatifs à la protection sociale et à la solidarité, à la promotion de l'égalité entre les sexes, à l'autonomisation des femmes, à la lutte contre la traite des enfants.

Les stratégies de croissance pour la réduction de la pauvreté(SCRP) constituent les documents d'opérationnalisation de ces objectifs stratégiques et le cadre fédérateur de l'intervention des Partenaires Techniques et Financiers du Bénin. Les axes stratégiques retenus n'ont pas connu de modifications importantes entre les documents de génération I, II et III. Cependant, le contenu et l'étendue des domaines d'intervention prioritaires sont renforcés dans la SCRPIII portant sur la période 2011-2013, et mettent en avant la réduction des inégalités de genre et le renforcement de la protection sociale dans la partie relative au Renforcement du Capital Humain.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, adoptés en 2000 constituent un ensemble d'engagements à réaliser afin de progresser notablement vers la réduction de la pauvreté à l'horizon 2015. Les préoccupations sociales y sont prépondérantes et concernent l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim, l'éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité entre les hommes et tes

femmes, la réduction de la mortalité infantile et maternelle, la lutte contre les maladies, la préservation de l'environnement pour un développement durable, et l'émergence d'un partenariat mondial qui accompagne les pays les moins avancés dans leur combat contre la pauvreté.

De nombreuses politiques et stratégies sectorielles déterminent des objectifs quantifiés, des axes d'intervention, de programmes et des projets d'investissement qui concrétiseront dans la réalité les priorités définies dans les documents d'orientations stratégiques. Pour une meilleure lisibilité, ces stratégies et politiques seront mentionnées dans les parties du diagnostic stratégique qui leur sont spécifiques.

Le Bénin a souscrit à de nombreux engagements internationaux qui relèvent de l'agenda du développement social. Les principaux en sont la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Convention Internationale sur l'Élimination de Toutes les Formes de Discrimination Raciale, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDEF), la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant, etc. Pour des raisons de lisibilité, ces différents accords seront mentionnés au fur et à mesure de la partie diagnostic en relation avec les sous-secteurs qu'ils concernent plus spécifiquement.

2.2.2 Bref historique du champ couvert par le Ministère en charge de la Famille et des Affaires Sociales

Toujours présentes dans les programmes des gouvernements qui se sont succédés depuis 1952, les Affaires Sociales ont été rattachées à différents ministères : celui de la Santé et des Affaires Sociales, celui du Travail, celui de la Justice et de la Législation. Durant cette période d'environ quarante années, les principales missions s'attachant aux affaires sociales ont été l'assistance sociale, la protection maternelle et infantile et l'autopromotion des communautés à la base. En 1998, le secteur des Affaires Sociales prend un tournant décisif avec la création d'un Ministère à part entière qui prend en charge :

- les mécanismes de gestion des risques sociaux ;
- la solidarité et la lutte contre la pauvreté.

Au-delà des changements de dénominations, le champ couvert par le Ministère reste stable de 1998 jusqu'à nos jours tout en évoluant au fur et à mesure de l'émergence de nouvelles préoccupations tant nationales qu'internationales dans la lutte contre la réduction de la pauvreté.

Les évolutions importantes à souligner sont :

- l'apparition de l'approche genre ;
- le renforcement progressif du rôle de conception et de suivi évaluation des politiques, en complément de la mission de service au public ;
- l'émergence du concept de développement social, plus englobant ;
- la mise en valeur de certaines catégories cibles, l'enfant, les personnes handicapées et les personnes du troisième âge.

2.2.3 Le champ couvert par le diagnostic stratégique

Les deux derniers décrets précisent les attributions du Ministère autour de trois champs thématiques :

4. le développement social,
5. la protection sociale,
6. la solidarité nationale.

Le concept de développement social :

Ce concept exprime l'aspiration d'assurer le bien-être individuel et collectif de la population, à la fois comme cible et comme actrice, en s'inscrivant résolument dans les valeurs culturelles et sociales de la collectivité nationale. Les dimensions éthique, politique, économique, sociale et environnementale sont présentes dans ce concept, ainsi que l'exigence d'une plus grande justice sociale. Ce concept émerge progressivement à partir du constat que le développement n'est pas qu'un enjeu économique mais qu'il doit satisfaire les aspirations et les besoins des populations dans leur diversité, en préservant et renforçant le tissu social dans lequel s'épanouissent les individus et leurs communautés.

Le concept de protection sociale :

Ainsi que le définit le DSCR III, « la protection sociale est l'ensemble des mesures publiques et privées mises en œuvre pour protéger la population contre des risques sociaux et garantir leur accès aux services essentiels ».

La protection sociale est vue comme un amortisseur aux problèmes socio-économiques visant à réduire l'impact des mutations et des crises sociales et économiques sur les populations les plus pauvres. Elle est également un facteur de changement social en favorisant des mécanismes de prise en charge collective des risques qui réduit la fracture sociale entre riches et pauvres, et permet aux couches les moins favorisées d'accéder à des services et des opportunités.

Le concept de solidarité nationale.

Pour le Ministère en charge de la Famille, la Solidarité Nationale relève avant tout de la volonté d'une « prospérité partagée ». Elle se construit donc sur des valeurs d'entraide entre les citoyens, soit directe, soit pas l'intermédiaire du Budget National. Elle englobe des mécanismes de secours qui font appel en premier lieu aux contributions des Béninois et du budget national pour venir en aide à des catégories de citoyens qui sont confrontés à des difficultés particulièrement graves. Ces secours sont ponctuels, conjoncturels et mobilisés pour répondre à des urgences, soit individuelles, soit collectives, et faire face à des sinistres et des catastrophes.

Le mandat du Ministère est large et multiforme, comportant à la fois une mission de service au public et l'encadrement de trois domaines d'intervention. La demande provenant à la fois de ses publics cibles privilégiés, de la société en général et de la puissance publique, ne cesse de croître, en volume et en complexité, alors que le Ministère ne dispose que de moyens très limités. Les affaires sociales vont relever des compétences des communes, le ministère conservant un rôle régalien dans ce domaine. D'autres problématiques sont en plein développement, comme celles du développement social, du socle de protection sociale et de la solidarité. Le Ministère doit donc se repositionner sur l'ensemble de son secteur en tenant compte de ces évolutions et se donner les moyens de contribuer significativement à la réduction de la pauvreté et au développement du capital humain national.

3. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE

Le mandat de protection sociale au Bénin est né depuis les années 50. Il est assuré par plusieurs ministères. En 1998, avec la création du Ministère de la Protection Sociale et de la Condition Féminine, l'Etat, sous l'acception de l'assistance sociale décide d'accompagner les familles en situation de précarité et les personnes vulnérables par l'octroi de secours.

Le Ministère a pour mandat exprès de protéger certaines catégories de la population qui sont particulièrement vulnérables aux risques sociaux : les personnes handicapées, les enfants les personnes de troisième âge et les femmes. Les politiques et stratégies élaborées dans ce domaine vont au-delà de la protection de ces groupes défavorisés et incluent des actions visant à leur autonomisation par le renforcement de leurs capacités.

La protection sociale mise en œuvre par le Ministère en direction de ces groupes-cibles comprend :

1. la mise en place d'un dispositif légal et réglementaire de protection des droits de ces catégories de citoyens ;
2. la conception et la mise en œuvre de stratégies de protection adaptées à chaque cible et la coordination des différents acteurs ayant pour vocation d'assister ces groupes cibles, ainsi que des actions de renforcement des capacités visant à l'autonomisation ;
3. un service social de proximité qui prête assistance et protection sur le terrain aux personnes vulnérables. Ce service social est principalement délivré au niveau des centres de promotion sociale présents dans toutes les communes du Bénin.

Au-delà de ce mandat de protection de certaines catégories vulnérables, le Ministère est partie prenante d'une approche plus globale dans le cadre de la mise en place du socle de protection sociale¹⁵. Il participe à la définition de son contenu et de ses modalités d'application.

Ce diagnostic stratégique analysera à la fois la protection sociale vue par le prisme des groupes cibles prioritaires pour le Ministère mais aussi la protection sociale comme approche globalisante pour la prévention des risques sociaux. Il portera également sur la détermination des besoins en protection sociale et sur la réponse institutionnelle qui y est apportée, afin d'en dégager les forces, les faiblesses et les défis à relever.

3.1. LA PROTECTION SOCIALE

3.1.1. La protection des personnes handicapées

a) La situation des personnes handicapées au Bénin

Par personnes handicapées, on désigne au Bénin « Toute personne atteinte d'une déficience congénitale (malformation, trisomie 21) ou acquise (accident, maladie infectieuse), de sorte que son aptitude à intégrer les différents systèmes (éducation, formation, emploi, etc.) soit compromise ou mal perçue. L'origine des handicaps est multiple, génétique ou sanitaire, de naissance ou acquise.

Panorama statistique.

Les données quantitatives sont peu nombreuses et anciennes. Selon le dernier RGPH3 de 2002, les personnes handicapées étaient au nombre de 172.870, soit 2,55 % de la population.

La prévalence du handicap croît fortement avec l'âge. Elle passe de 0,7% pour la tranche de 0 à 4 ans (avec une forte prépondérance des facteurs génétiques et néonataux) à 14% pour la tranche 60 ans et plus car s'ajoutent progressivement les invalidités acquises avec l'âge. En tenant compte de la pyramide démographique, le tiers des personnes handicapées du Bénin sont des jeunes de 0 à 24 ans, ce qui pose de façon aiguë la question de leur intégration tant scolaire que professionnelle.

Trois types de handicaps sont prédominants : la malvoyance (37,5%), la paralysie des membres inférieurs (12,7%) et la cécité (9%)¹⁶.

¹⁵ Se référer au Chapitre II A.5 p.25

Les difficultés d'intégration sociale sont révélées par deux séries d'indicateurs :

- 72% des personnes handicapées n'ont aucune instruction et certaines catégories sont particulièrement affectées comme les muets, ceci reflétant l'absence de dispositif d'éducation spécialisée. Le phénomène est plus accentué en milieu rural avec un taux de 79% comparé à 53% en milieu urbain
- **la moitié** des personnes handicapées sont déclarées inactives. Celles qui sont actives sont employées dans le secteur informel, dans l'agriculture ou le petit commerce. Seulement 4,5 % des personnes handicapées sont salariées.

Le rejet et ses conséquences

Traditionnellement le handicap est perçu au Bénin comme une malédiction ou la sanction de la transgression d'un interdit, une sanction sociale d'un mauvais comportement. L'ostracisme se traduit par :

- le manque d'attention et de soins au sein de la famille ;
- la marginalisation dans les milieux d'éducation et de formation professionnelle ;
- le déni de droit.

Ce rejet a pour conséquences des difficultés d'accès :

- à l'emploi et aux revenus ;
- au financement de leurs activités ;
- à l'éducation ;
- aux soins et traitements médicaux ;
- à un accompagnement psycho-social spécialisé ;
- à la reconnaissance et à la jouissance de leurs droits.

Certaines catégories sont confrontées à des difficultés additionnelles. Il s'agit :

- des femmes handicapées (violences, maternité) ;
- des enfants handicapés (abandon, infanticide) ;
- des personnes handicapées mentales.

Les besoins des personnes handicapées en protection sociale

Ils sont de trois (3) ordres :

1. l'atténuation ou la résorption des handicaps par les soins, les traitements, la chirurgie, les appareillages, la rééducation, la réadaptation et divers accompagnements ;
2. l'insertion sociale et professionnelle par une éducation adaptée et professionnalisante, l'accès au monde du travail, l'accès au financement et à l'accompagnement des AGR, l'accompagnement psycho-social et la prise en charge pour les personnes les plus vulnérables ;
3. la reconnaissance de leurs droits et de leur utilité et valeur avec la lutte contre les pratiques marginalisantes et l'application de mesures de discrimination positive.

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

Pendant longtemps, la prise en charge du handicap n'a pas été régie par des textes au Bénin. Le Bénin a ratifié le 23 août 2011 la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées et vient d'adopter en Conseil des Ministres le 27 décembre 2011 une Politique Nationale

¹⁶ Parmi les personnes handicapées : 7,2% sourds, 2,3% muets, 3,3% handicapés mentaux, 4,3% handicapés des membres supérieurs et 23,5% présentent d'autres handicaps

de Protection et d'Intégration des personnes handicapées. L'arsenal juridique et réglementaire est sommaire et ne permet pas la mise en place de discrimination positive venant compenser les difficultés causées par le handicap. Au contraire des mesures discriminatoires défavorables sont appliquées dans le recrutement des agents de la fonction publique. Les normes d'accès aux infrastructures ne sont pas appliquées et respectées.

Les prestations offertes

Au niveau institutionnel, plusieurs ministères sont plus impliqués dans la protection et l'appui aux personnes handicapées. Il s'agit des Ministères en charge : des personnes handicapées ; de la Santé ; de l'Enseignement maternel et primaire ; du Travail ; du sport ; de la culture, du Développement et de la Réforme Administrative.

Au plan opérationnel, des structures confessionnelles et des ONG viennent en appui aux personnes handicapées, en gérant des centres d'accueil, en finançant des traitements médicaux et des aides techniques (appareillage et rééducation), en accompagnant les personnes handicapées dans leurs projets économiques, en distribuant des secours.

Un réseau d'associations de personnes handicapées est actif et s'investit dans la prise en charge des personnes handicapées : centres d'enseignement spécialisés privés, assistance et appuis médicaux et pour la réadaptation, mesures d'insertion.

Les prestations et résultats obtenus se présentent comme suit :

- l'existence de centres d'éducation spécialisée et de centres d'appareillage orthopédique et de rééducation fonctionnelle tant publics, que confessionnels et privés ;
- l'expérimentation d'intégration scolaire développée avec succès par le PASEB dans le Zou et reprise par le Programme National de Réadaptation à Base Communautaire (PNRBC) qui mobilise plusieurs acteurs et permet notamment d'éduquer les enfants dans les écoles ordinaires.

Les prestations offertes par le MFASSNHPTA

Le Ministère en charge des personnes handicapées a dans ses attributions d'initier et de faire appliquer des textes législatifs et réglementaires en faveur des personnes handicapées, de promouvoir l'intégration et l'autonomie des personnes handicapées dans tous les aspects de la vie sociale, de concevoir et veiller à la mise en œuvre de programme de réadaptation et de coordonner les acteurs intervenant auprès des personnes handicapées.

Son action se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel:

- au bénéfice direct des personnes handicapées : octroi de secours à travers les CPS et d'appuis à travers le FARIPH (Fonds d'Appui à la Réadaptation et à l'Intégration des Personnes Handicapées sous tutelle du Ministère) qui finance les soins de santé, des interventions chirurgicales, et l'appareillage, des formations professionnelles, la scolarisation des enfants, les activités génératrices de revenus. Cet appui passe par les structures déconcentrées du ministère.
- à travers des centres d'accueil et d'enseignement sous tutelle (2 centres de promotion sociale pour les aveugles et 2 centres de formation professionnelle en fonctionnement, 1 centre pour les sourds en construction), et des appuis financiers (faibles) octroyés à des centres gérés par d'autres acteurs.
- à travers le programme national de réadaptation communautaire qui incite les familles ayant des personnes handicapées à se rapprocher des espaces contact et de dispositifs de prise en charge des personnes handicapées.

Au niveau conception-recherche développement et orientation des politiques

- En réponse au manque de protection réglementaire et juridique des personnes handicapées, le Ministère a entamé la procédure de ratification de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. Il a également élaboré, dans un processus largement participatif impliquant tous les acteurs, une Politique Nationale d'Intégration des Personnes Handicapées qui constitue la plateforme sur laquelle seront développées des interventions plus ambitieuses en faveur des personnes handicapées. Le Ministère a également fait du plaidoyer pour l'application des mesures réglementaires prises (normes d'infrastructures, recrutement, etc.)

3.1.2 La protection de l'enfant et de l'adolescent

a) La situation des enfants et des adolescents au Bénin

Par enfant on désigne tout individu de moins de 18 ans. Le Bénin signataire des conventions internationales protégeant les enfants s'est engagé à protéger, faire respecter les droits des enfants et à tout mettre en œuvre pour que leur parcours de développement personnel soit le plus harmonieux et complet, bâtissant ainsi les ressources humaines dont le pays aura besoin dans l'avenir.

Panorama statistique de l'enfance et de l'adolescence

La population totale du Bénin était de 6.769.914 habitants en 2002 (RGPH3) et est estimée à 9 500 000 environ en 2011. C'est une population jeune avec 54% de moins de 18 ans en 2011.

Les indicateurs sociaux concernant l'enfance reflètent la situation socio-économique difficile de la population, fortement affectée par la pauvreté tant monétaire que non monétaire, laquelle touche un ménage sur 3 en 2011:

- une mortalité infantile qui reste élevée (67 ‰) ;
- la malnutrition qui touche un enfant sur 3 ;
- le taux net de scolarisation de 73% en 2011, avec des problèmes de maintien des enfants à l'école sur l'ensemble du cycle primaire, et particulièrement pour les filles ;
- 500 000 enfants sont au travail soit 276 081 garçons et 208 273 filles.

Les enfants en situation de vulnérabilité

Certaines catégories d'enfants sont plus particulièrement à risque et sont confrontés à des pratiques ou des situations néfastes à leur bien-être. 25%¹⁷ environ des enfants béninois sont en situation de vulnérabilité,

On observe certaines tendances lourdes qui agissent défavorablement sur la situation des enfants en général et vulnérables en particulier :

La croissance du nombre des orphelins et des enfants vulnérables

Que ce soit par le simple effet de la croissance démographique ou par des phénomènes qui fragilisent les familles, le nombre d'enfants orphelins et d'enfants vulnérables augmente. 7000 d'entre eux sont pris en charge dans les structures d'accueil.

Le VIH/SIDA est responsable de 25% des cas d'orphelins et enfants vulnérables.

¹⁷ Étude sur la traite des enfants, 2007

Le respect insuffisant de l'individualité des enfants.

- 33% environ des enfants dont la naissance n'est pas enregistrée. N'étant pas répertoriés et pleinement insérés dans le système scolaire et social, ils sont plus facilement victimes de traite, de surexploitation etc.
- 45% des mariages étaient précoces en milieu rural (25% en milieu urbain). Outre le déni de droits et la violence que constitue ce mariage pour les jeunes, ils ont pour conséquence le retrait des filles de l'école, et de nombreuses grossesses précoces qui sont néfastes à la santé des jeunes mères et à leur développement.

La maltraitance

- La maltraitance et les violences affectent également les filles et garçons. Cela va du déni de nourriture et de soins à des coups et blessures, injures, etc. Les enfants placés, en apprentissage et autres sont plus exposés à la maltraitance. Les auteurs des violences sont la famille, les maîtres d'apprentissage et patrons, etc.
- Les mutilations génitales féminines sont toujours pratiqués bien qu'en régression. Dans 70% des cas, l'excision a lieu avant 8 ans. La prévalence actuelle est estimée à 13%¹⁸.
- Les violences et abus sexuels concernent avant tout les filles de 10 à 18 ans. Le harcèlement et les abus sexuels sont répandus dans les milieux de formation et constituent un des freins à la scolarisation des filles dans le secondaire. Ces abus et violences sexuels ne sont pas suffisamment reconnus comme des violences graves et leur répression se heurte à de nombreux préjugés.

L'exploitation économique et sexuelle

La traite des enfants est alimentée par la pauvreté et l'abus du système traditionnel de confiage. En 2008, l'enquête nationale sur la traite des enfants estimait à 67.437 le nombre d'enfants victimes. Ces enfants sont issus de familles pauvres et 70% d'entre eux n'ont jamais été scolarisés. Beaucoup d'entre eux rejoignent des circuits de traite vers les pays limitrophes. Ces enfants massivement employés dans les travaux domestiques, le commerce ou les activités agricoles, n'ont pas accès à l'école, à la santé, ne perçoivent pas de salaires. Ils sont maltraités, exploités économiquement et parfois sexuellement. Le travail des enfants persiste à un niveau élevé. En 2003, environ un tiers des enfants de la tranche d'âge de 10 à 14 ans sont actifs. Ils sont employés dans le secteur informel. Certains de ces enfants sont parfois victimes d'exploitation sexuelle.

L'abandon des enfants et le manque de soutien

L'ampleur réelle du phénomène des enfants de la rue n'est pas encore correctement documentée et les statistiques n'existent pas. La défaillance du tissu familial (divorce, inexistance de soutien) ou les violences familiales sont à l'origine de l'abandon du foyer par les enfants. Ces enfants vivent dans des conditions sanitaires, psychologiques et économiques désastreuses, sans foyer, hygiène, nutrition correcte. Ils sont exposés à des abus et violences de tous ordres et à une exploitation économique et sexuelle.

Les enfants en conflit avec la loi ont de fait perdu le lien familial et sont placés dans des institutions qui sont plus ou moins aptes à les recevoir et surtout à les réinsérer.

Les problèmes qu'affrontent les enfants et adolescents en situation de vulnérabilité

Les enfants et adolescents vulnérables sont confrontés à :

- un manque de sécurité, suite à la désintégration du tissu familial ;
- la détérioration de leurs conditions de vie et de développement (maintien à l'école, accès aux soins et à la nourriture, aux loisirs etc.) ;

¹⁸ EDS 2006

- l'exposition à des comportements prédateurs : exploitation économique ou sexuelle, violences et maltraitements ;
- l'insuffisance de prise en charge et d'appui qui leur permettraient de retrouver des conditions de vie plus favorables à leur développement.
- l'insuffisance des structures d'accueil des enfants en situation difficile.

En conclusion : la demande et les besoins de protection sociale des enfants

Les besoins des enfants sont de trois ordres :

- le besoin de protection des droits de l'enfant et de l'adolescent en général, comprenant la lutte contre les pratiques et croyances leur déniaient leurs droits individuels et le respect de leur intégrité physique et morale ;
- le besoin de protection et d'encadrement des enfants au sein de leurs familles lorsque celles-ci ne peuvent assumer totalement ce rôle ;
- le besoin de protection et d'encadrement des enfants sans soutien familial, et qui devraient être pris en charge par des dispositifs appropriés (orphelinats structures d'accueil etc.)

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

Le secteur de la protection de l'enfance dispose d'un cadre réglementaire assez complet, comprenant à la fois des engagements à respecter, les conventions internationales en la matière, et des dispositifs législatifs nationaux qui mettent en conformité l'arsenal juridique avec les principes de ces conventions. Tant pour la lutte contre les violences, le respect des droits de l'enfant, la lutte contre les mutilations génitales féminines, la protection des enfants travailleurs que la lutte contre la traite, il existe des textes adéquats¹⁹. Le défi majeur en reste l'application.

Les prestations offertes

De nombreux acteurs interviennent dans la protection de l'enfance :

- des institutions gouvernementales avec de nombreux ministères fortement impliqués qui protègent les enfants dans leurs domaines de compétence ;
- de très nombreux acteurs de la société civile, des associations, des ONG dont deux réseaux structurés que sont RESPED et CLOSE, des acteurs privés (qui gèrent notamment des centres d'accueil) ;
- les partenaires techniques et financiers du Bénin qui sont particulièrement actifs dans ce domaine et apportent financements et expertise technique, dont l'UNICEF.

Il existe un mécanisme de coordination et de suivi des actions de protection de l'enfance auquel participent les acteurs du secteur public, du secteur associatif et les partenaires extérieurs : la Cellule nationale de suivi et de coordination pour la protection de l'enfant et ses démembrements départementaux, communaux et villageois.

Les actions et leurs résultats :

- La mise en place d'un appareil judiciaire composé de tribunaux spécialisés avec 9 juges pour enfants.
- La promulgation de textes protégeant les enfants. L'application des textes se heurtent à de nombreuses difficultés, qui relèvent à la fois d'un manque de moyens mais aussi de la persistance de mentalités et de comportements irrespectueux des enfants.
- La mise en place d'un dispositif exemplaire de lutte contre la traite des enfants. Il débute par la prévention au niveau local et la veille, le repérage du départ des enfants, la lutte contre le trafic et l'interception sur le territoire national et hors frontières, la récupération et la prise en charge des

¹⁹ Voir la liste des textes en annexe

victimes, leur réintégration sociale, la mise en place de structures d'accueil, des dispositifs de sanction, etc.

La prise en charge des enfants vulnérables est effectuée principalement par le secteur associatif et les ONG, qui sont appuyées par les partenaires techniques et financiers. Ces structures sont faiblement encadrées. Les conditions de prise en charge connaissent pas mal d'insuffisances liées à un manque de méthodes et d'outils, de moyens et de ressources humaines qualifiées.

Des campagnes de sensibilisation sur les droits des enfants ont été menées en direction du grand public et des communautés.

Des études ont été commanditées et permettent une bonne connaissance du secteur.

c) La réponse du Ministère

Le Ministère a dans ses attributions de veiller à l'application des textes juridiques et réglementaires protégeant les enfants, de développer le programme de soutien et réinsertion sociale des enfants en situation difficile, de définir le cadre de référence pour les institutions de protection de l'enfance, de coordonner les actions des organismes qui œuvrent en faveur de l'enfant, d'assurer la surveillance nutritionnelle des enfants de 0 à 5 ans.

Son action se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel:

- Les Centres de Promotion Sociale agissent au bénéfice direct des enfants vulnérables. Pour cela un paquet minimum d'activités a été défini qui comporte : l'identification des OEV ; une prise en charge pour les orphelins du Sida par la Cellule Cœur d'Espoir, des actions de réintégration familiale et de placement, le suivi nutritionnel des enfants mal nourris. Le service d'écoute et d'aide juridique installé dans 49 CPS assistent également des enfants (1904 cas traités en un an d'exercice, concernant 1551 filles et 353 garçons). Des actions de sensibilisation et vulgarisation des textes protégeant les enfants sont réalisées en direction de publics bien ciblés, par exemple pour le harcèlement sexuel en milieu scolaire (1437 séances dans 49 communes en 2011 à travers le service d'écoute).
- Le Ministère est à l'origine de la création et de l'installation des comités locaux de lutte contre la traite des enfants (qui sont au nombre de 1800 en 2011), et de la constitution de 5 Brigades de surveillance des frontières.
- Les Centres de Promotion Sociale ont pour mission de suivre les enfants placés dans les centres et structures d'accueil dans leur circonscription.
- Les secours d'urgence et les fonds de solidarité nationale viennent aussi en appui aux enfants, soit directement soit à travers leurs familles.
- Plusieurs CPS maintiennent des ateliers de formation pour les jeunes filles déscolarisées.
- Le Ministère apporte un appui direct à 4 CAPE chaque année.
- Pour toutes ces actions, hormis le service d'écoute, les performances et les résultats sont limités par l'insuffisance des ressources financières et humaines des CPS.

Au niveau conception-recherche, développement et orientation des politiques

- Le Ministère a pris une part active à la ratification des conventions protégeant les enfants et à l'élaboration du projet Code de l'Enfant, actuellement à l'étude par l'Assemblée Nationale. Des accords de coopération bilatérale sur la lutte contre la traite des enfants ont été signés avec le Nigeria, le Congo et bientôt le Gabon et le Togo.
- Il a également élaboré la Politique Nationale de Développement Intégré du Jeune Enfant, et la Politique et Stratégie Nationale de Protection de l'Enfant et son plan d'action quinquennal (2008-2012).

- Deux bases de données ont été mises en place auprès de l'Observatoire de la Famille, de la Femme, et de l'Enfant, l'une spécifique aux enfants (CHILDPRO) et l'autre consacrée aux violences faites aux femmes et aux filles. Il produit régulièrement le tableau de bord social sur les indicateurs de vulnérabilité des enfants. Deux sites web ont été créés²⁰.
- Dans son rôle régalien, le Ministère a élaboré les normes et standards de protection sociale et le paquet minimum relatif à l'accueil des enfants, les normes et standards des CAPE. Le ministère s'implique dans la révision des textes sur l'adoption des enfants. Un recensement des orphelinats a été effectué.
- Plusieurs études ont été commanditées.

3.1.3. La protection de la femme

La femme est l'une des composantes sociales à laquelle les sociétés ont longtemps dénié les droits reconnus à la personne humaine. Les femmes béninoises sont placées structurellement dans une position d'infériorité par rapport aux hommes, et sont particulièrement victimes de violence. Leurs droits et possibilités d'accès aux opportunités économiques et sociales ne sont pas respectés. Dans ce sens, les femmes dans leur ensemble sont considérées comme un groupe vulnérable qui doit être accompagné par des stratégies spécifiques de protection sociale.

a) La situation de vulnérabilité des femmes au Bénin

Panorama statistique.

Selon le dernier recensement général de la population de 2002, les femmes étaient 3.485.795 soit 51,5% de la population. La projection à 2011 porte le nombre de femmes à environ 4.900.000, en gardant la même proportion entre hommes et femmes au sein de la population.

Une grande exposition à la violence

Les normes et croyances sociales ont traditionnellement accordé peu de droits aux femmes et permis l'ancrage profond de pratiques violentes à leur égard. 69% de femmes ont été victimes de violences²¹.

La violence est d'abord présente au sein des foyers, à travers :

- les différends qui surgissent au sein des ménages débouchent trop souvent sur des violences physiques, des insultes et des menaces de châtiments et abandons.
- le mariage polygame (27% des unions sont déclarées polygames dans le RGPH-3 de 2002) est également source de violences, avec les tensions qu'il génère entre les coépouses et leur progéniture ainsi qu'avec le mari.
- la vision utilitaire des filles, et notamment les mariages forcés et précoces.
- la pratique du lévirat, lequel est souvent forcé par des violences et abus divers sur la veuve. Les mutilations génitales féminines.

Hors du cercle familial, les femmes et filles sont fortement exposées aux violences sexuelles, séquestration et enlèvement pour obtenir de force des rapports sexuels, voire des viols. Le harcèlement sexuel est très prégnant en milieu scolaire.

Une plus grande situation de pauvreté et de précarité

Les relations inégales au sein des familles créent une situation différenciée des hommes et des femmes. En effet, les femmes ont moins accès à tous les services de base. Majoritairement employées dans le secteur agricole de subsistance ou dans le secteur informel, leurs activités sont peu rémunératrices. Elles manquent de capital ainsi que d'autonomie de décision afin de développer leurs

²⁰ www.cnspe.net et www.offebenin.org

²¹ Étude sur les violences faites aux femmes, MFSN, 2009

activités économiques. La déresponsabilisation des pères s'accroît lorsque le couple se sépare ; la femme se retrouve chef de famille seule à assumer toutes les dépenses. Bien que des dispositifs légaux soient prévus pour s'assurer de la contribution des pères à l'entretien des enfants, il est difficile dans la pratique d'obtenir le paiement de pensions alimentaires.

Moins de possibilités de développement personnel et donc de progression sociale et économique

Si l'accès au système éducatif connaît un progrès certain, le maintien des filles dans l'éducation demeure un des plus gros défis. Les filles ne constituent que 26% des effectifs du secondaire et 25% des effectifs dans l'enseignement supérieur.

De fortes contraintes demeurent dans l'accès au capital et aux ressources, ce qui entrave les activités génératrices de revenu. L'accès au patrimoine et à l'héritage bien que consacré par la Loi est difficile à obtenir en pratique. La progression du nombre de femmes élues locales est très faible puisqu'elles sont passées de 3,75% des conseillers communaux en 2002 à 4,18 en 2008, par rapport à un objectif affiché de 30% en 2015.

Ces contraintes sont moins affirmées en milieu urbain et dans les classes moyennes. Cependant les freins à l'éducation secondaire et supérieure demeurent, de même que les préjugés défavorables à l'emploi et à la promotion des femmes. Ainsi la présence de femmes aux postes décisionnels est encore restreinte.

Les évolutions récentes et les tendances lourdes

Une lente progression dans la reconnaissance du statut individuel de la femme.

On constate une pénétration lente mais réelle des droits de la femme au sein des populations, illustrée par le recours accru à différentes instances en cas de violations des droits.

Les violences à l'égard des femmes et des filles demeurent massives. Certains types de violence sont en diminution, comme les mutilations génitales féminines, et les violences physiques graves à un moindre degré.

Une progression de l'éducation des femmes, mais qui reste en deçà des objectifs de développement²².

Pas d'avancées notable sur la pauvreté et la précarité.

Les études spécialisées sont absentes qui permettraient d'estimer la vulnérabilité sociale et économique des femmes au sein des familles et d'en évaluer l'évolution. Cependant, la détérioration des conditions économiques a entraîné une augmentation de la pauvreté monétaire dans les années récentes, après un fléchissement jusqu'en 2007. L'aggravation de la pauvreté affecte tous les membres des familles, et particulièrement les femmes qui ont moins d'accès aux ressources et services. Les indicateurs qui mesurent l'accès des femmes aux soins relatifs à la maternité ne montrent pas d'évolution fortement positive.

L'urbanisation introduit des changements positifs et négatifs majeurs dans les relations familiales et dans la situation des femmes.

En conclusion : la demande et les besoins de protection sociale des femmes

Les besoins sont de trois ordres :

1. La protection de son individualité. Ceci recouvre à la fois l'affirmation et la reconnaissance de ses droits tant sociaux qu'économiques, le respect de sa personne et de ses volontés et la lutte contre les violences et la situation d'impunité des auteurs de violence.

²² Cf Rapport d'avancement sur l'atteinte des OMD

2. La lutte contre la précarité et la vulnérabilité, laquelle se joue dans l'accès aux services qui garantissent sa survie (la santé) et ses possibilités d'avenir (l'éducation) ; mais aussi dans l'accès à des ressources et du capital qui permettent de sécuriser ses conditions d'existence.
3. La reconnaissance du triple rôle des femmes dans la société, et en particulier du poids et de la responsabilité qu'elles assument vis-à-vis des enfants. L'existence de dispositifs d'accompagnement et de filets de sécurité est une nécessité lorsque les conditions économiques et sociales remettent en cause la stabilité des familles et leurs revenus ou moyens d'existence.

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

Le Bénin a adhéré à plusieurs Conventions internationales qui traduisent son engagement à améliorer le statut de la femme et à réduire les inégalités de genre. La Loi fondamentale du 26 août 1977 et la Constitution du Bénin de 1990 réitèrent les principes d'égalité de droits et de traitement entre hommes et femmes sur tous les plans. Cette volonté manifeste s'est concrétisée dans la prise en compte des besoins spécifiques des femmes dans les orientations de développement à long terme et par l'adoption de plusieurs politiques globales ou sectorielles (dans les secteurs de l'Agriculture et de l'Éducation en particulier) favorables soit à la promotion de la femme et de ses droits soit à la promotion du genre. Une Politique Nationale de Promotion de la Femme a été adoptée en 2001. La Politique Nationale de Promotion du Genre adoptée en 2009 actualise toutes ces stratégies et est assortie d'un Plan d'actions ambitieux.

Les prestations offertes

Au niveau institutionnel, Le Ministère de la Famille est en charge depuis 1998 de la Condition Féminine et de tous les aspects concernant la promotion et la protection de la femme. Ses missions dans le domaine ont suivi les évolutions conceptuelles de la prise en compte du genre et des besoins des femmes, pour inclure l'approche Genre et Développement. Le Ministère de la Famille est le chef de file de l'action gouvernementale pour l'opérationnalisation de la prise en compte du genre au niveau national. Aux côtés du Ministère et créé sur son instigation, l'Institut de la Femme a pour vocation de contribuer par ses études et réflexions approfondies à l'élaboration de politiques et de stratégies et d'en observer la mise en œuvre et l'impact et de développer des outils et concepts de formation et de renforcement de capacités.

Les besoins des femmes en protection sont plus particulièrement pris en charge par le Ministère de la Justice, qui est essentiel pour la révision des textes juridiques et la garantie des droits, les Ministères visant à faire respecter les lois et l'ordre public (Défense et Intérieur), les Ministères du secteur social visant à garantir l'accès aux services pour les femmes et filles (Santé et Éducation en premier lieu). Les besoins relatifs à la promotion de la femme sont également du ressort des ministères à caractère économique (Agriculture, Économie, Entreprises, Micro-finance, Artisanat, Commerce et Industrie) et des ministères organisant l'action publique et locale comme les Ministère du développement, de la décentralisation. Les organisations de la société civile sont très impliquées et sont organisées en réseaux structurés dont les plus importants sont RIFONGA, AFJB, WILDAF, CIAF Bénin, Social Watch. Leur intervention touche l'essentiel des domaines de la promotion de la femme. Elles sont particulièrement impliquées dans les actions de plaidoyer afin de réviser et faire appliquer les lois protégeant et promouvant les femmes, ainsi que dans la lutte contre les violences. Certaines associations spécialisées comme l'AFJB, RIFONGA, WILDAF Social Watch et CARE luttent activement sur le terrain pour le respect des droits des femmes et l'appui conseil aux victimes.

Les partenaires techniques et financiers sont fortement présents dans ce secteur. Ils investissent dans le secteur à travers un appui financier aux organisations de la société civile, le financement de programmes spécifiques dans lesquels interviennent des acteurs associatifs et institutionnels et l'appui

programmatische aux départements ministériels et gouvernementaux comme le Ministère de la Famille, L'Institut de la Femme, les Ministères de l'éducation.

Les actions et leurs résultats :

Les actions menées depuis 2002 concernent notamment :

- La révision des textes de lois et l'adoption de nouvelles lois. La lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles s'est développée considérablement depuis 2002.
- Des mesures ont été prises pour augmenter l'accès des femmes aux soins de santé, ciblant particulièrement la maternité (par exemple la gratuite de la césarienne en 2008).

c) La réponse du Ministère

Le Ministère a dans ses attributions de : veiller à la vulgarisation et à l'application effective des textes de lois en faveur de la femme ; identifier les opportunités et priorités d'intervention en vue de renforcer la participation de la femme au processus de développement ; impulser et encourager la vie associative féminine.

Son action se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel:

- Au bénéfice direct des femmes, les actions sont réalisées à travers le réseau des centres de promotion Sociale ;
- A travers les services d'écoute et de conseil aux femmes victimes de violations de leurs droits. Ces services installés à titre expérimental dans 49 communes fin 2009 ont été immédiatement très sollicités : sur 13 mois d'exercice, 12.129 visites et demandes de conseil ont été traitées par les assistants juridiques et 5 .042 cas et dossiers ont été ouverts, concernant 4.927 femmes et filles.
- 1600 séances de sensibilisation ont été réalisées.

Les CPS appuient et suivent environ 1200 groupements féminins dont ils ont accompagné la création :

Au niveau conception-recherche développement et orientation des politiques

- Le Ministère est à l'origine de l'élaboration de toutes les politiques et stratégies globales pour la protection et la promotion de la femme (la PNPF et la PNPG). Il intervient également en tant que chef de file pour la prise en compte des femmes dans les stratégies sectorielles, à la fois pour la protection de la femme et pour sa promotion.
- Comme chef de file, le Ministère est chargé de la veille et du rapportage sur les engagements internationaux en la matière, ainsi que du rapportage sur les avancées réalisées vis à vis de s politiques et stratégies nationales. A cet effet, il organise des réunions de coordination, collecte les informations nécessaires à son rapportage. Cette mission de veille et de suivi est mal assumée et les informations sont parcellaires.
- Le Ministère est fortement impliqué avec ses partenaires institutionnels et de la société civile dans l'élaboration de textes de loi garantissant les droits des femmes, et dans le plaidoyer qui conduit à leur approbation. Le dernier résultat en date est l'adoption de la loi sur les violences basées sur le genre.
- A travers l'Observatoire, un mécanisme embryonnaire de veille sur les violences est en voie d'installation. Une base de données spécifique, SIGVFFE, a été installée avec l'appui de partenaires extérieurs. Les données sont utilisées notamment pour produire le Tableau de Bord social. L'étude a commandité et supervisé des études comme l'étude portant sur les violences faites aux femmes (2007) laquelle a débouché sur un Plan d'action national.

Les moyens mis en œuvre par le Ministère pour la protection de la femme sont insuffisants par rapport aux besoins.

Les financements extérieurs appuient fortement le Ministère dans ce volet, et ciblent plus la lutte contre les violences : diffusion et sensibilisation sur les lois, service d'écoute. L'appui aux groupements féminins est calibré par rapport aux possibilités de financement sur budget national et explique que seuls 3 % des groupements bénéficient d'un réel suivi. Les prestations sociales sont financées via les budgets alloués aux CPS et donc très peu soutenues.

3.1.4 Les personnes du troisième âge

Les mutations sociales et démographiques que connaît le Bénin ont modifié profondément la situation socio-économique des personnes de troisième âge. Augmentant en nombre de par l'allongement de la durée de vie, et étant fragilisées par des phénomènes comme l'exode rural et l'effritement de la solidarité familiale et communautaire, les personnes de troisième âge ont des besoins accrus en protection sociale que la société dans son ensemble se doit de satisfaire.

a) La situation des personnes de troisième âge au Bénin

On considère comme personne du troisième âge au Bénin toute personne dont l'âge est supérieur ou égal à 55 ans, qui était jusqu'en 2005 l'âge officiel de départ à la retraite en 2005. La définition admise internationalement considère comme personne de troisième âge toute personne de plus de 60 ans.

Panorama statistique.

L'effectif des personnes de troisième âge a triplé entre 1960 et 2002. La durée de vie s'est allongée à environ 59 ans en 2002. Bien que la population du Bénin reste encore jeune, les personnes de troisième âge représentent environ 5,5% de la population totale²³, soit un effectif de 522.000 personnes (projection 2011). Avec la transition démographique qui s'annonce, l'effectif et la proportion des personnes de troisième âge dans la population ne peut que croître.

Cette population est plus féminine que masculine. Le ratio hommes/femmes a basculé en faveur de ces dernières en 1992 et est en 2002 de 94,2/100, ceci grâce à l'amélioration des conditions de vie et de santé des femmes.

Les statistiques disponibles sur les personnes de troisième âge proviennent du RGPH de 2002 et sont anciennes. En 2002, les personnes de troisième âge étaient à 86 % analphabètes (72% en milieu urbain et 92% en milieu rural).

Les hommes âgés sont à 85% encore mariés et seuls 5% d'entre eux sont veufs. Par contre, 39% des femmes âgées sont veuves, du fait d'une durée de vie moyenne plus longue, de l'importance de la polygamie et d'un différentiel d'âge lors du mariage. Peu de personnes de troisième âge vivent seules (2,4%). Un quart des ménages comporte une personne âgée parmi leurs membres. 14% des personnes de troisième âge vivent avec un handicap sérieux.

Les personnes de troisième âge restent actives économiquement assez tard, à 72% en milieu rural et à 56 % en milieu urbain. Elles sont surtout employées dans le secteur informel (agriculture ou commerce).

²³ Projection INSAE

Leur environnement familial et leur place dans la communauté

Les personnes de troisième âge, installées majoritairement en milieu rural vivent pour la plupart dans le cadre de la famille élargie qui devrait les prendre en charge.

Le statut social est très différencié. Les hommes âgés sont très respectés, prennent leur place en tant que chef de famille au sein du Conseil des sages de la chefferie, et ont une position d'influence au sein de la famille. La considération qui leur est due a pour corollaire la préoccupation de leur bien-être et une tendance à bien les traiter.

Les femmes âgées ont un rôle beaucoup moins influent dans la communauté. Elles sont chargées de certains rites sociaux. Cependant leur statut et leur rôle peuvent être remis en cause du fait du soupçon de sorcellerie qui pèse souvent sur elles. Elles sont le plus souvent mises à l'écart, voire éjectées de la famille, se retrouvant ainsi totalement isolées.

La question de l'héritage après la mort de leur époux, expose les veuves à des pratiques dégradantes comme l'imposition du lévirat. Les frères du défunt gèrent les droits au détriment de la femme et des enfants, si le mariage n'a pas été conclu civilement. La veuve doit se soumettre à la famille de son époux et accepter ses conditions, si elle veut se maintenir dans son environnement et bénéficier de soutien. Les enfants n'avaient pas traditionnellement le rôle de prendre en charge leur mère veuve.

Des conditions de vie plus précaires

Les personnes de troisième âge ont pour la plupart évolué dans le secteur informel, qui n'offre pas un système de prévoyance sociale. Ainsi, ne pouvant plus travailler suffisamment au soir de leur vie et ne percevant pas de pension, les PTA éprouvent de réelles difficultés à subvenir à leurs besoins.

Pendant que leurs ressources sont fortement diminuées, leurs charges personnelles ont tendance à augmenter. En effet, les dépenses de santé croissent avec l'âge du fait de l'apparition de maladies chroniques (le diabète, l'insuffisance rénale, l'hypertension artérielle) et de handicaps. Leur habitat se dégrade. En outre, elles ressentent des besoins alimentaires spécifiques. L'alimentation pose également problème. Leurs besoins alimentaires diffèrent ; ils auraient besoin de nourriture plus variée et adaptée au grand âge, qu'ils ne peuvent en général se permettre.

Les ménages dirigés par des personnes de troisième âge vivent dans des conditions plus précaires que celle des autres.

Les mutations sociales et leurs conséquences sur les personnes de troisième âge

L'exode rural qui vide les campagnes des forces de travail et des jeunes adultes. Ce phénomène est particulièrement accentué dans l'Atacora où on rencontre des villages où seuls restent les personnes de troisième âge²⁴. Les jeunes envoient des fonds pendant un certain temps mais se désengagent progressivement de cette responsabilité. L'isolement et la pauvreté des personnes de troisième âge s'aggravent alors. Le salariat mobilisant les forces vives à l'extérieur de la maison oblige aussi à délaisser les personnes les plus âgées et dépendantes car il n'y a personne à la maison pour s'occuper d'elles.

En ville, la famille est plus nucléarisée. Ce sont les enfants qui doivent se charger de leurs parents âgés et non la famille élargie. Dans ce cas, se pose la question de la prise en charge lorsque la santé se dégrade et les personnes ne peuvent plus être autonomes.

Les problèmes économiques et le chômage des jeunes pèsent aussi fortement sur les personnes de troisième âge qui disposent de ressources, comme les retraités, qui sont mis à contribution pour aider leurs enfants qui ne trouvent pas d'emploi.

²⁴ Constat de terrain fait la DDFASSNHPTA

Les tendances lourdes

L'allongement de la durée de vie va entraîner l'augmentation du nombre de personnes de troisième âge et en particulier de l'effectif des personnes très âgées qui ont plus de problèmes de santé et de pathologies spécifiques. Leur poids relatif dans la population va aussi croître car la transition démographique se précise. Les projections prévoient le basculement à partir de 2010.

Le processus d'urbanisation va se poursuivre, et donc plus de familles nucléaires devront prendre en charge les parents vieillissants qui ont vécu en ville. Celles-ci n'étant pas toujours en mesure de le faire, la puissance publique sera de plus en plus appelée à intervenir dans cette prise en charge.

La désertion des campagnes semble difficile à contrer et la prise en charge des personnes de troisième âge isolées et dépendantes va s'y poser de façon accrue.

La demande de protection et de promotion sociale des personnes de troisième âge

Bien qu'une étude approfondie soit nécessaire pour déterminer exactement la nature de la demande de protection sociale des personnes de troisième âge, Le Plan d'action National pour le Vieillissement Actif a identifié les besoins principaux suivants :

- l'accès et l'offre de soins de santé, dont des soins spécialisés en gériatrie ;
- une alimentation appropriée ;
- l'amélioration de l'habitat ;
- le complément de revenus et de ressources ;
- l'accessibilité aux services ;
- un accompagnement global pour les ménages dirigés par des personnes de troisième âge qui vivent une plus grande précarité ;
- réduction de l'isolement.

b) La réponse institutionnelle :

Le cadre réglementaire :

Le vieillissement actif est une préoccupation grandissante qui prend peu à peu sa place parmi les priorités gouvernementales. La DEPOLIPO dans son objectif 11 préconise « d'assurer une sécurité sociale confortable aux personnes de troisième âge ». Cette prise de conscience se poursuit à travers la participation à plusieurs conférences internationales et aboutit à l'adoption du Plan d'action National pour le Vieillissement Actif qui couvre la période 2007-2016. Dans le DSCRPIII les personnes de troisième âge sont identifiées comme une catégorie spécifique qui doit bénéficier du socle de protection sociale et pour lesquelles il s'agit : de promouvoir leur santé et leur bien-être ; lutter contre leur exclusion sociale.

Les prestations offertes

Les personnes retraitées se sont regroupées en diverses associations ou amicales, fédérées pour 27 d'entre elles au sein de la FENAOREB. Il existe d'autres associations dont les plus importantes sont la Fraternité Papito-Mamita et l'Université du 3^{ème} Age.

Des structures confessionnelles ont ouvert 2 centres de prise en charge pour les personnes de troisième âge indigentes. Des ONG s'investissent dans l'organisation d'activités récréatives ponctuelles pour rompre l'isolement des personnes âgées.

Du côté du Ministère de la Santé, il n'y a pas d'actions spécifiquement dirigées vers les personnes de troisième âge.

Les prestations offertes par le Ministère

Au niveau conception-recherche

Le Plan d'action National pour le Vieillessement Actif a été élaboré et adopté en 2006. Cependant, les moyens n'ont pu être mobilisés pour sa mise en œuvre.

Une direction technique spécialement dédiée à leur promotion et à leur protection a été créée.

Une étude est en cours de démarrage portant sur l'identification des besoins spécifiques des personnes de troisième âge, qui débouchera sur la formulation d'un programme national.

Au niveau opérationnel

Les personnes de troisième âge reconnues comme indigentes, bénéficient des secours et de l'accompagnement psycho social du Ministère offert par les CPS.

3.1.5 La mise en place du socle de protection sociale

Les crises récentes, alimentaires, financières et économiques ont particulièrement malmené la société béninoise et ont entraîné de sévères répercussions sur le niveau de vie des populations ainsi que sur les capacités de l'Etat à leur offrir des services. L'avenir reste incertain, avec la perspective de bouleversements dus au changement climatique, et la persistance de tensions structurelles sur l'économie mondiale.

En 2008, l'Union Africaine élabore un Cadre de politique sociale qui préconise la mise en place d'un ensemble minimum de protection sociale.

A son tour, en avril 2009, le système des Nations Unies propose la mise en place d'un socle de protection sociale pour répondre à la crise.

La politique et stratégie de protection sociale élaborée par le Ministère en charge de la Famille est trop restrictive, n'englobant pas l'ensemble des problématiques. Il s'agit désormais d'envisager la protection sociale sous un angle holistique –multi-sectoriel-, en mettant à contribution tous les départements ministériels qui y ont un rôle à jouer.

La mise en place d'un socle de protection sociale devient une des priorités de la Stratégie de réduction de la Pauvreté en 2011

Le socle de protection sociale correspond à un ensemble de droits sociaux et de services fondamentaux auxquels tous les citoyens doivent avoir accès.

Ce socle comprendra à la fois des dispositifs contributifs de protection sociale comme les différentes formes d'assurance et de mutualisation des risques, et des dispositifs non contributifs appelés également « filets sociaux de sécurité ».

Le Ministère en charge de la Protection Sociale est partie prenante dans la réflexion sur le contenu exact et la mise en place du socle, dont le leadership est assuré par le Ministère du Développement. Après l'analyse précédente portant sur les groupes cibles privilégiés du Ministère, il s'agira donc de réfléchir dans cette partie du diagnostic au rôle spécifique que joue le Ministère en charge de la Protection Sociale dans le fonctionnement actuel des filets de sécurité et d'évaluer quels en sont les points forts et les insuffisances.

b) Les débats et les initiatives en cours

Le Ministère est particulièrement concerné par la partie non contributive de la protection sociale, qui s'adresse aux familles et aux groupes les plus vulnérables et prend la forme de transferts sociaux.

Des études récentes²⁵ ont été menées qui ont évalué les différentes modalités des filets de sécurité sociaux. Cinq (5) modalités existent au Bénin :

1. Les transferts monétaires : minimes, distribués surtout par le Ministère de la Famille à travers les CPS, concernant peu de familles et des montants limités, ce sont surtout des « secours » aux indigents ou aux personnes affectées par des catastrophes, distribués à la demande et de façon conjoncturelle.
2. Les programmes alimentaires : Il existe des programmes alimentaires d'urgence (ONASA et PAM, notamment après les inondations de 2010, la constitution de stocks vivriers à écouler à prix réduits etc.), des programmes de récupération nutritionnelle, ainsi que les cantines scolaires.
3. Des programmes à haute intensité de main d'œuvre qui visent à limiter le chômage et augmenter les ressources des ménages pauvres : le programme Appui au secteur routier et le PGUD/AGETUR sont les deux grandes initiatives dans ce domaine.
4. Les subventions aux prix : ceci touche l'ensemble des consommateurs, et concerne le pétrole et l'électricité. Lors de la crise alimentaire de 2009-2010, le gouvernement a procédé à l'exemption partielle de droits de douane sur les produits vivriers, ce qui constitue une subvention.
5. L'exemption de droits : ceci concerne principalement les frais hospitaliers, à travers le fonds des indigents (pour lesquels se posent des problèmes de ciblage), la gratuité de la césarienne et de soins de paludisme, et la gratuité des frais de scolarisation pour l'enseignement primaire.

Suivant des expériences positives conduites dans d'autres pays africains, la question de transferts numériques, conditionnels ou non conditionnels, en direction des familles les plus pauvres est à l'ordre du jour au Bénin. Ce genre de dispositif repose sur un ciblage précis des groupes les plus vulnérables, et exige une gestion efficace et rigoureuse des transferts.

c) Les défis posés au Ministère par la mise en place du socle pour le Ministère de la Famille

La mise en place du socle de protection sociale interpelle le Ministère de la Famille à trois niveaux :

Par le besoin de rationaliser et d'harmoniser l'assistance sociale :

Les groupes vulnérables et les publics cible du Ministère en charge de la Famille sont confrontés à des difficultés multiples, qui vont de la survie alimentaire, à l'impossibilité de se soigner, de se loger, ou d'aller à l'école. Face à ses besoins multiples, la plupart des appuis sont octroyés sur une base sectorielle (santé, justice, éducation etc.) et vont donc nécessiter d'engager plusieurs démarches qui peuvent être conduites par des administrations différentes. Cette complexité des dispositifs peut décourager les personnes ayant le plus besoin d'aide, qui sont souvent les moins à même de poursuivre de telles procédures. Cette complexité des dispositifs d'aide introduit également une certaine opacité dans leur attribution, puisque les critères et les procédures peuvent varier fortement d'un appui à l'autre et d'un lieu à un autre. Enfin, la multiplicité des procédures et des dispositifs d'aide peut encourager la fraude et le détournement, comme des inscriptions à plusieurs endroits pour un même appui, des déclarations frauduleuses etc. Il s'agit donc de tendre vers la simplification des aides.

Par la nécessité de mieux identifier les bénéficiaires de l'action sociale

Dans un contexte de restriction budgétaire, il est important que les prestations non contributives soient bien ciblées et parviennent effectivement aux catégories qui en ont le plus besoin. Cet impératif de justice sociale et de bonne gestion des ressources porte en germe la question de l'identification précise des personnes ayant droit aux appuis. Complétant les interventions plus

²⁵ Notamment XXX et les filets de sécurité sociale au Bénin (Borgarello/Mededji/Eclou/Madji, WB 2011)

stratégiques du Ministère du Développement qui conduit les études et analyses relatives à la vulnérabilité, le Ministère de la Famille est la seule institution gouvernementale qui soit en mesure d'effectuer le ciblage et l'identification concrète des bénéficiaires, ceci grâce à son expertise de terrain et son interaction étroite avec les autorités locales au niveau communal.

Le développement de filets sociaux de sécurité va poser de façon aigüe le problème de l'identification des familles éligibles aux dispositifs d'aide, comme les cash transferts etc... Le Ministère en charge de la Famille va devoir adapter ses outils et procédures à cette nouvelle exigence.

Par la recherche d'une plus grande efficacité de l'assistance sociale :

Un meilleur ciblage, et une plus grande rationalisation des prestations sociales requièrent une efficacité accrue dans la gestion des appuis et des procédures. Pour cela, le Ministère doit envisager la modernisation et l'informatisation de ces procédures afin de diminuer les coûts de transaction.

c) L'assistance sociale pratiquée par le Ministère

Les Centres de Promotion Sociale et les services sociaux spécialisés sont le canal essentiel par lequel le Ministère intervient dans l'assistance sociale. Rompant avec une gestion routinière de l'assistance sociale, les Centres de Promotion Sociale ont été désignés au cours de ces dernières années comme des complexes d'appui au développement des communautés à la base, qui s'occupent de la prévention et de la gestion des risques sociaux. Ils remplissent à la fois une mission de service au public en donnant des appuis-conseils aux familles et individus nécessiteux, mais aussi une fonction d'identification des risques et, d'alerte précoce.

Le Centre de Promotion Sociale intervient d'abord en réponse à la demande d'une famille, d'une personne en difficulté ou est saisi au nom de ces mêmes personnes par un autre organisme. Cette demande peut être relative à des problèmes de santé (demande d'accès au fonds des indigents pour payer les soins), d'école (recherche d'exonérations de frais), de survie (besoin d'aides alimentaires d'urgence). La demande peut être due à des difficultés habituelles d'une famille ou surgir après un sinistre ou une catastrophe.

Face à cette demande, le Ministère s'est engagé dans un processus de redéfinition des normes et du mode de fonctionnement du CPS afin de s'abstraire de la gestion routinière de l'assistance sociale et de mieux se préparer à relever les nouveaux défis de la protection sociale.

Le Ministère a conçu en 2010 et vulgarisé auprès de ses services en 2011 un paquet standardisé de prestations sociales qui comprend :

- l'enquête sociale ;
- le plan d'intervention (les appuis matériels, l'accompagnement psycho-social, les secours) ;
- Le suivi (visites à domicile ou au travail etc.) ;
- la référence (orientation vers d'autres institutions qui peuvent faire une prise en charge partielle des difficultés) ;
- l'appui institutionnel (axés sur des groupements de bénéficiaires) ;
- la communication pour un changement de comportement.

En corollaire, le Ministère a travaillé sur la définition du paquet minimum d'activités à exécuter au niveau déconcentré. Un budget-plancher a été estimé qui permette de mener à bien un programme cohérent avec ce paquet minimum. Le budget requis est de 3.000.000 FCFA par CPS, de 2.000.000 FCFA par SSS et de 10.000.000 FCFA par DD. Le Ministère prépare une argumentation afin d'obtenir les financements adéquats et couvrir progressivement tous les besoins. L'expérience a pu démarrer dans 20 communes en 2011 grâce à l'appui de la Coopération Suisse.

La réflexion sur le rôle et les fonctions du CPS a débouché sur une organisation type du Centre, qui devrait pouvoir fonctionner avec de 9 à 11 employés. Celle-ci reste encore théorique car la pénurie de ressources humaines amène la plupart des centres à fonctionner avec un ou deux employés.

Afin de faciliter la mise en œuvre de ce paquet de prestations, le Ministère vient de concevoir un outil normalisé : la fiche client.

Des progrès dans l'informatisation du suivi des publics cibles ont été accomplis pour les enfants vulnérables, au travers de la Cellule Cœur d'Espoir. 36.000 enfants vulnérables sont enregistrés dans cette base.

Les CPS exécutent aussi des prestations en direction de groupes et groupements dans le cadre de son appui institutionnel :

- la plupart des CPS abritent et gèrent des ateliers de formation professionnelle comme les ateliers de couture pour les jeunes filles déscolarisées ;
- des ateliers de formation sont organisés dans les CPS pour les groupements et associations enregistrés auprès de lui (formations à l'organisation, à la gestion etc.).
-

3.2 LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Le Ministère, constatant que l'approche d'assistance sociale ne suffit pas à apporter des solutions durables à la pauvreté des personnes les plus vulnérables, s'est engagé à partir des années 2005 dans une réflexion plus large²⁶.

Le développement social est ainsi devenu une des trois grandes missions du Ministère en charge de la Famille. Son contenu porte sur des aspects qui sont transversaux à tous les groupes sociaux, qui sont des phénomènes structurels du tissu social béninois, et dépassent donc les problèmes d'une composante particulière de la société.

Le développement social au sein du Ministère recouvre trois grandes orientations stratégiques :

1. Promouvoir l'approche communautaire du développement ;
2. Promouvoir l'approche genre pour réduire les inégalités entre les hommes et les femmes ;
3. Promouvoir et renforcer la famille comme base de l'organisation sociale et de la construction de l'individu.

3.2.1. Le développement communautaire

L'approche communautaire du développement fait référence à l'importance de l'appartenance à une communauté pour les citoyens béninois. Cette communauté distille les valeurs fortes de la société béninoise et représente un niveau essentiel d'organisation des relations sociales, d'entraide et de solidarité

L'intérêt du Ministère pour l'approche communautaire du développement provient des sollicitations des différentes catégories de la population auprès des Centres de Promotion Sociale. L'approche communautaire met en lumière les besoins ressentis par les différentes composantes de la population et leurs priorités et conforte leur capacité d'influer sur les politiques sociales menées au niveau local.

²⁶ Nourrie des expériences des pays africains ayant connu mis en œuvre avec succès une démarche de développement social (Tunisie, Maroc et Mali).

Cette question a pris de l'ampleur au sein du Ministère durant les années 2000, et a été nourrie par des visites d'étude et de travail dans des pays pionniers du développement social, en l'occurrence la Tunisie, le Mali et le Maroc.

Le Ministère en charge de la Famille a initié une expérience pilote à travers le Fonds de développement des Initiatives de Base, sur financement du budget national.

a) L'expérience du FADIB dans le développement communautaire

Le Ministère en charge de la Famille n'a pas pour vocation la planification locale et la réalisation de projets. Sa mission est d'appuyer les populations dans la conduite de leur diagnostic participatif et communautaire et dans la détermination de leurs priorités, ce qui permet de déboucher sur des projets.

Créé en 2008, le FADIB est un office à caractère social jouissant d'une autonomie financière. Il a pour mission de concevoir des stratégies de développement communautaire, de promouvoir la conduite de diagnostic participatif et dans un second volet de gérer les urgences. Son Conseil de Gestion inclut 8 Ministères et 3 autres institutions dont l'Association Nationale des Communes du Bénin.

Le FADIB a conduit une expérience pilote dans 22 communes, en y associant étroitement les équipes communales (maires et élus, techniciens) :

- A l'étape du diagnostic communautaire. Il a :
 - élaboré une méthode de diagnostic communautaire, basée sur un guide et un document de formation ; formé les agents des CPS et des services techniques communaux ;
 - réalisé ces diagnostics dans 120 villages ;
 - Centralisé les projets issus des diagnostics dans un programme de développement villageois (PDV).
- A l'étape de la réalisation de projets :
 - Des liens ont été recherchés avec les partenaires locaux pour le financement. Ces projets ont été repris dans certains plans de développement communaux, ou ont fait l'objet de négociations avec des partenaires intéressés, comme des ONG et des PTF.
 - Le FADIB a financé quelques projets d'adduction d'eau sur son allocation budgétaire annuelle qui est de l'ordre de 50.000.000 FCFA par an.

L'orientation donnée à l'approche du Ministère en charge de la famille a été concurrencée à partir de 2008 par d'autres programmes nationaux plus performants dont le PNDCC. Le Ministère en charge du Développement a également utilisé les résultats du FADIB pour lancer le programme « Villages du Millénaire

L'exercice se poursuit dans quelques Centres de Promotion Sociale (par exemple Adjarra, Pérèrè, Klouékanmè) dont les agents ont été formés par le FADIB. En collaboration avec les équipes communales, ceux-ci continuent à animer des diagnostics pour leur localité et à rechercher le financement de petits projets en faisant appel aux initiatives privées.

Les acquis :

- Une bonne qualité et efficacité dans la conduite des diagnostics communautaires ;
- Des professionnels formés ;
- 120 diagnostics réalisés ;
- La méthodologie et la problématique ont été reprises à des degrés divers par d'autres acteurs.

Les faiblesses se situent surtout au niveau de la réalisation des projets. Le FADIB n'a pu démontrer son efficacité et son efficience comme instrument de financement des projets communautaires (peu de projets financés et peu de projets exécutés).

b) le développement communautaire au sein du Ministère

Le décret du Ministère fait référence pour ses attributions à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de deux politiques en matière d'approche communautaire :

- La Politique nationale de Participation Communautaire
- La Politique Nationale de Promotion des Infrastructures sociocommunautaires

Ces deux politiques n'ont pas été élaborées.

La mission de développement social ne bénéficie pas d'un fort soutien institutionnel au sein du Ministère. Elle n'est pas relayée par une Direction Technique qui pourrait investir dans l'expertise technique et dans le plaidoyer pour développer ce mandat du Ministère. Toutefois, le PRBC utilise cette approche pour la réinsertion des personnes handicapées par la mise à contribution des réseaux communautaires de prise en charge.

3.2.2. La promotion du genre

Les inégalités entre hommes et femmes sont générées par la différenciation des rôles sociaux et des valeurs attribuées à chaque sexe et des opportunités différentes qui leur sont ouvertes. L'approche genre a pour objectif d'introduire des changements durables dans les rapports sociaux de sexe, œuvrant pour plus de justice sociale. L'approche genre est donc transversale à tous les domaines et vise au changement en profondeur des rapports sociaux pour aboutir à l'équité entre les hommes et les femmes. C'est à ce titre que l'approche genre relève du développement social dont il constitue pour le Ministère un sous-secteur d'importance dont il est le chef de file pour le Gouvernement.

a) La situation des inégalités entre hommes et femmes au Bénin

La persistance de fortes inégalités entre hommes et femmes.

Elle se manifeste par :

- la sous-représentation des femmes dans les fonctions électives et nominatives ;
- le confinement des femmes aux secteurs sociaux ;
- la faible présence des femmes aux postes de décisions du secteur privé.

Un accès inégal aux services et aux opportunités

- une faible fréquentation aux services de santé liée à l'insuffisance de l'offre, au manque de moyens financiers pour se soigner. seules 20% des femmes ont la décision finale sur leur santé.
- un écart de 8 points dans les taux brut de scolarisation des filles par rapport aux garçons dans le primaire en 2009-2010. la différence s'accroît fortement dans les cycles secondaires (26% de filles) et supérieur, lesquels ouvrent l'accès à des métiers plus qualifiés et rémunérateurs. l'analphabétisme des femmes reste très élevée (50% de la tranche d'âge 15-24 ans en 2010).
- une faible présence dans le secteur formel qui offre plus de protection sociale, de sécurité de l'emploi et de potentiel de progression. (83% des assurés à la CNSS sont des hommes contre 17 % des femmes en 2005).
- un moindre accès au capital, au foncier, au patrimoine lors des héritages et au crédit.

Un manque de visibilité et de prise de conscience des inégalités

Il n'existe pas d'instruments appropriés pour mettre en exergue les inégalités de genre et en particulier l'accès inégal des hommes et des femmes aux bénéfices des investissements publics. Ce manque de visibilité ne favorise pas la prise de conscience par les décideurs politiques et techniques et ne les incite pas à élaborer des politiques efficaces ni à s'engager dans la budgétisation selon le genre.

Les évolutions récentes et les tendances lourdes

- l'engagement de la puissance publique envers la réduction des inégalités de genre est à long terme et structurel.
- le « genre » est visible politiquement mais peine à produire des résultats à la hauteur des objectifs affichés.
- les rapports sociaux de sexe évoluent fortement avec le passage du milieu rural au milieu urbain.
- les normes sociales, attitudes et croyances à la racine des inégalités changent à un rythme très lent.

En conclusion : les difficultés rencontrées dans l'approche genre

La difficulté de convaincre :

- faute d'indicateurs suffisamment parlant et régulièrement actualisés, les résultats accomplis dans la réduction des inégalités de genre ne sont pas suffisamment perceptibles. cela rend difficile l'engagement à produire des résultats.
- le concept genre est toujours mal compris notamment pour sa mise en application dans les politiques publiques.
- les préjugés sur les rapports sociaux de sexe sont très profondément ancrés.

La difficulté d'anticiper:

- Il n'y a pas suffisamment d'études socio-anthropologiques qui s'attaquent aux mutations sociétales et qui permettront d'anticiper et de développer dès à présent des stratégies durables.

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

La réduction des inégalités de genre est devenue un thème spécifique du développement du capital humain dans le document de SCRP III. L'élaboration de la PNPf en 2000 fut une étape décisive dans l'intégration du genre car elle a abouti à la mise en place de points focaux dans tous les ministères. L'évaluation de cette politique à mi-parcours a conduit à l'élaboration de la Politique Nationale de Promotion du Genre adoptée en 2010. Celle-ci encadre et guide l'action gouvernementale en ce domaine. Elle consacre la mise en place de cellules focales dans toutes les institutions publiques, qui doivent veiller à l'intégration de l'approche genre dans leur secteur.

Les prestations offertes

Au niveau institutionnel, Le Ministère de la Famille est officiellement en charge de la promotion du genre depuis 2004 et en est le Chef de File.

Chaque département ministériel et institution de la République est responsable de la promotion du genre dans son domaine et doit régulièrement rendre compte des avancées. A l'instigation du Ministère de la Famille, il a été créé un Institut de la Femme qui devra contribuer à l'élaboration des politiques et stratégies de promotion de la femme et du genre en conduisant des études et menant des réflexions approfondies sur ces problématiques.

Au niveau de la société civile, il existe des réseaux d'ONG très actifs qui remplissent essentiellement quatre rôles : ils maintiennent une pression sur les décideurs pour la prise en compte du genre et en font un plaidoyer actif auprès de toutes les instances de décision; ils remplissent une fonction d'observation et d'évaluation des résultats ; ils sont engagés dans des actions d'information et de sensibilisation visant aux changements de comportements, ils sont activement mobilisés dans des actions positives de promotion de la femme pour réduire les inégalités dues au genre.

Les partenaires techniques et financiers sont également très mobilisés. Ils apportent un appui financier et technique direct aux actions d'intégration du genre, ils veillent à ce que la dimension genre soit prise en compte dans toutes les actions qu'ils soutiennent tant au niveau du gouvernement que du secteur privé et de la société civile. Ils contribuent à rappeler l'importance de la prise en compte du genre lors des revues périodiques de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Les actions et leurs résultats

- La mise en place du mécanisme d'intégration du genre est partielle. Une évaluation conduite en 2010 a montré que seuls 27% des ministères peuvent se prévaloir de résultats tangibles avec une prise en compte du genre dans les programmes et les actions menés dans leur domaine d'intervention (Éducation, santé, micro-finance, agriculture). Le dispositif conçu pour la mise en œuvre de la PNPG n'a pas été installé. Le mécanisme de veille et de suivi-évaluation peine à démarrer et ne produit pas d'indices et d'indicateurs de façon régulière. Les actions de plaidoyer menées par certains ministères et par le réseau des ONG ont abouti à l'adoption de textes de lois protégeant la femme ou rectifiant des situations inégalitaires comme pour le code foncier ou le code de la famille.
- Les réseaux d'ONG ont activement mené des campagnes de sensibilisation et d'information dans les 77 communes, tant auprès des hommes que des femmes. De nombreux programmes et projets se sont consacrés à la promotion économique de la femme, appuyant financièrement et techniquement les femmes et leurs associations pour les AGR.

c) La réponse du Ministère

Le Ministère en tant que chef de file de l'approche genre a dans ses attributions d'assurer la coordination, le suivi et l'évaluation des mécanismes d'intégration de l'approche genre ; de contribuer à la conception et à la mise en œuvre de programmes de promotion de l'égalité selon le genre, d'assurer le suivi des programmes et recommandations des engagements internationaux, de coordonner et promouvoir les actions des ONG œuvrant dans le domaine.

Son action se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel:

- Le Ministère coordonne et anime le mécanisme d'intégration du genre. Le mécanisme installé aux niveaux déconcentrés n'est pas pour l'instant activé.
- Une étude sur le fonctionnement et le positionnement des points focaux genre a été réalisée en 2010.
- Des formations à l'intégration du genre sont organisées pour les membres des cellules focales, des ministères sectoriels et les planificateurs communaux pour la prise en compte du genre dans les Plans de Développement Communaux. Un accompagnement technique des cellules focales sectorielles se fait à travers le suivi d'une feuille de route et des conseils réguliers.
- La production d'un indice composite -l'IDISA 2011- est en cours, qui permettra de suivre de façon synthétique l'intégration du genre dans le cadre de la SCRP III.

Au niveau conception-recherche développement et orientation des politiques

- L'élaboration de la PNPG et de son Plan d'action qui constitue le cadre de référence de la promotion du Genre.
- Un mécanisme unifié de rapportage a été conçu en 2010, qui définit les modalités de collecte de traitement des informations et les indicateurs à renseigner. Les rapports périodiques attendus dans le cadre des engagements internationaux sont produits régulièrement en faisant pour l'instant recours à des consultants extérieurs.

- Des outils méthodologiques, ont été conçus pour l'intégration du genre, et adaptés aux spécificités des ministères techniques (14 guides ont été produits et 13 sont en cours d'élaboration). Des modules de formation en intégration du genre ont été produits.
- Le Ministère est fortement impliqué dans l'élaboration et la relecture genre des documents d'orientations stratégiques : le DSCRP III en 2010, ainsi que les documents sectoriels où il est convié pour expertise.

3.2.3 La promotion de la famille

La famille est la cellule de base de la société béninoise et de la construction de l'individu. La famille porteuse de très fortes valeurs culturelles est le premier niveau d'organisation sociale et regroupe plusieurs composantes qui ont des besoins spécifiques mais se retrouvent aussi autour d'objectifs et besoins communs. L'approche de la protection sociale ne suffit donc pas à répondre à toutes les questions soulevées par les demandes et les besoins de familles face aux mutations profondes que vit la population. La promotion de la famille est donc vue ici comme une des dimensions du développement social, plutôt qu'une cible spécifique de la protection sociale. Ceci est d'ailleurs reflété dans le Plan National de promotion de la Famille adopté par le Bénin et qui englobe la plupart des objectifs de développement du pays.

a) La situation de la famille au Bénin

Types de famille et données quantitatives

La famille traditionnelle béninoise présente plusieurs caractéristiques communes à toutes les ethnies. La famille regroupe plusieurs générations et des collatéraux, et est souvent polygame. Les familles sont apparentées en référence à un ancêtre commun et aux différentes alliances matrimoniales et adoptions. La colonisation et la période postcoloniale ont fortement perturbé le système de filiation en insistant sur la patrilinéarité, amoindrissant ainsi les filiations collatérales qui étaient prédominantes dans une partie des ethnies. Cette nouvelle filiation s'ancre dans la loi, l'enregistrement à l'état civil et est peu à peu entrée dans les mœurs avec l'appui des textes législatifs divers qui instaurent de nouvelles normes.

De « nouvelles » formes de famille prennent une importance grandissante :

- la famille polygame sans unité de résidence où chaque cellule mère enfants vit séparément ;
- la famille nucléaire, regroupant parents et enfants mineurs ou dépendants, de type moderne, entérinée par le droit, éventuellement élargie aux ascendants ;
- les familles monoparentales où un seul adulte assume l'entretien des dépendants.
- les familles composites en ville qui regroupent autour d'un noyau nucléaire un certain nombre de personnes apparentées et venues en ville tenter leur chance ;
- les familles reposant sur une union libre, c'est-à-dire n'ayant pas accompli les formalités traditionnelles ou modernes d'union.

Les attentes de la société et des individus par rapport à la famille

La société attend que la famille assure l'entretien et la reproduction du capital humain. Ceci signifie que le chef de famille doit assurer :

- l'alimentation de ses membres ;
- la fourniture d'un lieu d'habitat protégé, dans lequel sont faits des investissements pour améliorer les conditions d'existence ;
- l'entretien et l'éducation des enfants ;
- les soins et l'assistance à ses membres âgés, malades, ou en difficulté ;

- la protection, la solidarité entre les membres de la famille.

La famille est aussi une unité économique, de consommation (courante ou d'investissement) et souvent de production (dans l'agriculture, l'artisanat, etc.).

Les relations communautaires se tissent à travers les familles tout autant que les individus qui les composent.

Les mutations sociales et économiques qui affectent les familles

Des changements imposés tels que la modification des filiations a bouleversé profondément la façon dont les familles peuvent se construire, en amoindrissant des liens de solidarité traditionnels.

L'introduction de nouvelles normes protégeant l'individu au sein de sa famille, avant tout les femmes et les filles, et les enfants, amènent de profonds changements car les familles sont bâties traditionnellement sur une distribution des rôles selon le genre et l'âge qui placent en position d'infériorité les femmes et filles. La pression moderne, qui vise au respect des droits de l'individu, crée donc des tensions, et le besoin des jeunes ou des femmes de s'éloigner des familles lorsqu'ils estiment que leurs droits ne sont pas respectés.

Le processus d'individuation, à l'origine plus urbain, gagne peu à peu tous les milieux.

La population urbaine vit dans un environnement caractérisé par la monétarisation de tous les échanges et donc la nécessité de gagner de l'argent pour pouvoir se nourrir et se loger. Le travail extérieur des femmes prend de l'importance, les parents s'investissent beaucoup professionnellement, ce qui pose le problème de l'encadrement des enfants.

L'instabilité des familles est un phénomène qui prend de l'ampleur. Le nombre de familles monoparentales s'accroît.

Insérées de façon grandissante dans les circuits économiques, les familles sont plus dépendantes de leurs ressources monétaires et plus fragiles face aux chocs économiques.

Les tendances lourdes

Les mutations que vivent les familles sont fondamentales et à l'œuvre dans toutes les régions du monde et d'Afrique. L'expansion des modes de vie urbains, des valeurs et normes redéfinies par une famille plus restreinte, plus mobile et l'individualisation de ses membres sont des tendances lourdes qui se maintiendront car :

- l'urbanisation est un phénomène pour l'instant irréversible ;
- la mondialisation dans les pratiques culturelles et économiques sera difficile à contenir ;
- le conflit entre les normes protégeant les individus (femmes, enfants par exemple) et les normes familiales plus traditionnelles, ainsi qu'avec les prescriptions religieuses s'exerce au sein même des politiques de protection sociale qui vise à protéger les droits des individus ;
- la paupérisation des familles reflète les difficultés conjoncturelles et structurelles de l'économie béninoise.

En conclusion : les besoins des familles par rapport à la protection sociale

Les exigences de la société vis-à-vis de la famille sont immenses alors que celles-ci sont fragilisées par les difficultés économiques et les mutations sociales et économiques. Il est aussi difficile d'identifier correctement le niveau famille par rapport aux individus ou à la société globale.

Ces besoins sont de trois ordres :

1. l'accompagnement et le soutien des familles vulnérables pour qu'elles assurent leur rôle de protection et d'encadrement de leurs membres ;
2. des dispositifs qui facilitent aux familles pauvres l'accès aux services et au logement ;

3. des solutions pratiques et novatrices pour l'encadrement des enfants et la prise en charge des membres à besoins spécifiques.

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

Suivant la Conférence de Cotonou en 2004, le Bénin a élaboré et adopté en 2003 un Plan National pour la Famille. Des aspects importants de la législation en matière de famille ont été revus à travers l'adoption du nouveau Code de la Famille en 2003.

Les acteurs

Au niveau institutionnel, le Ministère de la Famille est l'institution chef de file pour la mise en œuvre du Plan National pour la Famille et pour les aspects relatifs au développement social et à la protection sociale. Celui-ci couvrant de fait tous les domaines d'intervention de l'action publique et du développement, de nombreux ministères sont impliqués pour les aspects spécifiques à leur secteur.

Au plan opérationnel, ce sont surtout des structures confessionnelles qui sont impliquées dans l'accompagnement des familles, la préparation au mariage et la prévention des séparations.

Il existe aussi un pôle de recherche sur la famille articulé autour des universités et de ses chercheurs.

Les actions et leurs résultats :

- des services d'écoute et de conseil ont été mis en place pour les familles dans certains CPS ;
- des campagnes de sensibilisation sur la défense des valeurs familiales ont été menées ;

La réflexion sur la mutualisation de la santé pour favoriser l'accès aux soins des familles, est bien avancée et une assurance maladie universelle va bientôt être mise en place

.c) La réponse du Ministère

Le Ministère a, dans ses attributions, pour mission de veiller à l'application des textes et instruments juridiques en faveur de la famille, d'élaborer des programmes de promotion de la famille visant à préserver la cohésion familiale et améliorer les conditions de vie des familles, et coordonner les acteurs qui œuvrent dans le cadre du Plan d'Action National pour la Famille.

Son action qui se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel, se fait à travers le réseau des CPS:

- la vulgarisation du code des personnes et de la famille ;
- l'intermédiation (accueil, écoute et accompagnement des couples et familles en difficulté) ;
- la création du système des familles modèles et la préparation des jeunes à la vie conjugale et familiale et à la parenté responsable ;
- la création de haltes-garderies ;
- l'octroi d'aide et secours pour les familles en grande difficulté ;

Au niveau conception-recherche développement et orientation des politiques

- l'élaboration du plan d'action sur la famille ;
- l'adoption du code des personnes et de la famille ;
- une tentative de coordination avec les autres acteurs impliqués dans le suivi de la famille.

3.3. LA SOLIDARITÉ NATIONALE

3.3.1 *Le champ de la Solidarité Nationale*

La proximité sémantique des notions de solidarité et d'assistance sociale mais aussi des pratiques qui en découlent a brouillé les limites entre les champs de la solidarité nationale et de la protection sociale au sein du Ministère et a occasionné de nombreux recouvrements. Ainsi les « secours » relèvent-ils de la solidarité ou de la protection sociale ? La solidarité est vue parfois comme la partie non contributive de la protection sociale mais le plus souvent il est admis que la protection sociale comporte aussi l'assistance sociale qui, par essence, est non contributive.

Cette confusion a été renforcée par la réunion des deux domaines sous une même direction dénommée Direction de la Solidarité Nationale et des Affaires Sociales.

Pour le Ministère en charge de la Famille, la Solidarité Nationale relève avant tout de la volonté d'une « prospérité partagée ». Elle englobe donc des mécanismes de secours qui font appel aux contributions des béninois et du budget. Ces secours sont ponctuels, conjoncturels et mobilisés pour répondre à des urgences, soit individuelles, soit collectives, faire face à des sinistres et des catastrophes. Elle se démarque de la partie « secours » ou « assistance sociale » relevant de la protection sociale, laquelle est spécifiquement dirigée vers des catégories vulnérables bien identifiées, qui sont structurellement fragilisées et qui bénéficient d'un accompagnement régulier.

3.3.2 *L'exercice de la solidarité nationale par le Ministère*

La Solidarité Nationale doit donc répondre à des situations d'urgence ou de difficultés extrêmes vécues par des citoyens et qui font appel à des contributions directes de la communauté, vue dans un sens plus ou moins large.

Elle comporte donc deux volets complémentaires qui sont la mobilisation des ressources et la réponse aux urgences.

Trois mécanismes existent qui répondent à des situations d'urgence ou de détresse différentes :

1. la solidarité envers des individus ou des petites communautés, touchées par des sinistres ;
2. la solidarité en cas de catastrophe naturelle d'envergure ;
3. la solidarité face à des cas spécifiques, exceptionnels qui n'ont pu trouver de réponse à travers des dispositifs d'assistance sociale.

Enfin, dans ce chapitre sera analysé le dispositif de secours relevant de l'assistance sociale aux personnes vulnérables. Bien que cette action soit englobée sous la protection sociale, ses modalités d'exécution se rapprochent de l'octroi de secours relevant de la Solidarité Nationale.

a) La réponse aux sinistres :

Ce mécanisme veut répondre aux conséquences des sinistres comme les incendies, les intoxications alimentaires. Ils affectent une famille voire quelques familles, rarement plus d'un village.

L'instrument de réponse est le FNDSS qui dépend du Ministère de la Famille et bénéficie d'une autonomie de gestion. Les procédures démarrent au niveau du Centre de Promotion Sociale qui établit la demande et la transmet au FNDSS qui est établi au niveau central. En théorie, le délai de réponse doit être de 10 jours maximum et est rarement appliqué.

La réponse aux urgences est totalement conditionnée par l'allocation limitée dont dispose le fonds, soit environ 60.000.000 FCFA. En conséquence, environ 25 dossiers sont traités par an.

Les principaux défis à relever dans la gestion de ce fonds et de ce type de secours sont de pouvoir :

- mobiliser plus de fonds nationaux, et notamment susciter, rassembler coordonner et organiser les contributions en nature, en équipement et en numéraire, en sécurisant les circuits logistiques ;
- augmenter la crédibilité de cette action de solidarité nationale en améliorant la communication sur la reddition de comptes et sur les résultats obtenus ;
- le respect du délai de 10 jours, ce qui requiert une gestion plus technique que politique de ces urgences.

b) La réponse aux catastrophes

Le Ministère de l'Intérieur est le Chef de file de la réponse gouvernementale en cas de catastrophes. Le Ministère en charge de la Solidarité Nationale fait partie du Comité National de Réponse. Une fois l'état de catastrophe déclarée officiellement par le Gouvernement, les secours sont organisés à travers une commission tripartite : Etat/PTF/ONG afin de mobiliser toutes les contributions et d'organiser la logistique de l'assistance d'urgence.

Jouant sa partition aux côtés des autres institutions, Le rôle du Ministère en charge de la Solidarité Nationale est quadruple :

1. l'identification et l'enregistrement des ayant-droits aux aides d'urgence ;
2. la distribution des secours. (pas systématique) ;
3. l'accompagnement psycho-social des victimes ;
4. la communication pour le changement de comportement.

La réponse aux catastrophes étant, par essence, conjoncturelle, le Ministère ne dispose pas d'un financement régulier. Des discussions sont en cours pour mieux structurer le Comité et le dispositif d'intervention.

c) La réponse à des cas spécifiques et exceptionnels

Il s'agit d'une opération de solidarité nationale qui veut toucher des personnes vivant des situations difficiles et persistantes et qui n'ont pas trouvé de solutions par les mécanismes habituels. Cela peut concerner des problèmes de santé, comme des malformations anciennes et non traitées, des situations de pauvreté extrêmes qui n'ont pas trouvé de réponse. Cette initiative est en place depuis 2010. 624 cas ont été répertoriés en trois ans. La collecte se fait à travers un Téléthon et le recueil de contribution des citoyens dans les administrations, les entreprises, les marchés et les écoles. Un compte spécial est établi pour recevoir tous les dons. La gestion en est effectuée par le FNDSS.

Les fonds recueillis en 2010 étaient de 23.000.000 FCFA, de 130.000.000 FCFA. 46 opérations ont été financées sur la contribution 2011 et 80 autres cas sont en cours de traitement.

Cette initiative procède d'une forte volonté nationale qui est très attachée à la mobilisation de la solidarité nationale et aux efforts de tous vis-à-vis des personnes en détresse. Elle sera donc poursuivie et développée. **Les difficultés constatées** lors des deux premières éditions sont les suivantes :

- une insuffisance des contributions recueillies ;
- la crédibilité de l'opération n'est pas encore totalement assurée, faute de communication suffisante sur les actions réalisées et sur la reddition de comptes. ceci est essentiel pour emporter l'adhésion des donateurs et les motiver à donner plus.

Les améliorations à apporter sont donc de :

- améliorer les actions de communication et de médiatisation et de nouvelles formules de contribution, comme par exemple des parrainages ;

- décaler la campagne sur avril ce qui permettra une réalisation des actions dans la même année ;
- améliorer la reddition de comptes, tant financiers que d'exécution et les diffuser largement pour rassurer les donateurs et les convaincre de l'utilité de leur contribution.

d) La gestion des secours de l'assistance sociale

Bien que ce type de secours relève plus directement de la protection sociale, les procédures et les pratiques se rapprochent des autres dispositifs de distribution de secours et seront donc brièvement analysées ci-après.

Ces secours concernent des familles affectées par des circonstances exceptionnelles et qui ont besoin d'un appui matériel ou en numéraire. 7 modalités d'aide ont été déterminées (santé, appareillage, fournitures scolaires...). L'ensemble du dispositif est placé sous la responsabilité de la Direction des Affaires Sociales, tout en étant fortement décentralisé dans sa gestion. La demande de secours est établie par le Centre de Promotion Sociale puis transmise à la Direction Départementale. Une Commission départementale est constituée qui a pour fonction d'examiner les demandes et de statuer sur les secours à attribuer.

Les acquis :

Le système fonctionne de façon efficace, les commissions départementales se réunissent régulièrement, les dossiers sont effectivement traités et les secours octroyés aux ayant-droits. Les informations sont centralisées au niveau national et font l'objet d'un rapport annuel détaillé. 1500 demandes sont satisfaites en moyenne chaque année.

La limite du dispositif réside essentiellement dans la pénurie de moyens qui en affecte l'efficacité et l'utilité. 5000 demandes en moyenne sont présentées chaque année et un budget de 230.000.000 FCFA est alloué pour y répondre. Cette allocation ne permet de satisfaire qu'environ 1500 dossiers.

Les principales difficultés à mettre en exergue sont :

- Les commissions départementales rencontrent des difficultés à arbitrer dans cette situation de pénurie : faut-il saupoudrer de façon à servir le maximum de familles, ou faut-il concentrer les secours, mais selon quels critères peut-on éliminer des familles en détresse ? L'attribution de ces secours se fait en une seule session ; Les demandes arrivant dans la seconde partie de l'année n'ont donc aucune chance d'être satisfaites.
- Les commissions départementales ont été alourdies, ce qui augmente les coûts de transaction, alors que les moyens sont déjà très insuffisants. Certaines directions départementales recherchent des formules allégées qui minimiseraient les charges de gestion.
- Il faut améliorer la rationalisation des secours, et donc des modalités et de rubriques d'aide. Il existe des doublons avec d'autres dispositifs, par exemple l'octroi de tricycle, lequel peut être traité par le FARIPH. Dans ce sens, l'entrée en vigueur du fichier client et l'informatisation des données permettra de mieux gérer les appuis, d'éviter les fraudes et les redondances.

Les défis à relever sont donc essentiellement :

1. d'améliorer l'efficacité du dispositif pour en alléger les coûts de transaction
2. de mobiliser plus de ressources afin que les moyens soient en adéquation avec les besoins.

3.4. L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE DU MINISTÈRE

3.4.1. Analyse de l'organisation du Ministère

Les deux derniers décrets précisent les attributions du Ministère autour de trois champs thématiques :

1. Le développement social ;
2. La protection sociale ;
3. la solidarité nationale.

De façon transversale à ces problématiques centrées autour de public cibles ou de domaines techniques, le Ministère assume cinq (5) grandes missions :

1. une mission de service au public, délivrant des prestations sociales, en direction de cibles privilégiées, en réponse à des clients de l'assistance sociale ;
2. des fonctions régaliennes, relatives à la législation et son application, à l'édiction de normes et standard, au contrôle de leur application, au contrôle des activités des acteurs œuvrant dans son secteur, et à la coordination des acteurs ;
3. des fonctions de conception et de recherche, relative à la conception de politiques, de stratégies et de programmes d'action, à la conduite d'études et au développement de l'expertise technique dans ses domaines d'intervention ;
4. une mission de veille : veille et suivi de la situation des publics cibles, des effets des changements conjoncturels sur le bien-être social, suivi d'indicateurs pour le secteur social, qui orientera les politiques et stratégies de développement ;
5. une mission d'exécution des programmes d'actions gouvernementaux pour renforcer le secteur (donc ne bénéficiant pas directement au public), relative au renforcement de capacités, et à l'encadrement des acteurs et du secteur.

Pour assurer ces différentes missions, l'organisation institutionnelle mise en place par les autorités se présente comme suit :

- les Services directement rattachés au Ministre ;
- le Cabinet du Ministre ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Techniques ;
- les Directions Départementales ;
- les Centres de Promotion Sociale ;
- les Services Sociaux Spécialisés ;
- les organismes sous tutelle : l'OFFE, les Fonds,
- les structures à autonomie de gestion rattachées au Ministère : les Centres d'Éducation et de Formation Professionnelle des Personnes Handicapées ; les Haltes Garderies.

Les Directions Techniques sont les structures opérationnelles du Ministère qui portent sa mission. Les directions techniques remplissent à la fois une fonction de recherche-développement, de suivi de leur sous-secteur et d'exécution des politiques. Sous le schéma actuel il existe :

1. la Direction de la Famille, de l'Enfance et de l'Adolescence (DFEA) ;
2. la Direction de la Promotion de la Femme et du Genre (DPFG) ;
3. la Direction des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale (DASSN) à laquelle est rattachée la Cellule Cœur d'Espoir (programme de prise en charge psycho-sociale des personnes infectées et/ou affectées par le VIH/SIDA) ;

4. la Direction de la Réadaptation et de l'Intégration des Personnes Handicapées (DRIPH) à laquelle est rattaché le Programme de Réadaptation à Base Communautaire des personnes handicapées.
5. la Direction des Personnes de Troisième Age (DPTA).

Les Directions Départementales, outre les fonctions habituellement dévolues à elles, encadrent, coordonnent et suivent les actions des Centres de Promotion Sociale et des Services sociaux Spécialisés. Les Directions Départementales ont la responsabilité dans la gestion des secours.

Les **Centres de Promotion Sociale** sont le bras opérationnel du Ministère et sont des complexes d'appui au développement des communautés, chargés de la prévention et de la gestion des risques sociaux encourus par les populations et par les groupes vulnérables. Ils sont directement en contact avec les usagers et assurent la mission de service au public. Ils sont également chargés d'appuyer les communautés dans les diagnostics communautaires.

Les Services Sociaux Spécialisés sont rattachés à un secteur ou une structure dépendant d'un autre Ministère. Ils assurent une mission d'assistance sociale auprès des usagers de leur structure d'accueil. Il s'agit du Secteur Hospitalier, des armées, des entreprises, de la justice et du secteur scolaire et universitaire.

Les organismes sous tutelle :

Les Fonds : le FNDSS, qui regroupe désormais le FASNAS et le FADIB, le FARIPH. Ce sont des instruments relevant de la mission de service au public qui bénéficient d'une autonomie de gestion. Ils financent les secours et les petits projets émanant des groupes cibles du Ministère.

L'Observatoire de la Famille de la Femme et de l'Enfant (OFFE) est une structure de veille chargée de suivre la situation économique et sociale des cibles du Ministère, l'impact des politiques et des actions, ainsi que de produire des informations nourrissant la prise de décision dans le secteur social.

Des structures à autonomie de gestion et rattachées au Ministère: centres de formation des personnes handicapées et les haltes-garderies qui fonctionnent sous l'égide des CPS et des SSS.

De cette brève revue de la structure organisationnelle par rapport aux attributions du Ministère on peut souligner que :

- **Au niveau central, le Ministère est structuré pour les aspects techniques autour des publics cible.** Il y a ainsi des directions techniques par cibles-Enfant et adolescent ; famille ; personnes handicapées ; personnes de troisième âge, qui assument à la fois des fonctions régaliennes, de conception et de recherche, de veille et de suivi, et parfois de mise en œuvre des programmes et projets.
- Selon l'importance politique qui est donnée à une catégorie de population, des directions sont créées ou regroupées. Ainsi en 2011, la Direction des Personnes de Troisième Age a été créée, pour donner plus de visibilité à ce domaine.
- Par contre les directions de la famille, et de l'enfance et de l'adolescence ont fusionné en 2011. Ceci reflète l'incertitude tant conceptuelle que programmatique autour de la promotion de la famille qui n'a pas fait l'objet d'une réflexion prospective, soit dans sa dimension d'instrument du développement social, soit comme unité sociale pertinente pour la mise en place du socle de protection sociale.
- Une direction est chargée de la protection sociale et de la solidarité nationale dont les missions et attributions restent définies selon l'approche cible, au détriment de la mise en place du socle de protection sociale. La Protection sociale et la Solidarité Nationale font l'objet de confusion dans leur articulation.

- L'approche genre, relevant du développement social, est gérée par la direction qui est chargée également de la protection de la femme, ce qui relève du mandat de protection sociale. Ceci complique la compréhension, tant externe qu'interne au Ministère, de l'approche d'intégration du genre qui est vue comme une affaire de femmes.
- L'approche communautaire, qui est une approche transversale a été délaissée au profit des interventions ciblées à travers les directions techniques. La problématique du développement social n'est attribuée à aucune structure, ce qui met le Ministère en marge de l'évolution constatée dans les pays de la sous-région.
- La mission de service au public est assumée par les CPS sous la coordination, le contrôle et l'encadrement des Directions départementales. Leur interlocuteur au niveau central est le Secrétariat Général du Ministère.

Les conflits relatifs aux niveaux de responsabilité dans l'exécution de programmes et projets proviennent du fait que les directions techniques sont chargées de la mise en œuvre des programmes et projets, au même titre que les structures déconcentrées.

3.4.2 Les moyens

a) Les ressources humaines du Ministère

Le Ministère fonctionne en sous-effectif chronique depuis de nombreuses années

Le MFASSNHPTA était doté au 30 Novembre 2011 d'un effectif de 427 agents pour un besoin estimé à 1700 agents en 2011. Il fonctionnait donc avec 25,11% des ressources humaines nécessaires. La première tranche de recrutement hors quota de 347 agents, effectuée en 2011, a grandement améliorée la situation des effectifs pour chaque structure. Les structures centrales fonctionnent désormais avec plus de 50% des ressources humaines prévues²⁷.

La pénurie de ressources humaines est particulièrement aiguë pour les structures déconcentrées.

Les Centres de Promotion Sociale ont fonctionné ces dernières années avec en moyenne 11% des effectifs prévus. Certains CPS n'avaient pas de personnel permanent. Le recrutement apporte une amélioration importante pour les CPS, qui passent d'une moyenne de 1,27 agent par centre à 3,7 agents, sur 11 agents prévus.

Un personnel vieillissant avec une forte spécialisation en affaires sociales.

En 2011, 27% de l'effectif a plus de 50 ans et approche l'âge d'admission à la retraite. Les moins de 30 ans ne représentent que 11% du personnel. Il faudra recruter cent seize (116) personnes pour atteindre un simple maintien de l'effectif en place.

Les profils existants sont majoritairement des techniciens formés à l'action sociale. Les autres profils plus techniques, comme les statisticiens, les gestionnaires de projet, les planificateurs, les gestionnaires et administrateurs, sont moins représentés alors que le Ministère a des besoins croissants dans ces domaines afin de mener à bien ses fonctions de conception et de recherche, de veille et de suivi-évaluation. Le défaut de profils spécialisés comme les psychologues, de juristes, de gestionnaires, affecte fortement la mission de service au public dans les CPS.

²⁷ Sauf la DRIPH qui est à 37% et l'OFFE à 35%

La formation et le renforcement des capacités du personnel.

Un premier plan de formation a été approuvé pour la période 2006-2010. L'insuffisance de financement a entravé la réalisation de ce Plan de Formation qui a été exécuté à 53%.

Un second plan de formation a été approuvé en 2011 et porte sur la période 2011-2013, pour un coût total de 266.894.000 FCFA. Il devrait donc concerner environ 25 % des ressources humaines du Ministère. En dehors de ce Plan, de nombreuses formations courtes sont dispensées au personnel du Ministère par d'autres institutions.

b) Les ressources financières du Ministère

Un Ministère faiblement doté.

Au cours des dix (10) dernières années, le budget du ministère a nettement évolué passant de 1 499 067 000 à 4.080.000.000 FCFA²⁸. La part du Ministère dans le Budget National n'a jamais atteint 1%. Il culmina dans les années fastes de 2003 à 2006 de 0,6% à 0,8%. Il est avant et après cette période entre 0,33% et 0,45%, et de 0,22% en 2012.

De très faibles investissements

Les budgets d'investissements du MFASSNHPTA sur la même période n'ont jamais excédé 17,7% du budget global. Le niveau très élevé du budget de fonctionnement peut s'expliquer par la spécificité des interventions de l'action sociale, qui sont surtout des prestations. Cependant, le niveau d'investissement est insuffisant et a pour conséquence des conditions matérielles très dégradées.

Les performances dans l'exécution budgétaire

Les différents niveaux d'exécution base des engagements du budget sont appréciables au regard des niveaux de consommation du budget général de l'Etat.

Tableau 1 : Évolution des taux annuels d'exécution du budget du MFSN de 2002 à 2011

Taux de consommation	Années									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budget global	75,56%	75,86%	81,76%	77,45%	73,44%	58,86%	69,35%	55,97%	45,28%	72,3 %
Budget de fonctionnement	74,40%	80,46%	87,25%	86,34%	74,03%	68,31%	79,54%	74,90%	53,03%	75,31%
Budget d'investissement	55,35%	64,71%	65,61%	35,90%	90,41%	7,12%	13,31%	26,45%	5,38%	72%

Sources : DREFM/MFSN

Le taux de consommation global, calculé sur la base du budget accordé au Ministère, est resté au dessus de la moyenne nationale (Les taux d'exécution sont allés décroissants pour s'afficher en 2010 à 30,82%). La baisse du taux en 2009 et 2010 est due à la réduction des fonds mis à disposition, de 25 % en 2009 et de 50% en 2010. Le taux d'exécution a fortement augmenté en 2011 puisqu'il atteint 72,3% du budget voté et 93,45% du budget effectivement crédité.

Peu de ressources du budget national allouées aux activités des niveaux déconcentrés

Sur les trois dernières années, 2009-2011, 75% des lignes de fonctionnement sont affectées aux structures centrales et techniques et 25% seulement sont affectés aux structures déconcentrées (directions départementales et CPS). Si on considère l'ensemble des ressources du budget national qui sont affectées aux activités des structures, soit le budget de fonctionnement et les transferts qui doivent financer leurs activités proprement dites, le déséquilibre au détriment des structures déconcentrées s'affirme encore plus nettement :

²⁸ Budget 2012

Une direction départementale en 2011 dispose environ d'un budget total de 11.500.000 FCFA pour fonctionner et exécuter ses activités ainsi que celles des 12 à 16 CPS qui sont sous sa responsabilité. Il est important de souligner que la réalisation du paquet minimum d'activités requiert les budgets suivants :

☞ par direction départementale :	10.000.000
☞ par CPS :	3.000.000
☞ par SSS :	2.000.000

La dotation budgétaire nécessaire est de 367.000.000 FCFA au lieu des 73.000.000 FCFA budgétisés dans la rubrique transfert en 2011.

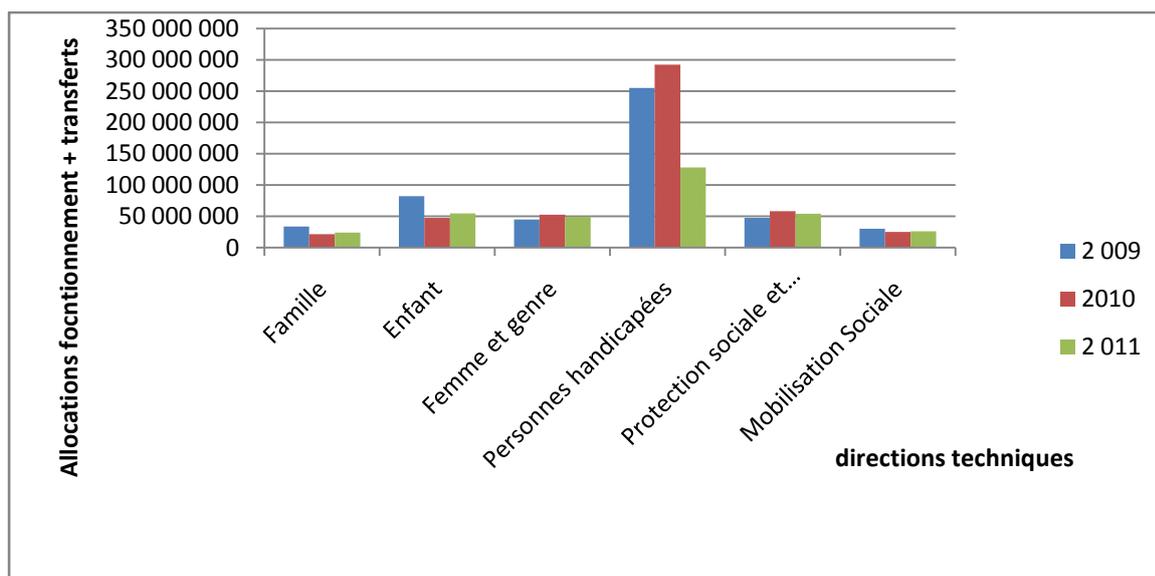
Une répartition inégale entre les directions centrales et techniques.

Une évolution positive est constatée sur les trois dernières années avec une part grandissante du budget de fonctionnement consacré aux directions techniques par rapport aux directions centrales.

Par contre, la tendance récente est de diminuer les ressources gérées directement par les directions techniques au profit des Fonds.

La direction des personnes handicapées est la mieux lotie dans la mesure où sont enregistrées sous cette ligne les ressources relatives au FARIPH et au fonctionnement des différents centres de formation professionnelles et d'éducation des personnes handicapées. Pour presque toutes les directions techniques, on observe une évolution légèrement négative entre 2009 et 2011.

Graphique 1 : répartition des ressources du Budget National entre les directions techniques



Source : DPP MFASSNHPTA

Les contributions des PTF sont très importantes et atténuent l'impact du manque de ressources nationales affectées au secteur :

Vu la faiblesse des ressources nationales consacrées à ces différents secteurs et cibles (0,22% du budget global de l'Etat en 2012), la contribution des partenaires techniques et financiers est déterminante. L'appui de DANIDA, de la Coopération Suisse, de l'UNICEF, de Handicap International, APEFE, Plan Bénin et du FNUAP²⁹ ont permis l'obtention de résultats plus visibles.

²⁹ Liste non limitative, seuls les principaux PTF ont été cités

Tableau 2 : Evolution de la part de la contribution des PTF dans le budget du MFASSNHPTA

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant de la contribution des PTF³⁰	184.200.000	511.276.151	400.592.169	688.579.043	1.252.999.618	977.716.850
En % du budget exécuté	5%	21 %	15%	28%	63%	31%

L'année 2010 fut une période difficile où seulement 50% du budget initialement prévu a été effectivement crédité. La contribution des PTF a pris une importance considérable dans un contexte de restriction, budgétaire sévère.

c) La logistique du Ministère : bâtiments, équipement et moyens matériels

Un Ministère mal logé.

Le Ministère au niveau central est abrité dans des locaux exigus. Faute de place, certains services ont été déplacés et sont hébergés dans des CPS. Il s'agit de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. Toutes les directions départementales sont logées dans des locaux exigus. L'arrivée de personnel nouvellement recruté va encore compliquer la situation.

Les plus grandes insuffisances existent au niveau des centres de promotion sociale. Bien que des efforts d'investissement aient été réalisés durant les trois dernières années, la moitié des CPS ne sont pas abrités dans des locaux adéquats : il faudrait en construire 21 et en rénover autant. 40% des CPS ne sont pas raccordés à l'électricité. Le raccordement au téléphone ne concerne que 11 CPS sur 85 alors que des services comme le service d'écoute auraient besoin d'utiliser le téléphone pour fonctionner efficacement.

3.4.4 Analyse fonctionnelle

L'analyse fonctionnelle du Ministère permet de mieux identifier les points forts et les points faibles de la structuration et de l'organisation, et de situer les domaines performants et ceux qui rencontrent plus de difficultés.

Les fonctions suivantes seront passées en revue :

- la fonction régaliennne ;
la conception et la recherche-développement ;
- la mission de service au public et de délivrance des prestations sociales ;
- la chaîne PPBS.

a) Les fonctions régaliennes

Les fonctions régaliennes se réfèrent au mandat du Ministère d'encadrer réglementairement le secteur social qui lui est confiée. Cela recouvre donc la production et l'application d'une réglementation idoine, de normes et standard, de mécanismes de contrôle et de surveillance, de proposition de législation et enfin d'encadrement des acteurs tant privés que de la société civile dans les aspects relatifs à la protection sociale et la solidarité nationale.

³⁰ Ne sont pas pris en compte les montants gérés directement par les PTF et dont les montants ne sont pas communiqués au Ministère, et les appuis en équipement (même raison), ainsi que les appuis directs octroyés aux niveaux déconcentrés.

Les structures en charge :

Ces fonctions sont assumées au niveau de l'Institution en premier lieu par le Secrétariat Général qui est chargé de la production des normes et des protocoles de prestation sociale, transversales à toutes les activités des directions techniques, et de l'assurance qualité. Le SGM est également chargé de la coordination avec les structures de la société civile.

Chaque direction technique a la responsabilité de concevoir des normes spécifiques relatives à son public cible ou à son domaine d'intervention, sous la responsabilité générale du SGM. Il est attendu des directions techniques qu'elles assurent un rôle de coordination, au niveau national, avec les principaux acteurs impliqués dans leur domaine d'intervention.

Le contrôle de l'application des normes n'est pas clairement partagé, entre les directions départementales et les CPS qui sont sur le terrain, et les directions techniques. Celles-ci interviennent y compris dans les secteurs couverts par les DDFASSNHPTA.

Les directions départementales peuvent à leur niveau conclure des partenariats avec des ONG et des OSC, et ont par délégation un rôle d'encadrement et de coordination pour leur département similaire au SGM pour l'ensemble du Ministère.

Les acquis :

Le Ministère s'est engagé depuis 2004 dans un grand effort de production de normes et de standards (prestations sociales, infrastructures sociales). :

L'application de ces normes reste aléatoire. Le Ministère n'a pas mis en place un système d'agrément et de contrôle des intervenants extérieurs en ce qui concerne les normes relatives à la prise en charge des publics cibles. Le suivi de l'application des normes à l'interne est peu développé.

En 2011, le Ministère a formalisé un mécanisme de collaboration avec les ONG et OSC, se basant sur un recensement des partenaires potentiels et intéressés, et l'élaboration d'une convention type de partenariat³¹. Ce mécanisme, qui permettra de mieux encadrer la collaboration entre le Ministère et ses partenaires, doit être également appliqué au niveau départemental et communal.

Le Ministère est actif depuis de nombreuses années dans l'accompagnement de l'élaboration de proposition de lois et de décrets protégeant ses publics cibles, ceci en s'appuyant sur les engagements internationaux auxquels a souscrit le Bénin. Il s'agit donc d'engager des actions de plaidoyer afin que ces dispositions soient effectivement votées sous forme de lois par le Parlement, ou adoptées sous forme de décrets ou d'arrêté interministériel par le Gouvernement. Ces actions de plaidoyer ne peuvent se faire qu'avec une mobilisation des OSC.

b) La conception et la recherche développement

Les structures en charge

Cette fonction est assurée par les Directions techniques qui élaborent les documents de politique et de stratégies avec l'appui de la DPP. L'OFFE doit y apporter sa contribution en apportant une expertise sur la situation des publics cibles, sur l'impact des politiques et sur les indicateurs qui peuvent guider l'action publique.

Politiques et stratégies

Le Ministère a produit de nombreuses politiques et stratégies, voire des plans d'action, pour chacune de ses cibles. La plupart de ces documents n'ont pas fait l'objet de large concertation au niveau gouvernemental et ne constituent pas des plateformes sur lesquels se retrouvent de nombreux acteurs, à l'exception de la PNPG et de son Plan d'action. Faute d'études préalables, d'indicateurs pertinents et

³¹ 30 structures ont été sélectionnées en 2012

d'un système de suivi performant, le degré de mise en œuvre de ces politiques, leurs effets et leur impact est difficile à estimer. **Il manque notamment une stratégie d'ensemble de la protection sociale, du développement social et de la solidarité nationale**, dans laquelle s'inséreraient les stratégies visant plus spécifiquement certaines catégories de la population.

La conduite d'études est souvent impulsée et financée par les partenaires extérieurs au Ministère. Elle est pilotée par les directions techniques, ou par l'OFFE. Un certain nombre d'études ont été produites. La principale limitation en est le financement. La qualité des études est souvent insuffisante par rapport aux attentes.

La veille sur les cibles devrait être assurée par l'OFFE qui a mis en place des bases de données sur les femmes et les enfants, et par les directions techniques pour les autres cibles comme les PTA et les personnes handicapées. L'insuffisance de ressources humaines qualifiées dans toute la chaîne d'alimentation et de traitement des bases de données (des CPS, directions départementales à l'OFFE qui est la structure la plus dépourvue en personnel dans le Ministère) est un obstacle au fonctionnement du système de veille et à la production finale des indicateurs. En conséquence, la veille sur les cibles du Ministère est encore à un stade embryonnaire et n'apporte pas de contribution notable à l'élaboration des politiques, stratégies et programmes du Ministère.

c) La mission de service au public

Sont regroupées dans la mission de service au public toutes les prestations et aides sociales en direction des familles, des enfants et adolescents, des femmes, des personnes handicapées, des personnes de troisième âge et des personnes vulnérables.

Les circuits de délivrance

La chaîne fonctionnelle qui régit cette mission est coiffée par le Secrétariat Général du Ministère, qui est chargé également de l'assurance qualité et des relations avec les usagers. Les directions départementales en sont le relai au niveau déconcentré, et assument en plus les fonctions d'administration et de gestion (notamment la gestion des secours), de supervision et d'assurance qualité à leur niveau.

Les CPS en sont l'instrument principal, et sont le guichet par lequel transite toute l'assistance sociale aux particuliers dans leur commune d'implantation. Les Services Sociaux Spécialisés remplissent la même fonction au sein de leur institution et touchent donc un public restreint.

Les directions techniques apportent leur expertise et l'accompagnement technique pour leur domaine de spécialité.

Les performances

Le service au public est fortement restreint par le manque de moyens financiers et de personnel. Bien que des efforts de rationalisation et de modernisation des outils aient été conduits récemment par le Ministère, ces avancées ne pourront être valorisées qu'avec des moyens accrus dévolus aux CPS.

La mesure des résultats est rendue difficile par la faiblesse du système de suivi-évaluation du Ministère. La remontée des données depuis les communes se fait mal, et le traitement au niveau central est inopérant, certains bénéficiaires pouvant être comptabilisés par des structures différentes.

Service public et décentralisation

Le Ministère assume pour l'instant toute la charge du service au public à l'échelle communale : le personnel, les bâtiments et les besoins en fonctionnement. Doté d'un faible budget, il peut difficilement investir à la hauteur des besoins et assurer correctement l'ensemble de ce service public.

Le rattachement des CPS aux communes est inscrit dans la loi de la décentralisation³², notamment à l'article 100, selon lequel les CPS sont placés sous la responsabilité des communes qui doivent les

équiper et les gérer, et l'article 101 qui transfère la compétence de la délivrance des aides sociales aux communes. Le Ministère devra donc mettre en œuvre un processus graduel de décentralisation, qui maintienne l'exigence d'éthique, d'impartialité et de technicité qui imprègne l'action sociale.

d) La chaîne PPBS

La chaîne PPBS (planification, programmation, budgétisation suivi) est organisée selon les directives nationales et est mise en œuvre par la DPP et la DRFM. Le Budget-programme du Ministère comprend quatre (4) programmes qui sont :

1. l'appui au renforcement de la protection sociale et de la solidarité nationale ;
2. l'appui au renforcement de la recherche et à la mobilisation sociale ;
3. l'appui à la promotion de l'équité et de l'égalité entre l'homme et la femme ;
4. l'appui à la coordination et à la gestion des services.

L'ossature des programmes est calquée sur la structure organisationnelle du Ministère et ne correspond qu'imparfaitement avec les attributions définies dans le décret. Certaines thématiques sont fusionnées dans les programmes et d'autres en sont presque absentes, reprenant ainsi les points d'imprécision et de décalage soulevés lors de l'analyse organisationnelle.

Le Ministère a élaboré des politiques et stratégies sous-sectorielles, dont les objectifs ne sont pas déclinés séquentiellement. L'absence d'un Plan stratégique et d'un CDMT sectoriel, lesquels soutiendraient la priorisation des objectifs et des interventions, rend difficile l'articulation entre les documents de planification stratégique et l'opérationnalisation dans le budget-programme du Ministère. La priorisation des actions ne s'appuie donc pas sur des options bien définies.

Par ailleurs, les indicateurs SMART font défaut à tous les niveaux de la chaîne PPBS : pour la planification stratégique, pour la programmation et ne permettent pas d'apprécier les effets des actions menées par le Ministère, les avancées dans ses domaines d'intervention, ni même ses performances relatives à l'exécution de ses programmes.

Le système de suivi-évaluation rencontre les difficultés suivantes :

- difficile remontée des informations depuis les niveaux déconcentrés et les directions techniques ;
- défaillance dans le traitement des informations et la production de rapport.

Des améliorations au système ont été apportées en 2010 et 2011 (manuel et des outils de suivi-évaluation) qui doivent encore être mises en œuvre.

La programmation et la budgétisation ne sont pas effectuées de façon ascendante et ignorent largement les échelons déconcentrés du Ministère. En conséquence, le financement de leurs plans de travail annuel est minime et ne correspond pas aux besoins du terrain.

Le Ministère s'est lancé en 2011 dans un processus de rectification : un mécanisme de financement des structures déconcentrées a été élaboré avec la participation de la Direction du Budget du MEF. Un travail est mené aussi sur la définition d'un paquet minimum d'activités à conduire au niveau de chaque CPS.

La communication du Ministère

Depuis sa création, le Ministère dispose d'une cellule chargée de la communication. Cette communication a pour objet d'informer sur les activités du Ministère. L'existence de la Direction de la Communication n'a pas été constante au sein du Ministère. Cette direction a pour mission de conduire les activités de communications sur l'ensemble des actions du Ministère et de réaliser les actions de mobilisation sociale. Les actions de communication sont programmées et exécutées par les directions techniques et départementales sans qu'un plan d'ensemble n'ait été établi et des partenariats conclus avec les media habituels. Ainsi la communication du Ministère est faite de façon dispersée et perd en efficacité et en efficience. L'accent porte surtout sur les campagnes de sensibilisation menées par les

directions techniques et ne concerne pas la mission de service au public qui est pourtant primordiale pour la population.

6.5 Synthèse de l'analyse institutionnelle et organisationnelle

Les forces mises en évidence sont :

- De grands efforts consentis ces dernières années dans le renforcement des capacités du Ministère :
- La production de nombreux documents de politiques et stratégies, et la production de normes et standard, assumant ainsi une partie de ses fonctions régaliennes
- Le taux d'exécution du Ministère s'améliore, ce qui peut créer un climat de confiance et attirer d'autres financements (tant nationaux qu'extérieurs).

Les faiblesses relevées sont :

- Des inadéquations entre l'organisation du Ministère et ses attributions ;
- Une faible mise en valeur de la mission de service au public ;
- Une pénurie de moyens, tant humains, que financiers et matériels ;
- Une grande faiblesse dans la veille, l'assurance qualité et le suivi-évaluation.

3.5. SYNTHÈSE DES DIFFICULTÉS ET DES DÉFIS À RELEVER PAR LE MINISTÈRE

3.5.1 Les constats du Diagnostic stratégique

La réponse du Ministère, dans sa mission de service au public, est inadaptée à l'ampleur des besoins :

✚ En Exhaustivité.

Faute de moyens adéquats, de personnel suffisant et qualifié, Il n'est pas possible d'assurer la prise en charge globale et totale qui est préconisée pour chaque client ou dossier. Ainsi, l'accompagnement psycho-social est quasi inexistant, la prise en charge impossible. Le traitement d'un cas se résume souvent à l'enregistrement du cas, et éventuellement à un appui ponctuel. Toutes les prestations spécialisées, pour les personnes handicapées, les enfants, les PTA, ne sont pas fournies actuellement par les CPS.

✚ En Quantité :

Les interventions et les appuis du Ministère sont dérisoires par rapport aux demandes déposées. En référence aux données du dernier recensement, les cibles du Ministère représenteraient environ 20% de la population totale. Les prestations offertes actuellement couvrent moins de 1% des besoins. Le déficit est particulièrement accentué pour la prise en charge des personnes les plus à risque (enfants, personnes handicapées, femmes victimes de violences, personnes de troisième âge).

✚ En Qualité :

Pendant longtemps le secteur ne s'est pas préoccupé d'encadrer les prestations offertes tant par le Ministère que par les autres opérateurs. Cela se traduit par des problèmes d'impartialité et d'accès aux prestations, de confidentialité, d'adéquation de la réponse aux besoins, de conditions de prise en charge et accueil dans les centres pour enfants.

✚ En réactivité :

Les situations de détresse et d'urgence doivent être traitées rapidement et avec efficacité. Le retard apporté dans la réponse aux demandes ou aux besoins rend souvent caduc ou inapproprié les appuis et accompagnement octroyés.

Le Ministère peine à assumer ses fonctions régaliennes et en particulier :

✚ La fonction de veille :

Peu d'études ont été réalisées, tant sur les cibles que les phénomènes sociaux entourant les questions de vulnérabilité. Les statistiques ne sont pas actualisées et les données compilées de façon à quantifier et suivre régulièrement l'évolution des catégories à risque et les effets des mutations sociales. En conséquence, le Ministère peine à assurer sa fonction de veille sur son secteur. Il n'est pas en mesure de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision, le rapportage et la reddition de comptes tant vis-à-vis du gouvernement que des partenaires et des usagers. De plus, la capacité d'innover et de proposer des réponses adaptées dans un contexte de grandes mutations repose sur une compréhension profonde des besoins en protection sociale et des évolutions en cours. Faute de réflexion prospective, les programmes du Ministère ont des difficultés à s'éloigner d'une approche routinière des affaires sociales.

✚ La fonction d'encadrement et de contrôle.

L'encadrement du secteur s'est limité à l'inspection des services et ne porte pas sur les aspects techniques et qualitatifs pour les prestations du Ministère. Les nombreux opérateurs extérieurs fonctionnent hors de toute supervision et nombre d'entre eux ne sont pas répertoriés par le Ministère. Il est ainsi difficile d'assurer le respect de normes et standard de protection sociale.

✚ La fonction de coordination.

Le Ministère est chargé d'assurer la coordination des acteurs et des programmes dans plusieurs domaines. Ces mécanismes ne sont installés que pour la protection de l'enfance et pour la promotion du genre. Les autres domaines ne disposent pas encore de structures de concertation et de coordination. Les dispositifs existants ne sont pas toujours performants. En conséquence, la synergie des acteurs est souvent faible et le Ministère n'a pas réussi à affirmer son leadership sur l'ensemble de ses missions. D'autres organisations sont positionnées dans des sous-secteurs couverts également par le Ministère comme l'Institut National de la Femme et le Haut Commissariat à la Solidarité Nationale. Ceci peut à terme éroder la présence du Ministère dans ces domaines, si celui-ci n'assume pas pleinement l'ensemble des missions qui lui sont confiées.

3.5.2 Les facteurs explicatifs

Cette inadéquation de la réponse du Ministère aux besoins peut être imputée à certains facteurs et contraintes :

- ✚ Le manque persistant de moyens** a érodé la capacité d'intervention du Ministère, sa visibilité et son efficacité donc finalement sa capacité à assumer sa mission et à répondre à la demande des usagers et du gouvernement. La part du Ministère dans le Budget National n'atteint jamais 1%. Il est de 0.22% pour l'exercice 2012. Les contributions des PTF sont très importantes et atténuent un peu l'impact du manque de ressources nationales affectées au secteur. Le niveau des investissements est insuffisant et a pour conséquence des conditions matérielles de travail très dégradées. Ainsi seuls 50% des CPS disposent de locaux adéquats et 40% d'entre eux ne sont pas raccordés à l'électricité.

Le Ministère fonctionne en sous-effectif chronique depuis de nombreuses années, opérant en 2012 avec 38% des ressources humaines nécessaires³³. Le sous-effectif est plus affirmé dans les CPS qui fonctionnent en moyenne avec 30% des effectifs prévus³⁴.

- ✚ **Des problèmes d'organisation interne.** Les structures déconcentrées, qui sont le bras opérationnel du Ministère sont encore moins financées que le niveau central et ne peuvent donc produire de résultats tangibles. Au plan organisationnel, le Ministère fonctionne par publics cible, ce qui ne facilite pas une bonne intégration des activités, ainsi que la visibilité et l'efficacité de sa mission de service au public. La problématique du développement social n'est attribuée à aucune structure, ce qui met le Ministère en marge de l'évolution constatée dans les pays de la sous-région.
- ✚ **Des problèmes de gouvernance et d'efficacité interne.** La gestion axée sur les résultats n'est pas suffisamment internalisée. Des défaillances persistent dans la planification (non ascendante) dans le système de suivi-évaluation et dans la gestion des ressources, ce qui ne permet pas une utilisation optimale des moyens mis à disposition. Le taux d'exécution global du Ministère s'améliore progressivement et dépasse désormais la moyenne nationale. Cependant, les systèmes en place ne sont pas assez efficaces pour gérer une augmentation conséquente des ressources et devront être impérativement renforcés dans l'optique d'une expansion des activités et du rayon d'action du Ministère.
- ✚ **Une faible capacité d'innovation et d'analyse prospective.** L'insuffisance des études de fond, de données tant quantitatives que qualitatives et de personnel hautement qualifié est à l'origine d'un manque de capacités dans la conduite d'analyses prospectives et dans l'élaboration de politiques qui répondent aux nouveaux défis et dans le lancement de projets innovants.
- ✚ **Un arrimage insuffisant avec la politique de décentralisation et les collectivités locales.** Le Ministère n'a pas encore engagé de dialogue avec les collectivités locales et le Ministère chargé de la mise en œuvre de la PONADEC afin de préparer le transfert de compétences et de ressources relatif au secteur social. Il est ainsi amené à financer seuls les investissements et programmes sociaux jusqu'à l'échelle communale, sans en avoir la capacité.

3.5.3 Tendances lourdes et évolutions en cours

Le diagnostic d'ensemble met en exergue les points ci-après :

✚ **Un Ministère dédié à la protection sociale, qui est son domaine traditionnel.**

La vision de la protection sociale est claire et encadrée par des politiques et stratégies. Toutefois, le Ministère veille à les actualiser pour se situer au cœur des débats internationaux et nationaux. Cette vision est basée sur une approche par cible bénéficiant chacune de direction technique, complétée par une approche transversale. La protection sociale dispose au sein du Ministère de plus de compétences, de moyens et de personnel que les autres deux sous-secteurs et en conséquence obtient des résultats tangibles. C'est dans ce domaine que se déploie principalement la mission de service au public du Ministère. La problématique de la protection sociale est désormais placée au cœur des politiques publiques de développement et de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le Ministère doit être à la hauteur de ces attentes et développer en conséquence ces actions et méthodes d'intervention.

³³ 25% en 2011 avant la première tranche de recrutement hors quota

³⁴ 11% en 2011 avant la première tranche de recrutement hors quota

Plusieurs évolutions sont en cours dans le secteur de la protection sociale porté par le Ministère :

1. Le Ministère évolue dans le volet de la protection sociale, d'une approche « clients » à une vision plus large de la prévention des risques sociaux.

L'approche client est la réponse à des cas individuels au fur et à mesure qu'ils se présentent, comme cela est actuellement pratiqué par les CPS et les SSS. Cette approche doit être maintenue car c'est l'essentiel de la mission de service au public. Cependant elle ne peut suffire alors qu'il est demandé à la puissance publique de prévenir les risques sociaux et d'atténuer les chocs économiques qui affectent les couches les plus vulnérables. A cet effet, le Ministère s'implique dans la mise en place du socle de protection sociale, qui exigera une démarche proactive de recherche et d'identification des bénéficiaires ainsi que l'installation de systèmes de gestion performants.

2. Le Ministère s'est engagé dans un processus de modernisation de sa mission de service au public.

La mission de service au public s'appuie sur le réseau des centres de promotion sociale qui sont implantés dans toutes les communes et qui sont bien insérés dans le milieu local, interagissant avec les autorités locales et la population.

Cet effort de modernisation se traduit par l'élaboration de normes et standard pour les prestations sociales et de protocoles de prise en charge, par la conception d'outils de gestion des prestations sociales, et d'instruments permettant d'identifier, d'accompagner et de suivre les bénéficiaires de l'aide sociale. La mise en place du socle de protection sociale et de filets sociaux de sécurité fera émerger une demande accrue d'expertise sociale sur le terrain, notamment dans la détermination des cibles, l'identification, l'accompagnement et le suivi des bénéficiaires et la gestion des prestations et des aides. Les efforts de rationalisation et de modernisation du Ministère, ainsi que le redéploiement sur le terrain rendu possible par le recrutement de personnel hors quota, le préparent à relever ce défi.

✚ Les missions de solidarité nationale et de développement social sont peu développées au sein du Ministère, alors que ces deux domaines font l'objet d'une attention grandissante aux niveaux national, régional et international.

Il n'existe pas de vision d'ensemble pour le développement social tel qu'il pourrait être piloté par le Ministère. Seule la réduction des inégalités de genre dispose d'un environnement favorable. Les autres dimensions du développement social que sont la promotion des valeurs familiales et l'approche communautaire sont des domaines mal encadrés. Les enjeux, les défis à relever et les stratégies à mettre en œuvre n'ont pas fait l'objet de réflexion approfondie, et de dialogue avec les autres secteurs ministériels. La famille est de fait exclusivement vue comme une cible de la protection sociale à travers ses différentes composantes alors qu'elle s'inscrit également dans une vision plus large du développement social. La solidarité nationale est traitée sous l'angle de la distribution de secours ponctuels aux individus, aux familles et aux communautés.

Au niveau sous-régional, plusieurs directives ont mis en exergue qu'il n'y aura pas de développement économique sans développement social et solidarité. L'approche « protection sociale » est donc nécessaire mais pas suffisante et ces deux domaines, développement social et solidarité, doivent être développés au Bénin comme ils le sont dans les autres pays de la CEDEAO et UEMOA.

3.5.4 L'analyse SWOT du Ministère:

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ✚ Un rôle qui reste central et incontesté dans les politiques sociales. Le Ministère reste le chef de file sur plusieurs thématiques. Sa position n'est remise en question que lorsqu'il ne peut relever les défis qui lui sont adressés. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ La difficulté d'assurer le leadership dans la fourniture des prestations sociales et l'absence d'une approche intégrée de prise en charge des questions familiales. ✚ La difficulté d'assumer pleinement ses fonctions régaliennes.
<ul style="list-style-type: none"> ✚ Le cadre programmatique existe avec des politiques et stratégies adoptées pour chaque groupe cible et pour certains domaines transversaux comme la promotion du genre et la promotion de la famille. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Trop de politiques sous-sectorielles dont les plans d'action ne sont pas réalistes. ✚ Une faible synergie d'action entre les différents sous-secteurs.
<ul style="list-style-type: none"> ✚ Une forte demande vis-à-vis du Ministère, tant sur le terrain de la part de ses cibles privilégiées, des usagers, et de la population en général, que des autorités locales, des OSC et des PTF ainsi que des autres départements ministériels. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Par rapport à ses usagers, la réponse du Ministère est dérisoire face à l'importance de la demande et amène à une certaine désaffection. ✚ Un manque de moyens qui a délité sa capacité d'intervention, sa visibilité et son efficacité donc finalement sa capacité à assumer sa mission à répondre à la demande des usagers, du gouvernement et aux exigences du secteur social
<ul style="list-style-type: none"> ✚ L'existence des structures déconcentrées du Ministère jusqu'au niveau local (DDFASNHTA dans les départements et CPS dans les communes) qui lui apporte une grande capacité d'intervention au plus près des besoins de la population. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Le sous-investissement chronique a particulièrement affecté les structures déconcentrées qui sont le bras opérationnel du Ministère et à même de produire des résultats tangibles, d'où un manque d'équipement, de personnel, de moyens de fonctionnement et de locaux..
	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Pas d'avancées dans le transfert de compétences et des ressources du secteur social en faveur des collectivités locales, comme le prévoit la PONADEC.
<ul style="list-style-type: none"> ✚ L'existence de mécanismes nationaux et sectoriels de financement des aides et des appuis pour la protection sociale et la solidarité nationale. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Manque de moyens financiers alloués aux transferts sociaux
<ul style="list-style-type: none"> ✚ Une structure de veille mise en place à travers l'OFFE, qui dispose de bases de données et qui prend progressivement de l'importance. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Un défaut d'alimentation des bases de données et l'insuffisance d'études relatives aux différentes cibles du Ministère.
<ul style="list-style-type: none"> ✚ La modernisation et la rationalisation des affaires sociales sont en cours. 	
<ul style="list-style-type: none"> ✚ Existence de résultats tangibles dans les différents sous-secteurs, en particulier : <ul style="list-style-type: none"> · Dans la protection des droits et la mise en place d'un cadre réglementaire et législatif protégeant les enfants et les femmes, ainsi 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Un système de suivi-évaluation défaillant, qui ne produit pas suffisamment d'indicateurs et de rapports. ✚ Manque de visibilité des actions du Ministère due à une communication

<p>qu'un service d'écoute et de conseil juridique ;</p> <ul style="list-style-type: none"> · Des actions de protection et de promotion des enfants, des personnes handicapées, des femmes ; · La gestion des secours ; · La dimension genre, avec l'installation d'un mécanisme approprié · Les diagnostics communautaires et l'utilisation de l'approche communautaire pour la réintégration des personnes handicapées. 	<p>insuffisante en direction des usagers, des partenaires et des institutions gouvernementales,</p>
<p>✚ L'existence de partenaires réguliers tant nationaux comme les OSC et leurs réseaux que des partenaires internationaux.</p>	<p>✚ Peu de PTF intéressés par le financement de ce secteur</p>
<p>Opportunités</p>	<p>Menaces</p>
<ul style="list-style-type: none"> ✚ Une volonté manifeste du Gouvernement et de certains PTF à accompagner le Ministère dans la mise en œuvre de ses actions. ✚ Une forte sollicitation du Ministère de la part de ses usagers/clients, ainsi que de ses partenaires. ✚ La mise en place du socle de protection sociale exige une approche plus globale du secteur social et offre de nouvelles possibilités d'action au Ministère s'il sait jouer sa partition. ✚ La montée en puissance et en visibilité dans la sous-région du concept de développement social et de ses instruments peut être un ancrage sur lequel le Bénin pourra développer sa propre stratégie. 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Le contexte économique national peut entraîner des restrictions budgétaires, et des arbitrages en défaveur du secteur de la protection sociale couvert par le Ministère. ✚ Les PTF attendent une implication financière accrue des pouvoirs publics vis-à-vis de certaines cibles et peuvent en faire une conditionnalité à l'octroi de financement. ✚ La substitution du Ministère par d'autres institutions peut s'accroître s'il ne parvient pas à augmenter sa visibilité et son efficacité, tant sur le terrain qu'au niveau central. ✚ La décentralisation des affaires sociales est une étape obligée qui interviendra à moyen terme. Le Ministère doit s'y préparer et se prépare à se recentrer sur certaines actions en cédant d'autres pans de son intervention aux collectivités locales, ceci tout en préservant la qualité et l'impartialité du service public. Ce processus, à défaut d'être bien préparé, peut fortement déstabiliser le Ministère.

Forces, faiblesses, opportunités et menaces spécifiques aux différents domaines d'intervention :

La protection sociale :

<i>Forces</i>	<i>Faiblesses</i>
<ul style="list-style-type: none"> – La position centrale du Ministère dans le mécanisme de suivi de la protection de l'enfance ; – Les normes et standards définis pour les CAPE. 	<ul style="list-style-type: none"> – Les centres à autonomie de gestion rencontrent des difficultés de gestion ; – La réglementation et la protection juridique des personnes handicapées est insuffisante ; – Les procédures d'adoption ne sont pas bien définies et le rôle du Ministère n'est pas suffisamment explicite ; – Un plan d'action réaliste et bien ciblé fait défaut pour la promotion et l'autonomisation de la femme ; l'accompagnement des groupements féminins manque d'une ligne directrice.
<i>Opportunités</i>	<i>Pas de menaces spécifiques</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Le vote de la loi contre les violences faites aux femmes et aux filles donne une nouvelle impulsion à la lutte contre les violences ; – Le vote de la Loi portant autorisation de ratifier la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées donnent un nouvel élan à la protection et à la promotion de ce groupe cible ; – La création de l'Institut de la Femme a ouvert de nouvelles possibilités pour la conduite d'études approfondies et pour l'évaluation des politiques publiques de promotion de la femme. 	

Le développement social

<i>Forces</i>	<i>Faiblesses</i>
<ul style="list-style-type: none"> – La position centrale du Ministère dans le mécanisme d'intégration du genre ; – Des instruments rodés à l'approche communautaire et une expérience réussie ; – L'existence de la PNPG et du Plan National d'Action Famille. 	<ul style="list-style-type: none"> – Le mécanisme d'intégration du genre n'est pas activé aux niveaux déconcentrés et dans certaines institutions de la république ; – L'accompagnement et le suivi des cellules focales genre n'est pas systématique et suffisamment technique ; – Le mécanisme de suivi-évaluation sur le genre n'est pas fonctionnel et ne produit pas d'indicateurs et de rapports ; – Le mandat d'autopromotion communautaire n'est plus porté par une structure influente du Ministère. – Le Ministère n'a su tirer parti de son expérience en ingénierie sociale et se positionner sur le créneau de l'autopromotion des communautés, lequel a été repris par les institutions phares du développement local. – L'instrument du FADIB n'a pas fait la preuve de

	<p>son efficacité et de son efficience dans le financement des projets issus des diagnostics communautaires</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le manque de vision et de leadership dans le domaine de la promotion de la famille ; – Une approche normative et prescriptive de la famille, insuffisamment nourrie des recherches et études sociologiques qui permettraient de cerner les enjeux stratégiques de la promotion de la famille – Le manque de formalisation des prestations en direction des familles – L'absence de normes et de contrôle des haltes-garderies – L'insuffisance de projets innovateurs et de propositions concrètes d'appui aux familles qui répondent à leurs besoins prioritaires.
--	---

La solidarité nationale

<i>Forces</i>	<i>Faiblesses</i>
<ul style="list-style-type: none"> – La solidarité nationale est fortement visible dans le mandat du Ministère ; – Le Ministère est partie prenante de la plate-forme de gestion des crises et des catastrophes ; – Des dispositifs sont en place pour gérer les secours dans lesquels le Ministère joue un rôle bien défini. 	<ul style="list-style-type: none"> – Le manque de clarté entre les attributions relatives à la solidarité nationale et à la protection sociale ; – Manque d'une stratégie d'ensemble pour la solidarité nationale, qui articulerait la demande selon les différentes situations de crise, les niveaux de réponse et les dispositifs de secours.

3.5.5 Les défis que doit relever Ministère

Par rapport à sa mission, le MFASSNHPTA doit répondre à trois grands défis :

1. **Il se doit d'être une administration publique qui protège les populations vulnérables des chocs et des risques sociaux.**
2. **Il se doit de promouvoir la dimension sociale, communautaire et familiale dans le processus de développement.**
3. **Il se doit d'être un Ministère performant et efficace.**

Pour relever ces défis, le Ministère fait face à 5 principaux enjeux :

 **Il faut répondre adéquatement à la demande de ses usagers.**

Pour cela, il devra :

- ✓ Augmenter la quantité, la qualité et la gamme des prestations offertes par les structures du Ministère ;
- ✓ Améliorer l'efficacité, et l'efficience de la gestion des prestations.

Un effort d'investissement conséquent est nécessaire, portant sur la construction ou la rénovation des bâtiments des structures déconcentrées, le raccordement à l'électricité, la fourniture d'équipement et de matériel roulant, et la poursuite du recrutement hors quota. Il est également nécessaire d'augmenter les fonds destinés aux actions envers les catégories cible, et les fonds destinés à couvrir les frais de fonctionnement des CPS et des DD ainsi que le paquet minimum d'activités. Enfin, les actions de renforcement des capacités de gestion vont exiger la mise en place d'outils standardisés, informatisés et mis en réseau, et un surcroît de qualification des agents du Ministère.

- ✚ Il faudra s'imposer dans ses fonctions régaliennes. Il s'agira d'assurer la qualité de toutes les actions conduites dans son secteur ; de compléter la production de normes et de règlements là où ils font défaut et surtout d'installer des mécanismes de contrôle pour s'assurer de leur application. Il s'agira également de mieux coordonner les acteurs du secteur et de conforter la synergie de tous autour des priorités du gouvernement.
- ✚ Il faudra s'investir dans la mise en place du socle de protection sociale, selon ses attributions. Il s'agira de développer son expertise dans la gestion opérationnelle, en veillant particulièrement à l'interaction et la complémentarité avec les collectivités locales d'une part et avec les ministères sectoriels d'autre part.
- ✚ Il faudra recadrer et approfondir son approche du développement social. Il s'agira d'évaluer la pertinence de l'implication du ministère dans l'approche communautaire du développement , de la recadrer selon la PONADEC, et mieux définir les complémentarités avec les chefs de file que sont les Ministères chargés de la Décentralisation, et du Développement ainsi qu'avec les collectivités locales.
- ✚ Il faudra anticiper et préparer le processus de décentralisation des affaires sociales, Il s'agira notamment de mener à bien la professionnalisation des CPS, qui devraient à terme passer sous la responsabilité des collectivités locales, de façon à maintenir la technicité et la qualité de l'intervention sociale, à garantir un traitement égal et similaire pour tous les citoyens quel que soit leur localité de résidence, et à s'assurer du respect des normes et règlements en la matière.

Relever ces défis exigera du Ministère de :

- **Innover, devenir proactif plutôt que réactif** et mener une réflexion prospective pour mieux analyser les mutations et les invariants de la situation socio-économique et proposer des mesures appropriées pour conforter le bien être de la population ;
- De façon transversale, **augmenter l'efficacité et l'efficience de ses actions** dans tous les domaines ;
- **Convaincre et rendre compte** et donc développer un système performant de suivi-évaluation.

4. VISION, OBJECTIFS ET AXES STRATEGIQUES

4.1. VISION STRATÉGIQUE

Enoncé de la vision à l'horizon 2017 :

Le MFASSNHPTA est, dans le contexte de la décentralisation un pôle d'excellence, performant et innovant en matière de protection sociale, de développement social et de solidarité au service des communautés et des couches vulnérables.

Fondements de la vision

La vision du Ministère a été définie en se fondant sur les résultats du diagnostic stratégique les trois défis que doit relever le Ministère. Il se doit d'être :

- 1. Une administration publique qui protège les populations vulnérables des chocs et risques sociaux et économiques**
- 2. Un ministère qui promeut la dimension sociale, communautaire et familiale, dans le processus de développement**
- 3. Un Ministère performant et efficace.**

Le Ministère à travers cette vision exprime son engagement à s'outiller sur les plans technique et organisationnel pour assurer sa mission de service au public, de protection des couches vulnérables et assumer pleinement ses fonctions régaliennes.

4.2. OBJECTIFS

Pour atteindre cette vision, il a été défini un objectif général et des objectifs spécifiques.

4.2 1 Objectif général

L'objectif général est de :

Renforcer la protection sociale et la solidarité nationale pour améliorer le bien-être de la population

Il s'agit, d'une, part de délivrer directement des prestations sociales à la population, et d'autre part de concevoir des politiques, des stratégies et des dispositifs de protection sociale, de développement social et de solidarité nationale qui protègent les populations béninoises des risques .

4.2.2 Objectifs spécifiques

Le Ministère a décliné cet objectif général en objectifs spécifiques et en axes d'intervention, guidé par des principes transversaux suivants :

- **l'amélioration de l'offre de services délivrés** directement par le Ministère et toutes les structures sous sa tutelle (comme les centres d'éducation spécialisés etc.), tant en volume qu'en qualité. Il s'agira également d'encadrer et de contrôler les prestations offertes par les autres acteurs afin d'en garantir la qualité ;
- **le redéploiement du Ministère dans ses fonctions régaliennes** d'édiction des normes, de coordination et de veille sur son secteur. Il poursuivra à cet effet ses efforts dans l'élaboration de normes, de procédures et de réglementation et étoffera les dispositifs d'agrément, de contrôle et d'appui conseil relatifs à l'accueil et à la prise en charge des usagers/clients de l'action sociale ;
- **l'innovation dans les réponses aux besoins**. Dans un souci de rechercher l'efficacité et l'efficacéité alors que les ressources sont limitées, le Ministère entend innover en développant des solutions alternatives et légères de prise en charge et de services de proximité comme les familles hôtes, les services à la personne contributifs et non contributifs. Au cours des cinq (5) années à venir, différentes initiatives seront testées et évaluées, par exemple pour accueillir les enfants en difficulté, pour soutenir les familles dans la prise en charge de malades ou des personnes à besoins spécifiques ;
- **la modernisation des instruments et la mobilisation du savoir-faire**. Les nouvelles ambitions d'une protection sociale élargie exigent des modes performants d'identification et d'accompagnement des bénéficiaires, de délivrance et de gestion des prestations. A cet effet, le Ministère entend mobiliser son expertise technique dans la mise en place du socle de protection sociale et des filets sociaux, s'appuyant sur ses capacités opérationnelles au niveau communal et son savoir-faire ;
- **l'autonomisation des groupes cibles** du Ministère est une des voies qui permet d'augmenter leur résistance aux chocs sociaux et économiques et leurs capacités d'améliorer leur bien être. Les actions d'autonomisation nécessitent une approche holistique et la mobilisation conjointe de plusieurs départements ministériels. Le MFASSNHPTA assurera en collaboration avec les structures compétentes concernées l'appui aux groupements et associations émanant des groupes cibles par des projets et programmes qui reposeront en grande part sur une approche communautaire ;
- le Ministère est le chef de file du Gouvernement pour **la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes**. Il poursuivra en ce sens le déploiement du mécanisme d'intégration du genre dans les politiques et programmes de l'action publique, ceci à tous les niveaux d'organisation. Il renforcera également le mécanisme de suivi et de veille sur l'approche genre afin de rendre compte régulièrement des avancées et des difficultés en la matière ;
- **l'amélioration de la gouvernance et de l'efficacité internes**. Réaliser ces ambitions ira de pair avec le renforcement des capacités de l'ensemble du Ministère dans ses fonctions centrales d'administration et de gestion, afin d'augmenter son efficacité et la visibilité de ses actions. L'efficacité et la transparence sont des éléments clés dans la mobilisation des fonds et il s'agira d'œuvrer en ce sens pour susciter un financement accru du secteur de la protection sociale et de la solidarité nationale.

Le MFASSNHPTA s'est fixé les cinq objectifs spécifiques suivants :

Objectif spécifique 1	Mettre à disposition du public des services sociaux de proximité
Objectif spécifique 2	Promouvoir des mécanismes durables de protection sociale
Objectif spécifique 3	Développer les systèmes de solidarité en direction de la population
Objectif spécifique 4	Soutenir la cohésion sociale en promouvant l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes et en renforçant les leviers familiaux et communautaires
Objectif spécifique 5	Améliorer la gouvernance du Ministère

Ces objectifs spécifiques prennent en compte les deux niveaux d'intervention du Ministère, à savoir la **mission de service au public**, et le **rôle de conception, de recherche-développement et de veille** sur les domaines de la protection sociale, du développement social et de la solidarité nationale.

Le premier objectif implique que soient résolus les dysfonctionnements constatés dans la mission de service au public du Ministère. Cette mission est effectuée actuellement selon une approche par cibles, laquelle est centrée sur les directions techniques centrales. Toutefois, le Ministère dispose d'un outil adéquat pour déployer sa mission de service au public à travers un guichet unique installé dans les CPS, et à travers des structures d'éducation et des programmes rattachés au Ministère.

A travers ce Plan Stratégique, le Ministère veut voir émerger une nouvelle vision de la protection sociale et du service au public, délivrés principalement par les Centres de Promotion Sociale.

Les CPS évoluent vers des « Complexes de la Protection Sociale » qui s'appuient sur un système informatisé et performant de gestion des services et une équipe pluridisciplinaire. Les CPS délivrent une large gamme de prestations de qualité pour les habitants dans les Communes et fonctionnent comme un guichet unique à travers lequel les usagers pourront recevoir tous les appuis appropriés. Les CPS, au-delà de leur rôle de prestataires de services, sont une plate-forme locale de l'action sociale et s'investissent plus largement dans le développement social en promouvant l'approche communautaire du développement. Pour cela, il faudra rationaliser la gestion de toutes les structures du Ministère prestant service, renforcer leurs capacités, moderniser leurs pratiques et leurs outils, et instaurer une démarche de qualité pour les services dispensés par la puissance publique et par les autres acteurs dans le domaine de la protection sociale.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi de Décentralisation, les services sociaux devront être à terme transférés aux collectivités locales. Pour que ce transfert se déroule dans des conditions optimales, il est important que les CPS soient au préalable modernisés, équipés, remis à niveau et imprégnés des exigences de qualité et de professionnalisme de l'action sociale. Ceci permettra de garantir un accès égal et équitable aux prestations sociales, quel que soit la localité de résidence, et facilitera le transfert de compétences vers les collectivités locales.

L'atteinte **du second objectif** nécessitera la pleine participation du Ministère dans la mise en place du socle de protection sociale et particulièrement dans les registres qui lui sont spécifiques comme :

- ✚ la protection des droits ;
- ✚ la prise en charge des catégories vulnérables et l'octroi de secours ;
- ✚ l'autonomisation des catégories vulnérables.

Il s'agit non seulement de porter assistance et de protéger mais aussi de favoriser l'autonomisation des couches les plus vulnérables, dans l'optique de créer les conditions nécessaires à l'affranchissement de la vulnérabilité et plus globalement à la création de richesse.

Le troisième objectif vise à augmenter l'envergure des actions de solidarité et à en améliorer la gouvernance. En effet, la confiance des contributeurs dans la gestion de la solidarité et une meilleure communication sont deux des clés qui permettront de mobiliser plus de fonds en faveur des citoyens qui en ont besoin.

Le quatrième objectif est consacré à la problématique du développement social qui tente de répondre aux défis posés par la croissance urbaine et les mutations socioculturelles et économiques qui l'accompagnent. Cette problématique veut traiter les effets ainsi que les causes des problèmes de société, lesquels sont aggravés par la crise économique actuelle. La gestion de proximité basée sur la pluralité des interventions et sur les creusets de discussion pourrait devenir une démarche fructueuse dans la résolution collective des problèmes urbains.

A travers **le cinquième objectif**, le Ministère ambitionne d'améliorer de façon significative son efficacité et son efficacité en s'appropriant pleinement la démarche de la gestion axée sur les résultats, qui est adossée à un robuste système de suivi-évaluation et de veille sur les cibles, une planification ascendante et réaliste et une gestion financière rigoureuse. Ce faisant, il est attendu une forte augmentation de la capacité d'absorption du Ministère, en particulier pour les transferts sociaux et la réduction de coûts de transaction des prestations sociales.

4.2.3 Axes stratégiques

Les objectifs fixés pour l'atteinte de la vision seront réalisés à travers treize axes stratégiques visant à relever les défis qu'affronte le Ministère.

La relation fonctionnelle entre ses différentes stratégies et la vision retenue se schématise dans le graphique ci-après.

Figure n°1 : schéma des relations entre vision, défis, objectifs et axes stratégiques



Axe stratégique 1 : Augmentation de la gamme et du volume des services sociaux de proximité

Les actions menées dans le cadre de cet axe stratégique visent à augmenter substantiellement les prestations offertes à la population par le Ministère, en gamme et volume.

Compte tenu du niveau de sous-équipement, un important effort d'investissement est nécessaire pour remettre à niveau les CPS et SSS et les rendre aptes à accomplir leur mission. Il s'agira donc de construire des bâtiments lorsque ceux-ci sont trop dégradés ou inexistantes, de rénover les centres mal installés, d'équiper l'ensemble des CPS et SSS en matériel informatique, de bureau et roulant. Un effort d'investissement est également nécessaire pour rénover et remettre à niveau les centres d'éducation spécialisée pour les personnes handicapées, lequel suivra une réorganisation de la gestion pour obtenir une efficacité accrue des moyens mis à disposition. La construction de deux centres supplémentaires est prévue (dont le centre d'Allada pour l'éducation des malentendants, déjà programmé dans le PIP).

Les activités des CPS et SSS doivent être financées spécifiquement de façon à garantir la délivrance de toutes ses prestations attendues, selon la gamme et les protocoles déterminés. Un accord de principe a été validé par le Conseil des Ministres sur le financement annuel des PTA de ces structures..

La recherche de l'efficacité et de l'efficience requiert l'informatisation des prestations autour de la fiche client. Ceci permettra un suivi rigoureux des bénéficiaires de l'action sociale et rendra la fraude plus difficile. La base de données unifiée devra être développée, ainsi que les programmes et applications requis pour effectuer et suivre l'ensemble des prestations sociales. Toutes les structures du Ministère devront être équipées et mises en réseau, avec les interfaces nécessaires, le personnel formé.

Le redéploiement des services sociaux de proximité doit être envisagé dans le cadre de la politique de décentralisation, afin que le transfert de compétences aux communes en soit facilité. Un important travail de préparation est nécessaire afin de déterminer les modalités de gestion des structures à décentralisées. Il débouchera sur la signature de conventions de transfert et l'introduction de mécanismes de cogestion ou gestion décentralisée.

Axe stratégique 2 : Amélioration de la qualité des prestations sociales

L'exigence de qualité est mise en avant de façon grandissante sur toutes les prestations du service public, cherchant à satisfaire au mieux la demande des clients. Poursuivant les efforts de normalisation et de standardisation entrepris par le Ministère, il s'agira de s'assurer de la bonne application de ces directives, tant auprès de ses propres services qu'auprès des organisations ou institutions qui délivrent des prestations sociales. Les normes et standards seront donc complétés dans les domaines où ils font encore défaut, et largement vulgarisés. Un système d'agrément sera institué pour les structures exerçant de façon indépendante, ce qui permettra de mieux encadrer la qualité des prestations offertes par le secteur privé. Un mécanisme de contrôle régulier et de mesure de qualité doit être mis en place, basé sur des visites et des évaluations régulières de toutes les structures. Le contrôle sera de la responsabilité première des structures déconcentrées qui sont à même de répertorier, suivre, contrôler et conseiller les structures fonctionnant dans leur zone d'intervention.

La réalisation des actions comprises dans l'axe stratégique 2 permettra ainsi un encadrement plus rigoureux du secteur des affaires sociales, et l'assurance d'un niveau suffisant de prise en charge et de suivi des clients.

Axe stratégique 3 : Mise en place de dispositifs élargis de prise en charge des populations

La mise en place du socle de protection sociale exige non seulement une augmentation des services sociaux de proximité, qui répondent à une demande individuelle, mais aussi une approche plus globalisante qui cerne la totalité de la demande et qui conçoit des réponses appropriées à l'ensemble des besoins de protection sociale. Il s'agira donc pour le Ministère de développer les volets qui lui incombent dans le socle de protection sociale et de prendre part à la mise en place des filets sociaux.

S'appuyant sur les capacités d'intervention des CPS et la base de gestion informatisée des prestations sociales, le Ministère collaborera étroitement avec les collectivités locales et le Ministère chargé de la décentralisation pour l'identification et le suivi des bénéficiaires des filets sociaux dans le cadre du projet pilote, et dans ses extensions et répliques ultérieures.

De nouveaux dispositifs de prise en charge des personnes vulnérables ont été testés, et notamment les familles hôtes. Moins coûteux que des centres d'accueil, ils offrent une possibilité de prendre en charge plus d'enfants tout en opérant une redistribution de ressources envers des familles. Le dispositif des familles hôtes sera intégré et provisionné dans la panoplie des interventions du Ministère. Dans la même optique, l'appui octroyé aux PPVH et OEV à travers la Cellule Cœur d'espoir sera accru.

Axe stratégique 4 : Protection des droits des groupes vulnérables

Le Ministère poursuivra ses actions en vue de compléter l'arsenal juridique et réglementaire protégeant les droits des personnes vulnérables. Il s'agira, entre autres, de faire adopter des dispositions réglementaires favorisant l'accès des personnes handicapées aux mêmes droits que tout citoyen, et de ratifier la Convention de la Haye relative à l'adoption, laquelle nécessite l'amélioration des procédures nationales.

L'important travail mené dans le cadre de la Lutte contre le trafic et l'exploitation des enfants sera poursuivi, comprenant l'accompagnement des comités locaux de protection de l'enfance et la coordination du mécanisme national de protection de l'enfance. Les conventions régionales qui ont été signées avec le Nigeria et le Gabon seront mises en œuvre. De nouveaux accords sont en cours d'élaboration avec d'autres pays de la sous-région et seront menés à bien. Ces conventions aboutiront à l'élaboration d'un programme de lutte sous-régional.

Se basant sur les succès obtenus en 2011 par le service d'écoute aux femmes victimes de violence, le Ministère assurera l'extension du service à tous les CPS du Bénin. Un mécanisme de coordination interministériel sera installé avec pour mission de renforcer la synergie entre les acteurs principaux de la lutte et harmoniser les actions et les financements à tous les niveaux de la lutte : prévention, prise en charge, suivi judiciaire, répression, prise en charge des victimes. Il est également prévu d'installer des refuges ou centres d'accueil dans 6 départements afin de pouvoir prendre en charge certaines des victimes qui doivent bénéficier de protection particulière. Enfin la lutte contre les violences ne peut se faire sans sensibilisation et communication pour un changement de comportement. Ces activités s'appuieront notamment sur le réseau des radios communautaires, lesquelles diffuseront, en partenariat avec le Ministère, des programmes d'information sur les droits des femmes, des enfants et plus généralement le respect des droits humains.

Axe stratégique 5: Autonomisation des groupes cibles

L'autonomisation des cibles recouvre toutes les actions qui visent à donner l'opportunité aux cibles du Ministère d'entreprendre des activités qui leur permettront de s'affranchir de leur situation de vulnérabilité. De nombreux ministères sont également impliqués dans les actions d'autonomisation. Il s'agira pour le Ministère de développer des interventions dans son registre propre, qui concerne des catégories peu appuyées par les autres institutions, comme les personnes de troisième âge et les personnes handicapées.

Concernant les femmes, les actions porteront sur le renforcement des capacités des groupements féminins en gestion associative, la fourniture d'équipement pour les activités génératrices de revenus, la formation des jeunes filles déscolarisées, la construction de la Maison Internationale de la Femme, et le renforcement des capacités des NGO œuvrant pour la promotion du genre et de la femme.

Concernant les personnes de troisième âge, il s'agira de mettre en œuvre des projets phares contenus dans le Plan National pour un Vieillessement actif, comme la valorisation des compétences et du savoir

des PTA dans le transfert de compétences intergénérationnel, et le renforcement des capacités en gestion et conduite de projets, ainsi que la recherche d'AGR adaptées à leurs capacités.

Concernant les personnes handicapées, il s'agira d'augmenter les ressources et les actions dans el domaine de l'appareillage et de la réadaptation, du traitement médical et des soins spécialisés, de la scolarisation des enfants handicapés, de la formation professionnelle et de l'installation dans des activités génératrices de revenus.

L'autonomisation des cibles est en partie financée par les instruments que sont les Fonds. L'amélioration de la gestion et de l'efficacité des fonds sera un préalable à l'augmentation de leurs ressources.

Axe stratégique 6: Amélioration de l'efficacité du système des secours aux personnes vulnérables et de réponse aux situations d'urgence

Afin de pouvoir mieux satisfaire les demandes d'urgence et de secours, le Ministère doit en premier lieu améliorer les procédures de gestion des dossiers, ceci afin de raccourcir les délais de traitement, le temps de réponse et les coûts de transaction, que ce soit à travers les mécanismes gérés par la DASSN ou le FNDSS

Une fois les systèmes améliorés, le volume de financement devra être substantiellement augmenté afin de mieux répondre aux demandes. Il est attendu de ces actons une forte augmentation du taux de satisfaction des demandes de secours et une forte réduction du temps de réponse.

Axe stratégique 7: Élargir le champ de la solidarité nationale

Il s'agira d'élaborer un cadre fédérateur des actions de solidarité nationale, sous la forme d'une politique nationale qui en définira les grands principes, les stratégies et les objectifs. Un renforcement de capacités est nécessaire pour accroître la gouvernance des actions de solidarité nationale et ainsi renforcer la confiance et l'intérêt des contributeurs. Cela requiert de moderniser/rationaliser les procédures, de développer le rapportage et la communication, d'installer des magasins tampons. En parallèle seront menées des actions visant accroître les ressources de la solidarité, en faisant le plaidoyer pour la taxe de solidarité, et en proposant des formes innovantes de mobilisation de fonds.

Axe stratégique 8: Intégration du genre dans le développement

Le Ministère, étant le Chef de file de l'application de l'approche genre, mettra en place les organes prévus pour le suivi de la mise en œuvre de la PNPG. Il poursuivra les actions d'encadrement et de renforcement du mécanisme d'intégration du genre à travers le renforcement des capacités des Cellules Focales Genre et le suivi de leurs actions. La mise en place d'un pôle d'expertise genre au sein du Ministère permettra de mieux appuyer techniquement les CFG, les OSC et les collectivités locales pour la prise en compte du genre. Une attention particulière sera portée à la prise en compte du genre dans les Plans de Développement Communaux. Le suivi de la dimension genre sera effectué à travers la production régulière de rapports relatifs aux engagements internationaux, ce qui exigera l'activation et le renforcement du mécanisme de suivi, et également à travers la production de l'IDISA, lequel sera développé conjointement avec l'INSAE.

Axe stratégique 9: Renforcement des leviers familiaux

Le Plan National d'Action pour la Famille n'a pu encore être mis en œuvre de façon coordonnée. Compte tenu du vaste domaine d'application de ce Plan et des contraintes budgétaires, il est nécessaire que le Ministère élabore sur cette base initiale, un ensemble de stratégies prioritaires et en décline un plan d'actions prioritaires.

Les actions d'éducation aux valeurs familiales et à la parenté responsable seront poursuivies au niveau du terrain, et suivies au niveau central.

Avec la généralisation du travail extérieur, et les mutations sociales et économiques qui les affectent, les familles font face à de grandes difficultés pour s'occuper de leurs membres à besoins spécifiques. Pour y répondre, le Ministère entend développer des services contributifs. Des solutions légères d'encadrement des enfants seront mises en place avec l'installation de haltes-garderies (équipement et rénovation de bâtiments, formation de personnel), au minimum dans chaque CPS de centres urbains. L'implication des collectivités locales sera activement recherchée ainsi que celle des familles bénéficiaires. Des initiatives de service aux familles et à la personne seront aussi étudiées et testées, par exemple pour les soins aux personnes malades ou handicapées, l'assistance aux personnes âgées. Il s'agira donc de projets pilotes, qui s'appuieront sur une courte phase d'étude préalable, puis des expériences testant les dispositifs, lesquelles seront évaluées. En fonction des résultats, ces initiatives seront répliquées à d'autres communes et services,

Axe stratégique 10 : Généralisation de l'approche communautaire du développement

Le Ministère poursuivra la conduite des diagnostics participatifs communautaires à travers le réseau des CPS qui interviendront en synergie avec les équipes techniques communales. Il s'agira donc de disséminer le kit élaboré précédemment, et d'accompagner l'activité des CPS dans ce domaine.

L'approche communautaire sera également développée dans le cadre du Plan National pour un Vieillissement actif, avec la mise en place des comités communaux, la création d'espaces de rencontre, et la promotion de dispositifs de collaboration intergénérationnels.

Axe stratégique 11 : Promotion du Développement social et de la cohésion sociale

Le Ministère encouragera des actions de consolidation de la citoyenneté par la mise en place de comités locaux de dialogue et de participation aux actions de développement.

Axe stratégique 12 : Internalisation de la gestion axée sur les résultats

Un ministère moderne et performant recherche constamment à s'adapter, à s'améliorer dans ses missions, à tendre vers l'objectif du meilleur service public à un meilleur coût et au profit de tous. A cet effet, il s'agira d'internaliser le mode de gestion axée sur les résultats. L'amélioration du système de suivi-évaluation permettra de mieux mesurer les effets des actions entreprises par le Ministère et de procéder aux ajustements nécessaires. Le système de veille sur les cibles du Ministère doit être également renforcé afin de produire les éléments et les statistiques nécessaires à la prise de décision dans le secteur social. Un effort particulier devra porter sur le recueil de données et la conduite d'enquêtes et d'études spécifiques permettant d'une analyse genre plus poussée pour certains publics cibles du Ministère, et pour l'ensemble de la problématique de la protection sociale et de la solidarité. Il s'agira également d'améliorer le processus de planification et programmation au sein du Ministère, en renforçant un processus ascendant, en diligentant les études sous sectorielles préalables à la conception de programmes et projets. Et en veillant à l'intégration du genre dans les programmes et projets du Ministère, qui relèvent des axes stratégiques précédents.

Axe stratégique 13: Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère

Le Ministère a pour ambition d'accroître de façon très significative sa réponse à la demande en protection sociale. Il devra mobiliser d'importants moyens financiers pour pouvoir la réaliser. A cet effet, Il devra démontrer sa capacité à absorber et à gérer de façon efficiente les ressources mises à disposition, tant nationales qu'extérieures. Cet axe stratégique concerne toutes les actions de renforcement de capacités qui visent à améliorer l'exécution financière et la visibilité des actions du Ministère : faire et faire connaître. Il s'agira donc d'améliorer la gestion des ressources humaines, en l'informatisant, en réalisant le plan de développement des compétences et de suivi des carrières, et en

conduisant à terme les opérations de recrutement hors quota et de renouvellement du personnel partant à la retraite. Il s'agira également de renforcer les capacités en gestion financière en généralisant l'utilisation de l'informatique, et en formant le personnel concerné.

Les actions du Ministère ont souffert par le passé d'un manque de visibilité. Il conviendra donc, en s'appuyant sur les indicateurs mesurés à travers le système de suivi-évaluation modernisé, de valoriser les actions entreprises et leurs résultats. Un Plan de communication pour l'ensemble du Ministère sera élaboré et mis en œuvre de façon coordonnée, en direction de toutes les cibles. Le Ministère collaborera avec selon des modalités contractuelles établies pour l'ensemble des actions de communication, gagnant ainsi en efficacité, en efficience et en clarté.

5. MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES

5.1 OBJECTIFS, AXES STRATÉGIQUES ET ACTIONS

Partant des axes stratégiques qui vont guider son intervention, le Ministère a formulé un ensemble d'indicateurs matérialisant les objectifs qu'il s'est assigné en résultats quantifiables et/ou facilement mesurables.

La production des indicateurs et leur suivi est freinée par la faiblesse actuelle du système de suivi-évaluation, notamment pour la mesure des effets en terme d'impact sur les couches vulnérables et la population en général. Certaines données de base font encore défaut, lesquelles devrait être rapidement disponibles à travers le RGPH 2012³⁵. Il est attendu que cette batterie d'indicateurs soit renseignée de façon croissante au fur et à mesure du renforcement de capacités des structures du Ministère.

En se basant sur els résultats attendus, le Ministère a développé un Plan D'actions prioritaires, qui reste indicatif.

Ce Plan met en relation les actions à engager pour obtenir els résultats attendus, et donc les moyens à mobiliser.

³⁵ Par exemple les données démographiques et socio-économiques de la population, la prévalence des situations de handicaps, etc.

5.1.1 Objectifs spécifiques et indicateurs

Le passage des objectifs stratégiques à la logique d'intervention établit les résultats attendus et les indicateurs de performances qui sous tendent la formulation d'un Plan d'action prioritaire, afin d'atteindre l'objectif de développement du MFASSNHPTA. Le tableau 3 ci-après donne les détails de la logique d'intervention.

Tableau 3 : La logique d'intervention du MFASSNHPTA

OBJECTIFS SPECIFIQUES	AXES STRATEGIQUES	INDICATEURS	HYPOTHESES CRITIQUES
Objectif général Renforcer la protection sociale et la solidarité nationale pour l'amélioration du bien-être de la population		Taux de couverture nationale des besoins en protection sociale et en solidarité nationale	Le Gouvernement affecte des financements accrus aux secteurs de la protection sociale et de la solidarité nationale couverts par le Ministère ainsi qu'aux transferts sociaux
Objectif spécifique 1 : Mettre à disposition du public des services sociaux de proximité	1. Augmentation de la gamme et du volume des services sociaux de proximité offerts au public	<ul style="list-style-type: none"> · Taux d'accroissement des personnes prises en charge par les structures · Taux de couverture des besoins en action sociale couverts par les services sociaux de proximité · Proportion des services délivrés par les CPS et SSS par rapport aux normes prévues · Effectif des personnes accueillies dans les centres d'éducation spécialisée 	Les financements nécessaires à la remise à niveau des structures sont effectivement disponibles
	2. Amélioration de la qualité des prestations sociales	<ul style="list-style-type: none"> · Proportion des structures étatiques et privées offrant des services de qualité · Nombre de contrôles et supervisions organisés · Proportion de CPS et de SSS répondant aux normes et aux standards en infrastructures sociales · Proportion d'agents ayant bénéficié d'un renforcement de capacités pour la prise en charge des besoins spécifiques (PH, PTA, enfants) 	-

		<ul style="list-style-type: none"> · Taux de satisfaction des clients des CPS et SSS 	
Objectif spécifique 2 : Promouvoir des mécanismes durables de protection sociale	3. Mise en place de dispositifs élargis de prise en charge des populations	<ul style="list-style-type: none"> · Nombre de familles vulnérables participant aux programmes de filets sociaux · Pourcentage de CPS utilisant un système de gestion informatisé des bénéficiaires des filets Sociaux · Nombre de départements couverts par le système familles hôtes · Nombre d'enfants pris en charge à travers les familles hôtes · Nombre d'OEV bénéficiant d'appui à travers la Cellule Cœur d'Espoir 	Le Ministère est étroitement associé au programme pilote développé par le Ministère en charge de la Décentralisation, ainsi qu'aux initiatives suivantes.
	4. Protection des droits des groupes vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> · Nombre de dossiers de violence basée sur le genre suivis par le service d'écoute · Proportion des cas de violence signalés qui ont fait l'objet d'une procédure en règle · Nombre d'enfants victimes de traite et réinsérés dans leur famille · Ratification de la Convention de la Haye · Pourcentage des procédures d'adoption conformes aux normes · Nombre de cas de traite d'enfants traités grâce à la coopération régionale 	L'Assemblée Nationale adhère aux réformes et diligente l'adoption des textes Les autres pays de la sous-région adhèrent pleinement aux objectifs de la Lutte contre le trafic d'enfants et s'engagent activement dans la mise en œuvre des conventions Le Gouvernement finance le restant du recrutement hors quota incluant les assistants juridiques
	5. Autonomisation des groupes cibles	<ul style="list-style-type: none"> · Taux d'accroissement des bénéficiaires des programmes d'autonomisation · Pourcentage de groupements féminins bénéficiant d'actions de renforcement · Nombre de PTA bénéficiant des actions d'autonomisation · Nombre de personnes handicapées ayant bénéficié des actions de réintégration et d'aide à la mobilité 	Des ressources supplémentaires sont octroyées aux FNDSS et FARIPH pour les transferts sociaux Les programmes conçus obtiennent des financements

		<ul style="list-style-type: none"> · Taux de pénétration des actions d'autonomisation par rapport aux groupes cibles · Taux d'accroissement des lignes budgétaires des Fonds · Proportion d'associations des groupes cibles rendues fonctionnelles 	
Objectif spécifique 3 : Développer les systèmes de solidarité en direction de la population	6. Amélioration de l'efficacité du système des secours aux personnes vulnérables et de réponse aux situations d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> · Délai d'octroi des secours et des aides aux personnes vulnérables · Taux de satisfaction des demandes de secours · Taux de satisfaction des dossiers en situation d'urgence 	Les crédits alloués au FNDSS ont augmenté
	7. Élargir le champ de la solidarité nationale	<ul style="list-style-type: none"> · Taux d'accroissement des fonds mobilisés · Pourcentage d'augmentation des bénéficiaires des actions de solidarité 	Les contributeurs accroissent leur financement, mis en confiance par la bonne gouvernance des actions de solidarité nationale et la reddition de compte
Objectif spécifique 4 : Soutenir la cohésion sociale	8. Intégration du genre dans le développement	<ul style="list-style-type: none"> · Proportion de PDC et programmes sectoriels intégrant le genre · Proportion des Cellules Focales Genre fonctionnelles · Existence des rapports annuels de l'IDISA · Nombre de rapports de suivi des engagements internationaux produits 	<p>Les cellules focales genre sont dotées de moyens financiers pérennes pour fonctionner au sein des différentes instances (ministères sectoriels et structures déconcentrées)</p> <p>L'INSAE prend la responsabilité de la production régulière de l'IDISA</p>
	9. Renforcement des leviers familiaux	<ul style="list-style-type: none"> · Proportion de CPS urbains disposant d'une halte-garderie · Nombre de ménages faisant recours aux services contributifs et/ou non contributifs de prise en charge des membres à besoins spécifiques · Nombre de nouveaux services contributifs et non contributifs créés par an et par département 	·
	10. Généralisation de l'approche communautaire du	<ul style="list-style-type: none"> · Nombre de diagnostics participatifs communautaires réalisés avec la participation des CPS · Nombre de projets élaborés et financés 	Les collectivités locales et le Ministère s'accordent sur la répartition des rôles et tâches et les modes de collaboration pour conduire sur

	développement	<ul style="list-style-type: none"> · Proportion de communes ayant mis en place un comité de coordination du PNVA · Nombre de comités locaux du PNVA installés et fonctionnels 	le terrain les diagnostics communautaires et les actions d'intermédiation sociale
	11. Promotion du Développement social et de la cohésion sociale	<ul style="list-style-type: none"> · Existence du kit d'intermédiation sociale · Nombre d'expériences pilotes d'intermédiation sociale mises en place 	
Objectif spécifique 5 Améliorer la gouvernance du Ministère	12. Internalisation de la gestion axée sur les résultats	<ul style="list-style-type: none"> · Taux de promptitude des rapports statistiques · Taux de complétude des bases de données disponibles · Existence de données statistiques actualisées sur toutes les cibles du Ministère 	Des moyens sont mis à disposition de L'OFFE pour la réalisation de son plan stratégique
	13. Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère	<ul style="list-style-type: none"> · Montant des financements octroyés par la coopération internationale · Taux d'exécution du Plan stratégique · Taux d'exécution du PTA · Taux de couverture nationale en information sociale à travers les radios · Nombre de documents de retro-information élaborés 	Les ressources promises sont effectivement mises à disposition selon les montants et dans les délais annoncés

Les valeurs de référence et les valeurs cibles des indicateurs sont présentées en annexe n°2

5.1.2 Le Plan d'actions prioritaires

Le Plan stratégique a été décliné en un Plan d'Actions Prioritaires (PAP) **en tablant sur une augmentation substantielle des moyens mis à disposition pour le secteur de la protection sociale couvert par le Ministère**, ce qui conditionne l'atteinte des objectifs définis dans le Plan Stratégique.

Concernant les ressources provenant du budget national, les crédits alloués au MFASSNHPTA en 2012 ne représentent que 0.22% du budget général de l'Etat. Quant aux ressources extérieures, la tendance générale est à la baisse des financements octroyés au Ministère. Ceci ne peut permettre la mise en place du socle de protection sociale, le redéploiement des appuis aux groupes vulnérables et l'encadrement du secteur. En conséquence, il est proposé à travers le Plan d'action une augmentation substantielle des ressources du Ministère provenant tant du budget national que des contributions extérieures, ce qui permettra d'augmenter de façon substantielle la réponse à la demande en protection sociale.

Estimé à un montant total d'environ 54.200.000.000 FCFA, le PAP permettra au Ministère :

- d'accueillir 950 personnes handicapées supplémentaires dans les centres d'éducation spécialisée
- de porter assistance à travers les mécanismes de la DASSN et du FNDSS à 25.000 personnes en plus
- d'accompagner et conseiller 35.000 femmes et enfants victimes de violence par le service d'écoute

Le Ministère aura augmenté progressivement ses capacités pour atteindre en 2017 l'objectif de :

- 35000 enfants vulnérables pris en charge et accompagnés
- 30.000 familles enrôlées dans les filets sociaux
- 220 familles-hôtes accueillant des enfants
- 3 services contributifs appuyant les familles
- 250 PTA accompagnés dans le vieillissement actif

Plus globalement, la réponse du Ministère couvre actuellement au maximum 2% des besoins de protection sociale des couches les plus vulnérables³⁶. Le Ministère ambitionne de pouvoir porter assistance à 10% de la population vulnérable en 5 ans.

Ce PAP (présenté dans le tableau n° p) exprime les grandes lignes de force suivantes :

1. Un rééquilibrage du budget en faveur des structures déconcentrées et des services à la population. Sur l'ensemble du PAP les financements seront utilisés à hauteur de :

63% par les niveaux déconcentrés³⁷ pour les services à la base (soit 34.145.000.000 FCFA)

37% par le niveau central pour les fonctions régaliennes (soit 20.055.000.000 FCFA).

La mise en œuvre des programmes devra faire l'objet d'ajustements afin qu'un rôle accru soit dévolu aux CPS et aux SSS, lequel est pour l'instant souvent monopolisé par des directions centrales. Par exemple, l'appui aux groupements féminins et aux associations des groupes-cibles, l'exécution des actions de vulgarisation pour un

³⁶ Le calcul est fait sur la base des 13,5% de la population identifiées comme très vulnérables (noyau dur de la pauvreté) DSCR 3

³⁷ Le calcul comprend la répartition des dépenses de personnel et de fonctionnement entre les niveaux central et déconcentré incluant aussi les structures sous tutelle selon la mission qui leur est confiée.

changement de comportement devra être confié intégralement aux structures de base du Ministère. Ceci sera rendu possible par le renforcement des capacités des CPS et SSS, qui pourvues de personnel qualifié et de moyens financiers pourront réaliser une gamme accrue de services et prestations en faveur du public.

2. Un fort rattrapage des investissements, en terme d'immobilisations, afin de remettre en état de fonctionnement les infrastructures sociales du Ministère au niveau déconcentré et de construire et installer une partie des équipements prévus dans les Plan d'actions et Politiques sous-sectorielles qui ont été adoptées récemment³⁸.

Investissements /immobilisations : 10.300.000.000 FCFA, soit 19% du budget

Ces immobilisations concernent essentiellement la rénovation ou la construction, et l'équipement des structures déconcentrées, la construction et la rénovation des centres d'éducation spécialisée pour les personnes handicapées, les espaces contact du PNRBC, les espaces de rencontre des personnes du troisième âge (au niveau arrondissement) et un centre national, la construction de magasins tampons pour les actions de solidarité nationale, l'équipement initial de haltes-garderies, le système informatisé de gestion des prestations sociales et l'achat d'équipement pour le Ministère. Pour toutes les infrastructures situées au niveau communal, il sera activement recherché un cofinancement ou une mobilisation de ressources conjointe par le Ministère et la collectivité locale concernée.

Dans les investissements, il est également prévu **une augmentation substantielle du financement des programmes** en direction des publics cibles du Ministère,

Investissements/programmes³⁹ : 4.000.000.000 FCFA soit 7% du budget total

12 programmes sont identifiés. 7 sont déjà en opération : PNRBC, Protection des enfants, Lutte contre le trafic des enfants, Promotion de la Femme, Promotion du genre et de la protection sociale, réinsertion et réintégration des personnes handicapées, promotion de la famille. 5 programmes devront être définis et cadrés : programme de lutte contre les violences basées sur le genre, programme de mise en place des filets sociaux, programme pour un vieillissement actif, programme de développement sociocommunautaire, programme d'assistance aux PPVH et OEV.

L'ensemble de la partie investissement représente donc 27% du PAP (14.300.000.000 FCFA)

3. Un financement accru des transferts sociaux en direction des groupes vulnérables, à travers l'augmentation des montants gérés par les Fonds par la mise en place de filets sociaux, et par des moyens accrus octroyés aux centres et structures de prise en charge des personnes vulnérables.

Transferts sociaux : 11.100.000.000 FCFA soit 20% du budget total

Ces transferts sociaux se feront sous forme d'appuis divers délivrés à travers les Fonds (FNDSS et FARIPH), les dispositifs de transferts en numéraires (filets sociaux et familles hôtes) et les programmes d'appui direct aux personnes en faveur des personnes handicapées, des PPVH et OEV. Il est prévu une augmentation progressive des montants affectés aux fonds, suivant des actions de renforcement institutionnel visant à abaisser les coûts de transaction en améliorant les performances et la gouvernance de ces instruments de financement. L'essentiel des transferts sociaux se fera à travers les structures déconcentrées ou structures sous tutelle du Ministère.

³⁸ Plan National pour un Vieillissement Actif, Politique Nationale de réinsertion et réadaptation pour les personnes handicapées

³⁹ Coûts des Programmes hors immobilisations et transferts sociaux

4. Une montée en puissance des actions de coordination et d'encadrement du secteur, ainsi que des prestations délivrées à la base

Coordination et suivi /Encadrement : 6.250.000.000 FCFA soit 12% du budget total

Prestations : 3.900.000.000 FCFA soit 4% du budget total

La coordination concerne le renforcement des mécanismes de concertation et d'action multisectorielle autour des grandes problématiques de la protection des enfants, de la lutte contre le trafic des enfants, de l'intégration du genre dans le développement, du socle de protection sociale. L'encadrement du secteur fait référence à la mise en place de normes et standards, de procédures, d'agrémentation et de contrôle de qualité sur l'ensemble des prestations sociales. Les prestations sociales recouvrent l'ensemble des prestations délivrées par les structures déconcentrées, y compris les actions de vulgarisation pour un changement de comportement.

5. Un effort accru de formation du personnel du Ministère et de ses partenaires afin d'assurer des prestations de qualité, et d'améliorer la gestion et la gouvernance des structures du Ministère.

Renforcement de capacités ⁴⁰: 3.750.000.000 FCFA soit 7 % du budget total

Les actions de renforcement de capacités concernent surtout la modernisation du système de gestion des prestations sociales, une technicité accrue dans certains sous-secteurs comme la réintégration des personnes handicapées ou du troisième âge, et l'amélioration de la gestion et de la gouvernance de l'ensemble du Ministère. Les actions de renforcement de capacités des groupes-cibles (par exemple groupements féminins, associations etc.. sont comptabilisées dans les programmes relatifs à ces groupes).

6. Les dépenses de personnel restent un poste important de dépenses pour le Ministère, ce qui est caractéristique d'un secteur délivrant des prestations sociales en direction de la base.

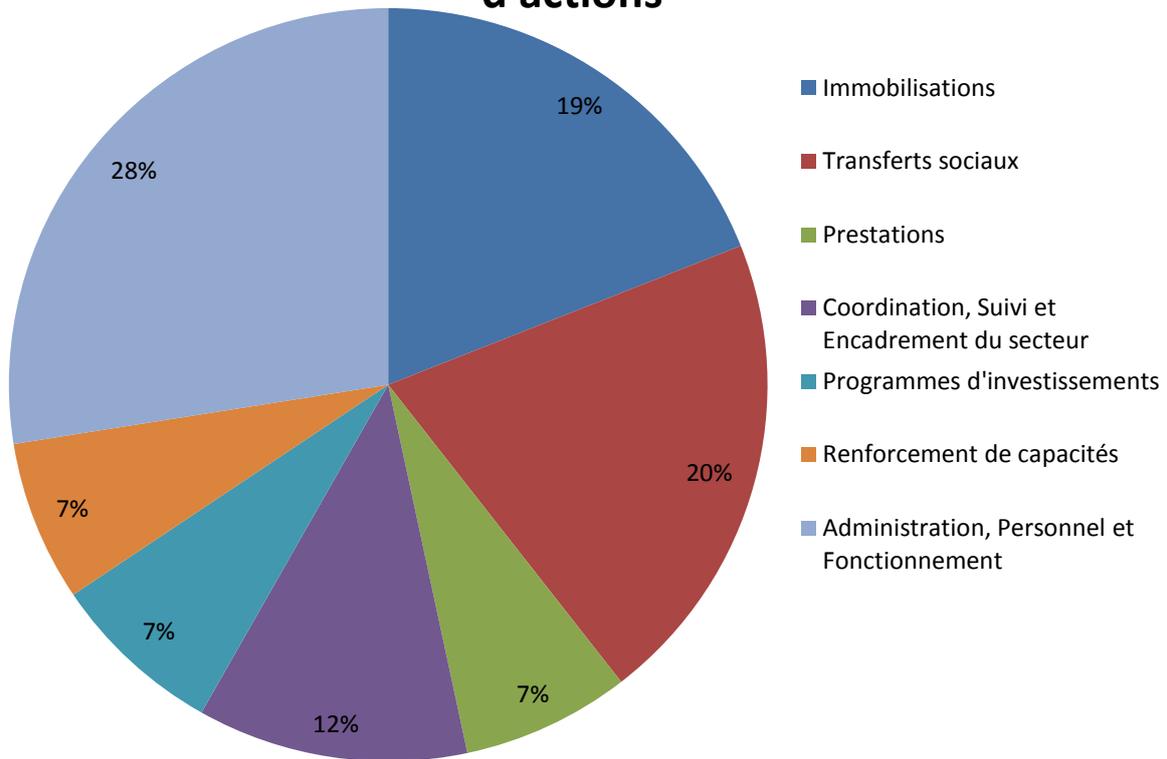
Coût du Personnel : 9.385.000.000 FCFA soit 17% du budget total

Le recrutement de 985 agents hors quota a été accordé en 2009 et est mis en œuvre en trois tranches, dont la première a eu lieu en 2011. Ceci permettra d'affecter les ressources humaines nécessaires au redéploiement du Ministère autour de ses grandes missions. Un rééquilibrage des effectifs est en cours au profit des structures déconcentrées et en contact avec le public. On passera d'une situation de 56.5% des coûts de personnel pour le niveau central et 43.5% pour le niveau déconcentré en 2012 à environ 40% pour le niveau central et 60% pour le niveau déconcentré en 2016.

7. Les coûts de mise en œuvre (Administration, Fonctionnement et Personnel sont estimés à 25% du PAP, soit 13.415.000.000 FCFA

⁴⁰ Coûts hors programmes

Graphique 2: Le PAP par grandes catégories d'actions



Une brève analyse conduite sur les actions spécifiques aux domaines d'intervention permet de constater :

La prédominance de la protection sociale au sein du Ministère : 20.363.000.000 FCFA

A l'intérieur de ce vase domaine, on remarque :

Une implication élevée auprès des personnes handicapées pour lesquelles il existe peu de dispositifs d'appuis en dehors de ceux financés par la puissance publique

4.485.000.000 FCFA soit 6% du budget total

Une forte présence dans le domaine de la protection de l'enfance, sur des actions de coordination, d'encadrement et de protection, et un financement accru de la prise en charge des enfants vulnérables à travers les familles hôtes et la Cellule Cœur d'Espoir

4.601.000.000 FCFA soit 8% du budget total

La continuation d'actions de promotion et protection de la femme menées à travers les appuis aux groupements féminins, et la lutte contre les violences basées sur le genre, ainsi que la construction de la Maison Internationale de la Femme

3.410.000.000 FCFA soit 6% du budget total

Une forte augmentation des investissements en faveur des personnes de troisième âge, grâce au lancement d'un programme pour le vieillissement actif, (petites

2.270.000.000 FCFA soit 4% du budget total

infrastructures, renforcement de capacités et appuis en faveur des PTA)

Les autres actions de protection sociale relèvent de la mise en place du socle et des divers transferts sociaux (sous forme de secours à travers le FNDSS ou de l'installation des filets sociaux))

6.197.000.000 FCFA soit 11% du budget total

Un financement accru de la solidarité nationale :

Il se traduit par une augmentation des fonds gérés par le FNDSS et alloués aux actions de solidarité, ainsi qu'au développement de nouvelles modalités pour mobiliser la solidarité nationale

3.555.000.000 FCFA soit 6.5 % du budget total

Le financement d'actions innovantes dans le domaine du développement social :

L'accroissement des ressources pour la promotion de la famille vise à un recentrage du PNPF autour d'actions prioritaires, au développement de services qui aident les familles à mieux prendre en charge leurs membres

972.000.000 FCFA soit 1.8 % du budget total

La promotion du genre s'articule autour du renforcement du mécanisme d'intégration du genre

600.000.000 FCFA soit 1% du budget total

La relance des diagnostics communautaires conduits conjointement par les CPS et les équipes communales, ainsi que des actions pilotes dans le domaine du développement social

681.000.000 FCFA soit 1.2% du budget total

Tableau 5 : Plan d'Actions prioritaires (PAP)

Objectifs	Axes	Actions	Budget prévisionnel
Renforcer la protection sociale et la solidarité nationale pour améliorer le bien-être de la population			40 785 (en millions)
Objectif spécifique 1 : Mettre à disposition du public des services sociaux de proximité			10 274
Axe stratégique 1: Augmentation de la gamme et du volume des services sociaux de proximité			9 453
		Action 1: Augmentation des capacités d'intervention des structures déconcentrées (CPS, SS, DD, ect..)	8 210
		Action 2: Amélioration de l'efficacité des structures étatiques de prise en charge des personnes vulnérables	953
		Action 3: Préparation du transfert de compétences des services sociaux de proximité aux collectivités locales	290
Axe stratégique 2: Amélioration de la qualité des prestations sociales			821
		Action 4 : Augmentation de la qualité des services sociaux	821
Objectif spécifique 2 : Promouvoir des mécanismes durables de protection sociale			15 283
Axe stratégique 3: Mise en place de dispositifs élargis de prise en charge des populations			3 387
		Action 5 : Mise en place des volets du socle de protection sociale relevant des domaines d'intervention du Ministère	457
		Action 6 : Développement des filets sociaux de sécurité en partenariat avec les autres institutions concernées	1 085
		Action 7 : Promotion de systèmes légers de prise en charge des personnes vulnérables	1 845
Axe stratégique 4: Protection des droits des groupes vulnérables			4 586
		Action 8: Promotion des droits des personnes vulnérables	990
		Action 9: Lutte contre la traite, l'exploitation et les violences contre les enfants et les adolescents	1 916
		Action 10: Lutte contre les violences basées sur le genre	1 680
Axe stratégique 5: Autonomisation des groupes cibles			7 310

	Action 11: Exécution de projets et programmes multisectoriels pour l'autonomisation des cibles du ministère	4 995
	Action 12: Augmentation des capacités des instruments de financement pour l'autonomisation des cibles du Ministère	1 995
	Action 13: Renforcement des capacités des associations et groupements issus des groupes cibles du ministère	320
Objectif spécifique 3 : Développer les systèmes de solidarité en direction de la population		6 520
Axe stratégique 6: Amélioration de l'efficacité du système des secours aux personnes vulnérables et de réponse aux situations d'urgence		5 815
	Action 14: Amélioration du système de secours aux vulnérables et de gestion des urgences	5 815
Axe stratégique 7: Élargir le champ de la solidarité nationale		705
	Action 15: Diversification des initiatives de mobilisation de la solidarité nationale	705
Objectif spécifique 4 : Soutenir la cohésion sociale en promouvant l'égalité et l'équité entre les hommes et femmes et en renforçant les leviers familiaux et communautaires		3 773
Axe stratégique 8: Intégration du genre dans le développement		600
	Action 16 : Renforcement du mécanisme d'intégration du genre à tous les niveaux	325
	Action 17: Développement du système national de veille et de rapportage sur l'approche genre	275
Axe stratégique 9: Renforcement des leviers familiaux		972
	Action 18: Conception d'une stratégie globale pour répondre aux besoins de protection et promotion des familles	87
	Action 19: Développement des dispositifs d'encadrement des membres de la famille	455
	Action 20: Développement de nouveaux services contributifs et non contributifs pour les familles pour la prise en charge des besoins spécifiques	430
Axe stratégique 10: Généralisation de l'approche communautaire du développement		1 856
	Action 21: Promotion de l'approche communautaire dans le développement local	336

	Action 22 : Promotion de l'approche communautaire dans la formulation de programmes et de projets des PTA	1 520	
Axe stratégique 11: Promotion du Développement social et de la cohésion sociale		345	
	Action 23: Valorisation de l'intermédiation sociale	50	
	Action 24: Lancement d'actions de développement social	295	
Objectif spécifique 5: Améliorer la gouvernance du Ministère		4 935	
Axe stratégique 12: Internalisation de la gestion axée sur les résultats		3 035	
	Action 25: Renforcement du système d'information du Ministère	140	
	Action 26: Amélioration du système de veille sur les publics cibles du Ministère	1 650	
	Action 27 : Amélioration de la qualité des documents de cadrage et de programmation du Ministère	1 245	
Axe stratégique 13: Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère		1 900	
	Action 28 : Amélioration de la gestion de la coopération internationale	265	
	Action 29: Accroissement de l'efficience de la gestion du Ministère	735	
	Action 30: Amélioration de la visibilité des actions du Ministère	900	
Mise en œuvre (Fonctionnement, Administration et Personnel)		13 415	25%
TOTAL PAP		54 200	

5.2. DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre requiert une amélioration substantielle de la gouvernance et de l'efficacité du Ministère. Le cadre institutionnel devra être renforcé surtout dans sa dimension de coordination, la mobilisation des financements activé. Ceci doit être accompagné par un pilotage rapproché, un plan de communication et un système de suivi et évaluation régulier.

5.2.1 Le cadre institutionnel

L'autonomisation du secteur des affaires sociales en 1998 et l'ensemble des réformes entreprises ses dernières années constituent un acte de volonté politique à assurer à tout béninois un minimum social commun. Cette volonté politique se confirme à travers les documents de politiques et de stratégies nationales.

La mise en place du socle de protection sociale et des filets sociaux constitue un gage supplémentaire. Autrement dit, il convient d'affirmer qu'il ne peut y avoir ni croissance, ni émergence, ni prospérité partagée sans un terreau de citoyens socialement et psychologiquement capables de créer la richesse.

Ainsi, le mécanisme de mise en œuvre du plan stratégique 2012-2017 du Ministère en prenant en compte les éléments du diagnostic et la nécessité de disposer d'un paquet minimum de services dans les CPS, comprend trois (3) niveaux d'intervention :

- ✓ le niveau d'orientation politique assuré par le Ministre et son Cabinet, en vertu du Décret portant Attribution, Organisation et Fonctionnement du Ministère qui stipule que « le Ministre est le premier responsable de l'exécution des décisions et instructions du gouvernement dans les différents domaines de compétence du Ministère » ;
- ✓ le niveau d'orientation stratégique et de coordination générale du plan 2012-2017 est assuré par un pôle d'expert composé des professionnels très expérimentés dans chaque secteur du domaine d'intervention du ministère, dirigé par la DPP. Ledit comité travaille est coordonné par le Secrétariat Général du Ministère.
- ✓ le niveau d'exécution est composé des Centres de Promotion Sociale, des Services Sociaux Spécialisés et des différents centres à autonomie de gestion et rattachés au Ministère.

L'articulation entre les niveaux :

L'articulation entre ces divers niveaux doit répondre au souci de traduire les orientations stratégiques en des mesures opérationnelles et mesurables. Cependant, ce mécanisme de mise en œuvre pourrait entraîner quelques restructurations du cadre institutionnel. En effet, les membres du pôle d'expertise au niveau d'Objectif spécifique sont des spécialistes avérés de la famille, de l'enfance et de l'adolescence, de la femme et du genre, de la protection sociale⁴¹ et de la solidarité nationale, de la réadaptation et de l'intégration des personnes handicapées et des spécialistes des questions des personnes de 3^{ème} âge. Ce pôle d'experts disposera d'un secrétariat permanent de suivi/évaluation (CSE), d'un appui technique à l'Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant et du service de mobilisation sociale.

Le niveau d'Objectif spécifique représenté par le pôle d'experts assure l'appropriation des orientations en plans opérationnels par les cadres aux niveaux central, intermédiaire et périphérique. C'est à ce dernier niveau que se concentre les principaux intervenants pour garantir l'intégration des stratégies et interventions préconisées par le plan et favoriser le développement des partenariats ainsi que la mobilisation des ressources.

⁴¹AFFAIRE SOCIALES & SOLIDARITE NATIONALE

Les mécanismes transversaux de coordination

Différents mécanismes transversaux assurent la coordination des actions avec les autres ministères sectoriels et joueront un rôle important dans la mise en œuvre du Plan Stratégique.

Le Ministère gère actuellement deux (2) pôles de coordination⁴². Le diagnostic réalisé montre quelques faiblesses qu'il s'agit de corriger. En matière de genre et de protection de l'enfant, il est nécessaire que le Ministère garde le leadership, en collectant, en analysant et en diffusant les informations sur les progrès opérés.

Au plan du genre, on constate sa faible intégration dans des politiques et stratégies sectorielles, notamment dans les PDC qui constituent une véritable porte d'entrée pour une internalisation de la stratégie. A ce propos, la redynamisation du mécanisme de coordination nécessitera le renforcement du réseau de points focaux, lesquels devraient devenir proactifs et appuyer les réformes nécessaires dans leurs ministères respectifs.

La coordination de la protection de l'enfance continue de poser un problème d'affirmation de leadership. En effet, le MFASSNHPTA et le Ministère en charge de la Justice s'interrogent sur leurs responsabilités respectives. Il conviendra d'harmoniser et unifier les différents dispositifs de protection de l'enfance et de lutte contre le trafic.

Des mécanismes de coordination similaires sont prévus pour le domaine de la Famille (PANPF), de la réintégration des personnes handicapées (PNPIPH), et pour un Vieillessement actif (PNVA). Ceux-ci ne sont pas encore opérationnels. Il s'agira dans le cadre du Plan Stratégique de les installer, les rendre fonctionnels et veiller à une participation importante de tous les acteurs, tant du secteur public, qu'associatif.

Concernant la lutte contre les violences basées sur le genre, il s'agira d'installer un mécanisme de coordination et d'action conjointe des ministères-clés. Enfin, sous l'égide du Ministère du Développement, un comité interministériel élaborant le socle de protection sociale devra aboutir à la mise en place d'un mécanisme efficace lorsque la phase d'opérationnalisation démarrera.

Ces différents mécanismes doivent s'agréger dans une plate-forme de discussion, qui sera le lieu de débat et d'arbitrage entre les différents secteurs qui militent dans une protection sociale optimale des populations en général et des cibles les plus vulnérables en particulier. Cette plate-forme devra également opérer le lien avec les revues SCRP.

L'exécution :

Au niveau de l'exécution, les plans d'actions sont mis en œuvre par les CPS avec l'appui des SSS, au besoin à la lumière des orientations du plan stratégique, tout en tenant compte des travaux effectués au niveau technique de concertation et d'intégration.

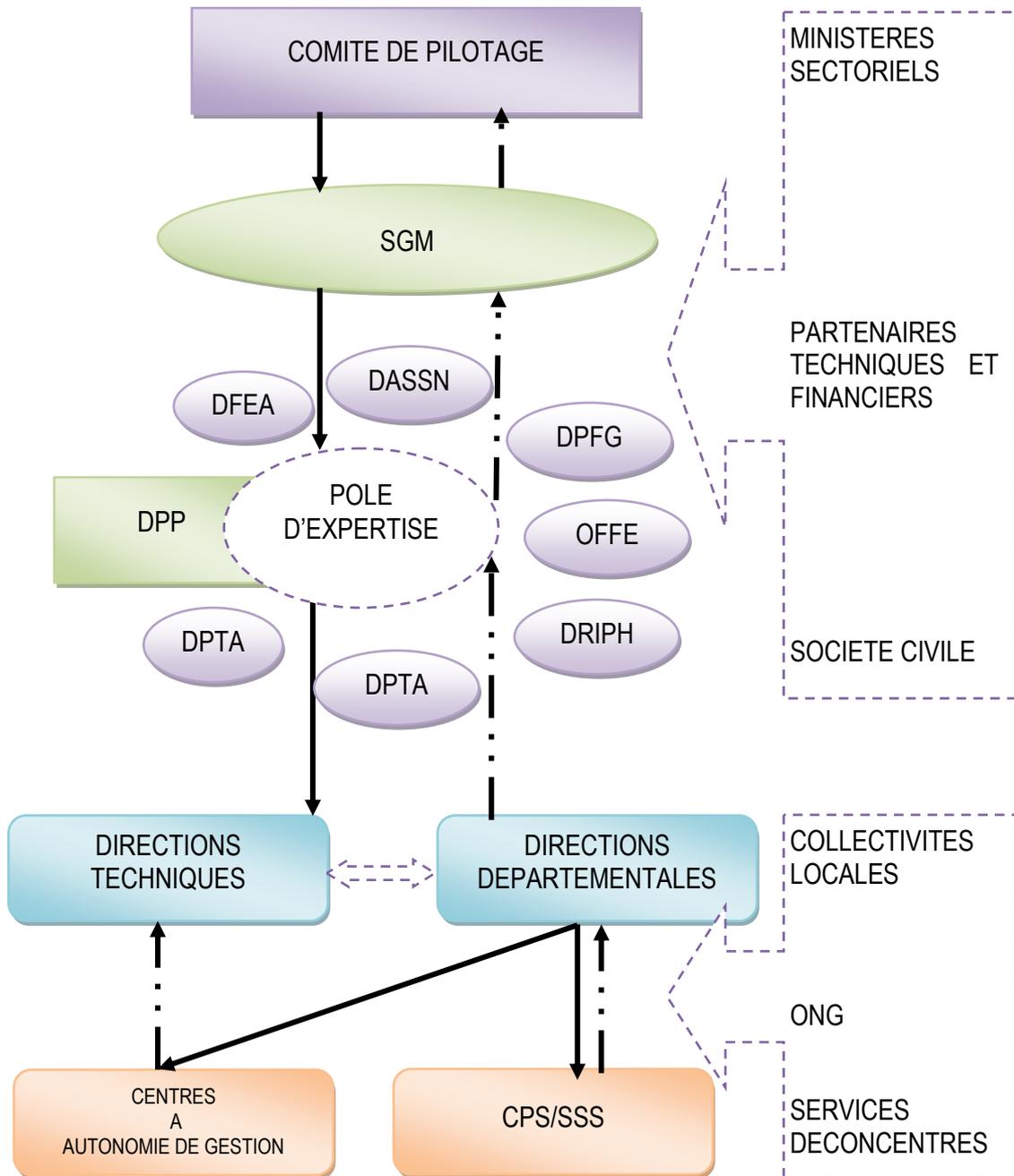
La mise en œuvre du plan devra bénéficier progressivement de la mise à disposition du personnel requis en quantité et en qualité. En prévision du transfert des compétences aux collectivités locales, le Ministère doit prendre les dispositions nécessaires en vue de nouer des partenariats avec les Communes dans le cadre de la mise à disposition du personnel local « volontaire » en attendant les recrutements hors quota. Dans les Communes, les CPS doivent renforcer leur collaboration avec les structures déconcentrées de l'Etat intervenant dans le secteur compte tenu du caractère transversal de la protection sociale. Par ailleurs, un accent particulier doit être mis sur la collaboration avec les organisations de la société civile à l'échelle communautaire et les partenaires techniques et financiers pour un aboutissement heureux du présent plan stratégique.

⁴² Pôle Genre , Pôle protection de l'Enfant et Famille

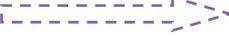
Enfin, le management opérationnel du plan pour son succès nécessite que des incitations spécifiques et adaptées à chaque catégorie d'acteurs soient développées et mises en œuvre par le Ministère en fonction des résultats.

Le cadre institutionnel de mise en œuvre du présent plan stratégique se résume ainsi que suit :

Figure 2: Cadre institutionnel de mise en œuvre du plan stratégique 2013-2017 du MFASSNHPTA



Légende :

1.  Circuit d'exécution
2.  Circuit de planification ascendante
3.  Circuit collaboration/coordination

La mise en œuvre diligente du Plan stratégique exige une gestion basée sur la mise en commun des compétences et une prise de décisions participative. Pour ce faire, le mode de fonctionnement proposé utilise trois (3) grands circuits :

- Le circuit décisionnel est coiffé par le Comité de Pilotage qui utilise les informations remontant de la planification ascendante pour prendre des décisions, pour rajuster et pour orienter toutes les actions. Le processus d'exécution suit la voie hiérarchique normale.
- le circuit de la planification débute par les structures déconcentrées qui évaluent à la base les ressources nécessaires à une prise en charge optimale des besoins des populations, par cibles et par catégories. La DPP procède à la consolidation de l'ensemble du ministère en produisant le budget/programme et les PTA.
- Le circuit de collaboration/coordination, où chaque niveau d'intervention du ministère s'engage avec ses partenaires. Au niveau national, cette coordination donnera lieu à l'organisation de revues.

Le pôle d'expertise animé par la DPP et supervisé par le Secrétariat Général du Ministère fonctionnera comme un groupe de réflexion sur les thématiques du secteur. C'est un forum technique d'analyse et de propositions constitué par des cadres et des experts.

Ce mode de fonctionnement existe déjà et est utilisé pour l'élaboration des Budgets/Programmes et des Plans de Travail Annuel (PTA).

5.2.2 Plan de mobilisation des financements

Le Plan Stratégique est ambitieux et nécessite dès la première année un doublement des ressources allouées au secteur couvert par le Ministère.

Pour ce faire la mobilisation de ressources doit :

- **Etre multidirectionnelle :**
 1. Vers le Budget National où il s'agit d'argumenter pour obtenir un financement de ce secteur social à la hauteur des engagements pris dans le Projet de Société 2011-2016.
 2. Vers les partenaires Techniques et Financiers qui soutiennent les actions du MFASSNHPTA, en recadrant et développant les partenariats existants
 3. Vers de nouveaux partenaires techniques et financiers qui doivent être approchés, notamment sur des thématiques nouvelles
 4. Vers le secteur associatif (OSC, Fondations, etc.) qui contribue déjà largement à la prise en charge de certains groupes vulnérables, et avec lequel plus de cohésion et synergie doit être recherchées.
 5. Vers les collectivités locales et leurs partenaires. Le transfert des affaires sociales en faveur des collectivités locales doit être préparé et opérationnalisé. A cet effet, ils 'agira de rechercher dès à présent des modalités de cofinancement ou de mobilisation de ressources conjointes pour les infrastructures sociales et les services déployés au niveau local.
- **Privilégier l'appui programmatique et les modalités de financements conjoints**, en particulier pour les PTF, ceci dans l'esprit de la Déclaration de Paris. Pour cela, une reformulation des appuis des PTF sera conduite en 2012, qui recherchera, sur la base de ce Plan Stratégique, des engagements pluriannuels et concertés, par exemple sous forme de corbeille de financement.

- **Exige une efficacité accrue du Ministère dans la chaîne PPBS** et notamment dans :
 - la gestion de la coopération internationale et des partenariats
 - le suivi-évaluation, le rapportage technique et financier
 - la veille sur les cibles et le secteur de la protection sociale et de la solidarité nationale
 - la programmation et la conception de projets.

Le Plan d'Action quinquennal prévoit à cet effet un important renforcement de capacités sur toute cette chaîne PPBS.

- Le secteur de la protection sociale est essentiellement redistributif et utilise les ressources publiques. Toutefois des efforts seront faits pour innover dans les mécanismes de financement et introduire **des services contributifs pour lesquels les familles et d'autres acteurs seront sollicités**. Les solutions à double impact seront aussi recherchées comme par exemple le système des familles hôtes qui allient une prise en charge de qualité des enfants à une redistribution de revenus effectuée en faveur de familles sur le terrain.

Le Ministère devrait s'investir à développer des expertises afin de saisir toutes les opportunités aux niveaux local, national, bilatéral et multinational.

A cet effet, le Plan stratégique doit faire l'objet d'une bonne internalisation interne afin d'être décliné en :

- ☞ Plans opérationnels ;
- ☞ Plan de Travail Annuel et
- ☞ Programmes et projets à soumettre aux PTF.

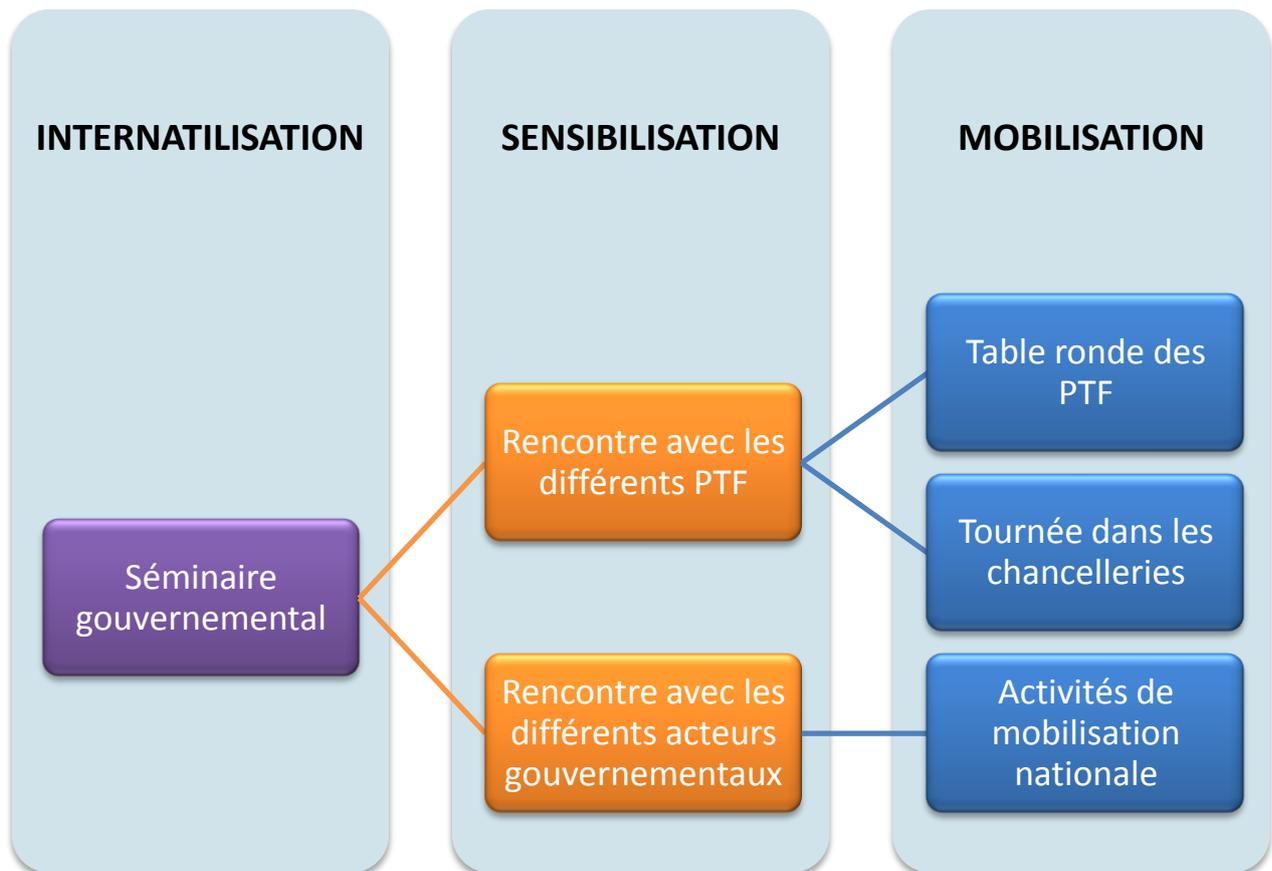
La démarche proposée est de :

1. Faire un plaidoyer à l'endroit du Gouvernement du Bénin par l'organisation d'un séminaire gouvernemental. L'objectif de cette session est d'informer largement tous les Ministres de la République et de créer un lien entre ce secteur transversal et tous les autres. L'atelier permettra également d'apprécier les conclusions des États Généraux ;
2. Entreprendre des négociations à l'endroit des Ministères du Développement et des Finances pour la planification et l'insertion des crédits à mobiliser au plan national dans les Budgets programmes et les différents PTA au cours de la période ;
3. Discuter avec le Ministre en charge de la coordination des actions gouvernementales et celui des affaires étrangères ;
4. Présenter les orientations stratégiques aux différents partenaires (Système des Nations-Unies, Ambassades, ONG internationales) pour recueillir leur adhésion et négocier des partenariats ;
5. Organiser une table ronde des partenaires pour la mobilisation des financements ;
6. Organiser des tournées auprès de certains bailleurs, notamment les banques de développement et les entreprises privées et publiques ;
7. Élaborer et diffuser d'un prospectus sur les orientations stratégiques et les projets de réformes dans le secteur à travers un plan de communication.

Cette démarche méthodologique de mobilisation des financements va de pair avec un plan de communication qui permette aux acteurs internes, aux acteurs externes (les OSC), aux bénéficiaires et aux partenaires d'avoir une vision claire des objectifs à atteindre ainsi que des échéances.

L'ordonnancement des étapes ainsi définies se présente comme suit :

Figure 3: Ordonnancement de la mobilisation des financements



5.2.3 Plan de communication

La mise en œuvre du Plan d'Actions doit être accompagnée d'un plan de communication qui intègre harmonieusement l'utilisation de tous les canaux de communication et supports de communication adaptés au secteur social à savoir, la presse écrite, l'audiovisuelle, les TIC, les dépliants, les affiches, les sketches, etc. A cet égard, il convient d'élaborer un document de politique de communication.

Le MFASSNHPTA dispose à cet effet d'une cellule de communication. Elle devra s'occuper, entre autres, de la promotion des actions de réformes à travers la mise en œuvre du plan de communication, la création d'un site web en vue de la mise en place d'un système d'information et de communication pour rendre accessible l'information sur la mise en œuvre du plan stratégique, partager les informations avec les autres acteurs, informer et communiquer sur le rôle et la mission du Ministère, etc.

Le plan de communication est un instrument non seulement de partage d'informations mais aussi de mobilisation des ressources. Pour ce faire, il doit être techniquement bien élaboré de façon très technique et requérir les compétences idoines.

Les options choisies doivent être originales et tenir compte de l'environnement socio culturel. Pour ce faire, tous les acteurs doivent être consultés.

5.2.4 Plan de suivi-évaluation

Le Gouvernement est engagé dans la modernisation de l'administration publique par l'introduction de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Placé sous la tutelle du Ministre, du SGM et de la DPP, le mécanisme de suivi-évaluation du Plan Stratégique 2013-2017 du Ministère s'insère dans cette problématique et est axé sur l'atteinte des résultats attendus afin d'évaluer les progrès de la mise en œuvre des activités et des actions énumérées dans ledit Plan. Dans cette optique, le dispositif de suivi/évaluation est basé sur un système d'informations découlant des objectifs du plan stratégique et de la matrice des résultats assortis d'indicateurs appropriés ou du cadre logique.

Le mécanisme de suivi évaluation du Plan stratégique va se baser sur celui proposé par le Ministère de l'Économie et des Finances dans le cadre de la réforme budgétaire⁴³.

Le suivi se réalisera à travers les revues prévues à cet effet. Elles sont au nombre de deux par années (semestrielles) alors qu'il est prévue une évaluation à mi-parcours (an 3) et une évaluation finale.

Le suivi

Le mécanisme de suivi et d'évaluation du plan stratégique, les CPS, les SSS et les structures à autonomie de gestion doivent prendre en compte la spécificité de chaque activité et projet identifiés dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique. A ce titre, ils sont chargés du suivi de toutes les interventions du Ministère au niveau opérationnel et produisent des rapports trimestriels permettant de renseigner l'évolution des indicateurs attendus grâce au système d'information⁴⁴ développé par la Cellule de Suivi Évaluation (CSE), placé sous la tutelle de la DPP.

Le rapport de suivi devra contenir des informations nécessaires, à savoir : l'état de mise en œuvre de l'activité par rapport au résultat et à l'indicateur fixés au préalable, les problèmes rencontrés, et formuler, si possible, des recommandations. Dans le cadre d'élaboration des rapports de suivi par les CPS, la cellule de suivi-évaluation doit indiquer, de façon claire et précise, le type des données à collecter par domaine ou sous-domaine d'intervention en relation avec chacune des activités du Plan stratégique.

Aussi, le progrès accompli dans la mise en œuvre du Plan Stratégique fera-t-il l'objet d'un rapport semestriel par les Directions départementales. La Cellule de suivi-évaluation, pour sa part, assurera la coordination et l'harmonisation de toutes les activités au niveau national. A cet effet, elle élaborera un rapport de mise en œuvre des activités du plan stratégique et un rapport de performance sur la base des différents rapports produits par toutes les structures.

La consolidation des informations ainsi que des rapports de mise en œuvre du Plan Stratégique se fera au niveau de la CSE mais aussi au niveau des départements et des CPS, des SSS et structures à autonomie de gestion dans les communes. Ces informations seront centralisées et traitées par la CSE qui publiera les indicateurs relatifs à la mise en œuvre du Plan stratégique pour que la cellule de communication et de la mobilisation sociale en assure la diffusion. Prenant appui sur l'observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant, ces informations intégreront des éléments de recherche-action permettant de développer et de diffuser progressivement les connaissances acquises à partir de l'expérience et des leçons tirées de la mise en œuvre du Plan Stratégique, notamment les solutions pratiques aux problèmes récurrents.

A chaque niveau de mise en œuvre du plan, les secrétariats correspondants assurent la mémoire du processus.

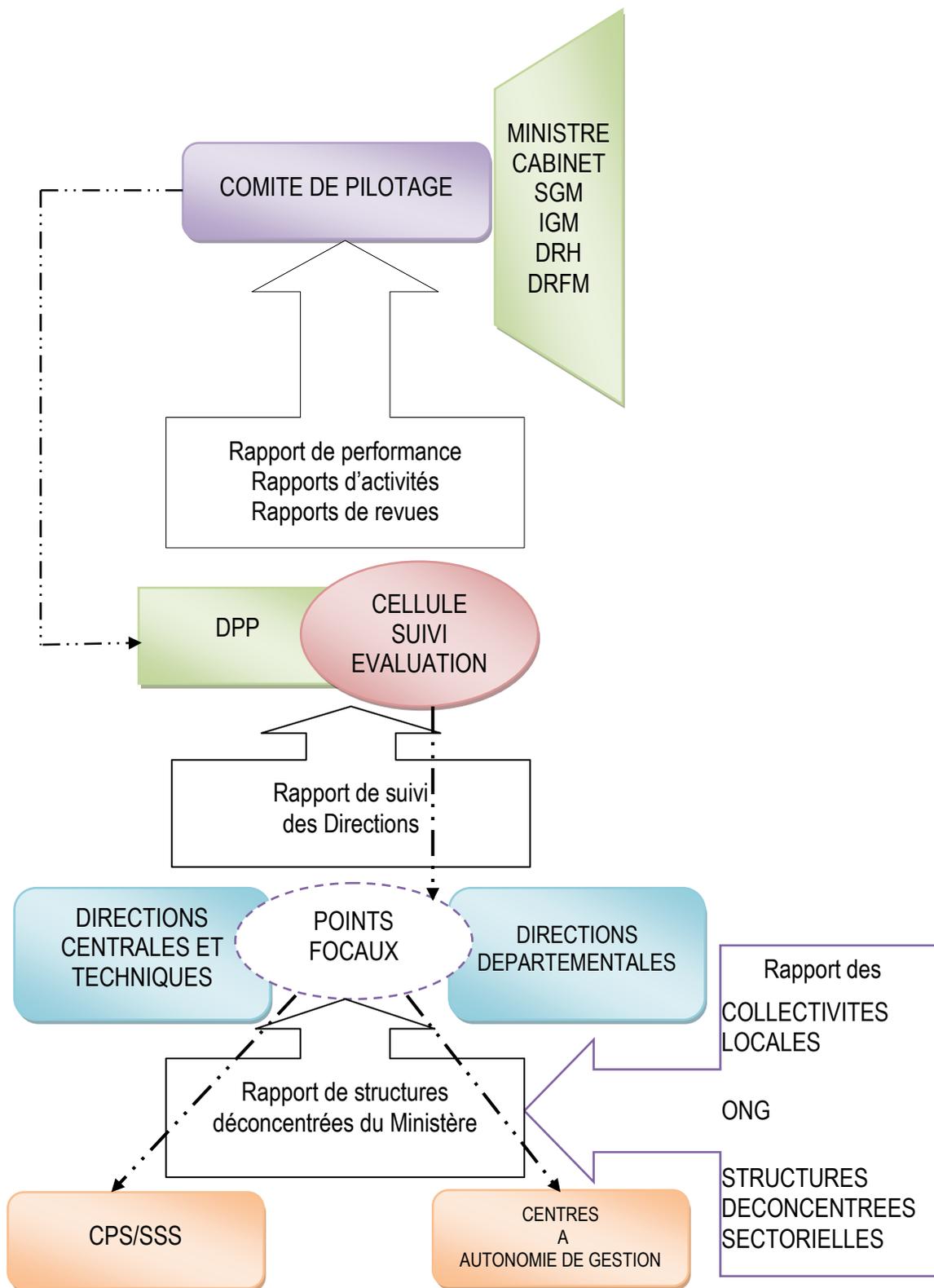
L'évaluation

⁴³ Voir la figure n°.....

⁴⁴ Outils de collecte, de traitement, de diffusion et d'archivage des données

Pour mesurer l'impact des activités exécutées dans le plan stratégique, l'OFFE, en collaboration avec la DPP, conduira des enquêtes portant sur les conditions de vie et les difficultés des groupes cibles. Celles-ci serviront d'outils pour l'évaluation globale des programmes mis en œuvre et pour la prise de décision.

Figure 4 : Schéma de la structure du mécanisme du suivi-évaluation du plan stratégique 2013-2017



5.2.5 CONDITIONS DE RÉUSSITE

L'atteinte des résultats escomptés reste tributaire d'une forte volonté politique, qui opère les arbitrages budgétaires nécessaires en faveur du secteur social. En effet, cet engagement politique, qui transparait dans les documents d'orientation nationaux et dans le projet du Gouvernement, devra se concrétiser par la mobilisation effective de ressources financières en suffisance, qu'elles proviennent du Budget national ou des contributions des PTF.

Un système efficace de pilotage et de coordination des actions est une des variables conditionnant la réussite du Plan Stratégique.

Enfin, l'appropriation du Plan et de ses objectifs par tous les acteurs, et une forte mobilisation des cadres et techniciens du Ministère sont d'autant plus importantes que le redéploiement des missions du Ministère nécessite un changement important dans les méthodes de travail et un rééquilibrage entre les structures.

CONCLUSION

Grâce à la volonté affichée des acteurs du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième âge, le plan stratégique du ministère qui doit servir de bréviaire à l'ensemble des activités à mener en vue de résorber au mieux les difficultés des populations vulnérables et des familles au Bénin vient d'être adopté. Comme il a été annoncé dans l'introduction, il s'est articulé en cinq grandes parties.

Dans un premier temps, un état des lieux des réalités sociales dans le pays a été fait. A travers cet état des lieux, on a pu se rendre compte des évolutions sensibles qui ont marqué la prise en compte par l'Etat béninois des réalités que vivent les hommes et les femmes qui sont confrontés à des difficultés sociales et économiques mais aussi à des difficultés de leur insertion dans la société béninoise. Malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics sous la houlette des partenaires au développement depuis des décennies, le secteur social est toujours en proie à d'énormes difficultés qui croissent d'ailleurs avec la poussée démographique du pays. Les cibles sont nombreuses et diversifiées sur toute l'étendue du territoire surtout les personnes handicapées et celles du troisième âge. En effet, même si au point de vue statistique, on dispose de données sur leur répartition dans les subdivisions administratives du pays, il faut souligner que la plupart ne sont pas encore touchées par les structures décentralisées du ministère. Dans le champ couvert par le secteur social au Bénin, un diagnostic a été fait montrant les risques les plus importants que la protection sociale doit permettre d'atténuer dans le pays. On peut citer la mise en place des filets de sécurité, l'autonomisation et la protection des populations vulnérables ainsi que les familles et le déploiement des secours en cas de catastrophes et de sinistres. Depuis la création des ministères en charge des questions sociales, il y a eu des réponses tant au niveau institutionnel que du ministère. Les limites des actions ont été abordées dans le diagnostic et des dispositions sont en cours en vue d'asseoir au Bénin un socle de protection social avec des attributions et capacités plus accrues.

Dans un second point, il a été abordé le diagnostic stratégique du secteur. A travers ce diagnostic, les forces et faiblesses ainsi que les opportunités et menaces auxquelles est confronté le secteur social ont été examinées. Ainsi, on peut retenir que le ministère dispose d'atouts en que leader dans la prise en charge des questions sociales au Bénin mais qu'il existe beaucoup de facteurs qui affaiblissent son engagement à relever les défis importants auxquels il est confronté. Le présent plan stratégique devra permettre entre autres de faire un plaidoyer en vue de mobiliser les ressources nécessaires à la résorption des problèmes du secteur et relever les défis. Un intérêt accru pour le secteur social et la protection sociale tel que l'affiche actuellement le pouvoir doit se traduire par un effort financier important qu'il faudra valoriser au mieux pour obtenir des résultats visibles. Une des opportunités relevées dans le diagnostic est que la mise en place du socle de protection sociale exige une approche plus globale du secteur social et offre de nouvelles possibilités d'action au Ministère s'il sait jouer sa partition.

Dans la troisième partie, il a été abordé le plan stratégique qui devra permettre d'atteindre les nobles objectifs fixés par le ministère. En effet, avec ce plan le MFASSNHPTA a une vision d'être un pôle d'excellence, performant et dynamique en matière de protection sociale, de développement social et de solidarité au service des populations vulnérables et des collectivités locales. Avec une telle vision, il a fallu proposer des orientations stratégiques conséquentes qui permettront d'atteindre à moins, court et long terme cette vision. Cinq orientations stratégiques ont été identifiées et testées, qui permettront au Ministère de réaliser ses ambitions au service de la population. Ces orientations stratégiques prennent en compte les deux niveaux d'intervention du Ministère, à savoir la mission de service au public, et le rôle de conception, de recherche-développement et de veille sur les domaines de la protection sociale, du développement social et de la solidarité nationale. A partir des axes d'intervention

issus des orientations stratégiques, il a été retenu une trentaine d'objectifs spécifiques qui à leur tour débouchent sur des actions à mener au cours du quinquennat 2013-2017.

Dans la quatrième partie, le plan d'actions quinquennal du MFASSNHPTA présente les grandes actions à mettre en œuvre par domaine d'intervention pour atteindre, à l'horizon 2017, les grands défis identifiés par le diagnostic stratégique.

Enfin, la cinquième partie présente le dispositif de mise en œuvre qui est structuré en cinq points à savoir le cadre institutionnel, le plan de mobilisation des ressources, le plan de communication, le plan de suivi/évaluation et enfin les conditions de réussite. Ainsi, le ministère en charge de la famille conduira la mise en œuvre du plan stratégique du ministère en tant que leader des activités du secteur social au Bénin et un plaidoyer sera fait en direction des partenaires en vue d'appuyer le gouvernement dans sa volonté d'asseoir un socle de protection sociale dans le pays au cours de la période 2013-2017. Toutes les activités planifiées pour le prochain quinquennat seront suivies et évaluées, de façon interne, mais aussi de façon externe. Ainsi, des études de base et d'évaluation globale seront menées sur toute l'étendue du territoire en vue de mesurer les améliorations obtenues à partir d'indicateurs de performance et de couverture.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

B. Barrère, B. M. Nouatin et B. K. Djangba (2007). « *Mortalité des enfants de moins de cinq ans* », Cotonou, in Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) et Macro International Inc., EDSB-3 2006, pp 199-210.

BIT-STEP (2008). « *Mutuelle de Sécurité Sociale du Bénin, Rapport de suivi 2008* ». Cotonou, Programme STEP (Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté) du Bureau International du Travail.

CNLS (2009). « *Rapport d'activités 2008* ». Cotonou : Secrétariat Permanent, Comité National de Lutte contre le SIDA, Présidence de la République.

CNSS (2010). « *La CNSS en quelques chiffres* ». Disponible sur le site de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, Cotonou. <http://www.cnssbenin.org/IMG/pdf/Statistique2008.pdf>.

Hodonou, Assogba, Damien Mèdédji, Armande Gninanfon et Astherve Totin (2010). *Dynamique de la pauvreté au Bénin : Approche par le processus Markovien*. PMMA Cahier de recherche 2010-01, Réseau de Recherche sur les Politiques Economiques et la Pauvreté. Cotonou, janvier.

Hodonou, Assogba, et Damien Mèdédji (2006). *Microfinance et pauvreté au Bénin*. Cotonou : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.

Houinsa, D. (2008). *Femmes du Bénin au coeur de la dynamique du changement social*. Friedrich Ebert Stiftung.

INSAE (2009). *Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages 2007, Rapport de synthèse*. Cotonou : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.

INSAE (2003). *Recensement général de la population et de l'habitation 3, Synthèse des résultats d'analyse*. Cotonou : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.

INSAE, PNLIS et Macro (2007). « *Enquête Démographique et de Santé (EDSB-III) Bénin 2006* ». Cotonou, Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique avec la collaboration du Programme National de Lutte contre le Sida et Macro International, Inc., Calverton, Maryland, USA, novembre.

INSAE, PAM et UNICEF (2009). « *Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (AGVSAN)* », République du Bénin. Cotonou, Gouvernement du Bénin (Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique), Programme Alimentaire Mondial et UNICEF.

MEF (2010). « *Rapport d'avancement 2009 de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté* ». Cotonou, Ministère de l'Economie et des Finances.

MEPDEAP (2007b). « *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRIP) 2007-2009* ». Cotonou, Ministère de l'Economie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique.

MFE (2007). « *Etude nationale sur la traite des enfants. Rapport d'analyse* ». Cotonou, Ministère de la Famille et de l'Enfant.

MFE (2008). « *Plan National d'Actions de Lutte contre la Traite des Enfants à des Fins d'exploitation de leur Travail 2008-2012.* ». Cotonou, Ministère de la Famille et de l'Enfant et BIT.

MFPSS (2005). *Plan de formation du personnel 2006-2010*. Cotonou, Ministère de la Famille, de la Protection Sociale et de la Solidarité.

MFASSNHPTA (2011) : « *Bulletin d'Informations du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age* », N°22.

MFASSNHPTA (2011) : « *Politique Nationale de Développement Intégré du Jeune Enfant au Bénin* » PNDIJE, DEA

MFPSS (sans date). « *Politique et stratégies nationales de protection sociale (PSNPS) 2004-2013* ». 2^{ème} édition. Cotonou : Ministère de la Famille, de la Protection Sociale et de la Solidarité.

MFSN (2007). « *Politique et Stratégie de Protection de l'Enfance au Bénin et Plan d'Action* ». Cotonou, Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale, UNICEF.

MFSN (2010). « *Plan de travail annuel 2010* ». Cotonou, Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale.

MFSN (2011) : « *Bulletin d'Informations du Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale* », N°21

MS (2009b). « *Annuaire des statistiques sanitaires (ASS) 2008* ». Cotonou : Direction de la Programmation et de la Prospective, Ministère de la Santé, septembre.

PNLS (2008). "Enquête de Surveillance de Deuxième Génération des IST/VIH /SIDA". Cotonou, Programme National de Lutte contre le SIDA.

PNUD (2011) : « *Sécurité Humaine et Développement Humain au Bénin* », Rapport National sur le Développement Humain au Bénin (RNDH), PNUD, MDEAP.

République du Bénin (2007). *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté*. Cotonou.

République du Bénin (2006a). « *Orientations stratégiques de développement du Bénin (2006-2011), le Bénin émergent* ». Cotonou : novembre.

République du Bénin (2006b). « *Plan décennal de développement du secteur de l'Education 2006-2015* ». Cotonou, Ministères en charge de l'Education.

République du Bénin (2006c). « *Politique, normes et procédures de la prise en charge psychosociale des PVVIH et des OEV.* » Cotonou.

République du Bénin (2000). « *Bénin 2025 : Alafia (Stratégies de Développement du Bénin à Long Terme)* », Cotonou, Ministère d'État chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi.

Rousseau, S. (2003). « *Capabilités, risques et vulnérabilités* ». C3ED, Université de Versailles-St-Quentin-en-Yvelines.

Twagilimana, Uzziel (2005). *Stratégies pour l'extension de la protection sociale, cas du Bénin*. WSM-CNV Internationaal (Afrique).

UA (2008). *Cadre de politique sociale africaine*. Première session de la Conférence des ministres en charge du développement social, 27-31 octobre 2008, Windhoek (Namibie). Document CAMSD/EXP/ 4(I), Rev. 1. Addis-Abeba : Union Africaine.

Vodonou, C. (2009). « *Dynamique de la pauvreté au Bénin* ». Document de travail. Cotonou, Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.

ANNEXES

a) Les ressources humaines du Ministère

Le Ministère fonctionne en sous-effectif chronique depuis de nombreuses années

Le MFASSNHPTA est doté au 30 Novembre 2011 d'un effectif de 427 agents, dont 337 APE et le reste des ACE pour un besoin estimé à 1700 agents en 2011. Ainsi, le ministère fonctionnait avec 25,11% des ressources humaines nécessaires.

Cette pénurie extrême en ressources humaines a rendu impossible le fonctionnement du service public dans plusieurs localités. La préoccupation du secteur social prenant de l'importance, le principe du recrutement hors quota de neuf cent quatre vingt cinq (985) agents a été accordé en 2009, à réaliser en trois tranches successives. Le premier concours de recrutement a été effectué en 2011. Trois cent trois (303) agents ont pris service en janvier 2012. Les effectifs au 15 Mars 2012 sont donc de six cent quarante sept (647) soit 38,06% de l'effectif théorique. Pour les structures centrales (directions techniques et centrales), les effectifs présents en 2011 variaient de 26% (OFFE) à 82 % (IGM) de l'effectif prévu. La première tranche de recrutement hors quota effectuée en 2011 porte ses fruits au 01/03/2012 et a grandement améliorée la situation des effectifs pour chaque structure. Pour les structures centrales, toutes les structures fonctionnent désormais avec plus de 50% des ressources humaines prévues sauf la DRIPH qui est toujours à 37 % et l'OFFE à 35%.

La pénurie de ressources humaines est particulièrement aigüe pour les structures déconcentrées.

Les Centres de Promotion Sociale ont fonctionné ces dernières années avec en moyenne 11% des effectifs prévus. Certains CPS n'avaient pas de personnel permanent.

Le recrutement apporte une amélioration importante pour les CPS, qui passent d'une moyenne de 1,27 agent par centre à 3,7 agents, sur 11 agents prévus. Tous les CPS disposent désormais de personnel permanent et fonctionnent avec environ 30% des effectifs prévus (de 29% à 39%). Seuls 3 centres ne disposent que d'un agent permanent (Sinende dans le Borgou et Matéri et Cobly dans l'Atacora).

Tableau 1 : l'évolution de la situation du personnel des CPS dans les départements :

	Nb d'agent par CPS au en 2011	Nb d'agent par CPS au 01/03/2012	% d'accroissement	% des effectifs par rapport aux normes au 01/03/2012
Atacora Donga	1,0	3,6	+360%	33%
Borgou Alibori	1,1	3,8	+ 345%	35%
Ouémé Plateau	1,2	3,2	+ 266%	29%
Zou Collines	1,4	3,9	+278%	35%
Mono Couffo	1,2	3,4	+283%	31%
Atlantique Littoral	1,4	4,3	+307%	39%

Source : DRH MFASSNHPTA 2012

Il n'en reste pas moins que le déficit en ressources humaines est toujours important. Le recrutement de 2011 a permis de relancer un minimum d'activités dans les CPS mais ne permet pas d'assurer correctement toutes les tâches qui leur sont dévolues.

Un personnel vieillissant avec une forte spécialisation en affaires sociales.

En 2011, 27% de l'effectif a plus de 50 ans et approche l'âge d'admission à la retraite. Les moins de 30 ans ne représentent que 11% du personnel. Il faudra recruter cent seize (116) personnes pour atteindre un simple maintien de l'effectif en place.

Les profils existants sont majoritairement des techniciens formés à l'action sociale. Les autres profils plus techniques, comme les statisticiens, les gestionnaires de projet, les planificateurs, les gestionnaires et administrateurs, sont moins représentés alors que le Ministère a des besoins croissants dans ces domaines afin de mener à bien ses fonctions de conception et de recherche, de veille et de suivi-évaluation. Le défaut de profils spécialisés comme les psychologues, de juristes, de gestionnaires, affecte fortement la mission de service au public dans les CPS.

Le Ministère manque particulièrement d'expertise de haut niveau pour assurer les fonctions de conception et de recherche au niveau des spécialités de l'action sociale, du développement social et de la solidarité nationale.

La parité hommes-femmes est respectée au sein du Ministère, lequel montre l'exemple au sein de la Fonction Publique.

La formation et le renforcement des capacités du personnel.

Un premier plan de formation a été approuvé pour la période 2006-2010. Ce plan a relevé des thèmes de formation prioritaires, étroitement liés aux objectifs assignés au Ministère ainsi que les catégories de personnel à former. Ce premier plan a donc été exécuté à environ 53% (à 55 % pour les effectifs et à 51 % pour les thématiques). L'insuffisance de financement a entravé la réalisation de ce Plan de Formation qui a été exécuté à 53%.

Un second plan de formation a été approuvé en 2011 et porte sur la période 2011-2013. D'un coût total de 266.894.000 FCFA sur 3 ans, il comprend des formations diplômantes pour 60 agents (coût estimé à 71.114.000 FCFA), et 51 formations qualifiantes pour 441 agents (195.750.000 FCFA). Il devrait donc concerner environ 25 % des ressources humaines du Ministère.

En dehors de ce Plan, de nombreuses petites formations sont dispensées au personnel du Ministère par d'autres institutions.

b) Les ressources financières du Ministère

Un Ministère faiblement doté.

Au cours des dix (10) dernières années, le budget global du ministère a nettement évolué passant de 1 499 067 000 à 6 442 498 000 FCFA.

Cette évolution positive du budget en termes absolus concerne tous les départements ministériels et n'exprime pas une importance accrue pour le secteur couvert par le Ministère. La part du Ministère dans le Budget National n'atteint jamais 1%. Il culmina dans les années fastes de 2003 à 2006 de 0,6% à 0,8%. Il est avant et après cette période entre 0,33% et 0,45%.

De très faibles investissements

Les budgets d'investissements du MFASSNHPTA sur la même période n'ont jamais excédé 17,7% du budget global. Le niveau très élevé du budget de fonctionnement peut s'expliquer par la spécificité des interventions de l'action sociale, qui sont surtout des prestations. Cependant, le niveau d'investissement est insuffisant et a pour conséquence des conditions matérielles très dégradées.

Par ailleurs, la part du budget d'investissement alloué au MFASSNHPTA dans le budget d'investissement alloué à l'ensemble des secteurs sociaux est restée inférieure à 1%, sur toute la décennie écoulée à l'exception de l'année 2006.

Les performances dans l'exécution budgétaire

Les différents niveaux d'exécution base des engagements du budget sont appréciables au regard des niveaux de consommation du budget général de l'Etat.

Tableau 2 : Evolution des taux annuels d'exécution du budget du MFSN de 2002 à 2011

Taux de consommation	Années									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budget global	75,56%	75,86%	81,76%	77,45%	73,44%	58,86%	69,35%	55,97%	45,28%	72,3 %
Budget de fonctionnement	74,40%	80,46%	87,25%	86,34%	74,03%	68,31%	79,54%	74,90%	53,03%	75,31%
Budget d'investissement	55,35%	64,71%	65,61%	35,90%	90,41%	7,12%	13,31%	26,45%	5,38%	72%

Sources : DREFM/MFSN

Le taux de consommation global, calculé sur la base du budget accordé au Ministère, est resté au dessus de la moyenne nationale (Les taux d'exécution sont allés décroissants pour s'afficher en 2010 à 30,82%). La baisse du taux en 2009 et 2010 est due à la réduction des fonds mis à disposition, de 25 % en 2009 et de 50% en 2010. Le taux d'exécution a fortement augmenté en 2011 puisqu'il atteint 72,3% du budget voté et 93,45% du budget effectivement crédité.

Peu de ressources du budget national allouées aux activités des niveaux déconcentrés

Sur les trois dernières années, de 2009 à 2011, les budgets de fonctionnement⁴⁵ alloués aux structures déconcentrées (directions départementales et CPS) sont de l'ordre de 25 %, et par conséquent 75% des lignes de fonctionnement sont affectées aux structures centrales et techniques. Si on considère l'ensemble des ressources du budget national qui sont affectées aux activités des structures, soit le budget de fonctionnement et les transferts qui doivent financer leurs activités proprement dites, le déséquilibre au détriment des structures déconcentrées s'affirme encore plus nettement :

Tableau n° 3 : Budgets 2009 à 2011 lignes budgétaires Fonctionnement et Transferts

Transferts et budget fonctionnement	2 009		2 010		2 011	
directions départementales et CPS	222 069 692	13%	205 320 032	13%	143 313 962	9%
Directions centrales et techniques	1 194 812 484	72%	1 242 883 805	77%	1 033 084 787	65%
Fonds	240 500 000	15%	162 500 000	10%	412 500 000	26%
Total	1 657 382 176		1 610 703 837		1 588 898 749	

Une direction départementale en 2011 dispose environ d'un budget total de 11.500.000 FCFA pour fonctionner et exécuter ses activités ainsi que celles des 12 à 16 CPS qui sont sous sa responsabilité. Il est important de souligner que la réalisation du paquet minimum d'activités requiert les budgets suivants :

☞ par direction départementale :	10.000.000
☞ par CPS :	3.000.000
☞ par SSS :	2.000.000

⁴⁵ Comprend les rubriques « fonctionnement des services » et « charges communes ».

La dotation budgétaire nécessaire est de 367.000.000 FCFA au lieu des 73.000.000 FCFA budgétisé dans la rubrique transfert en 2011.

Une répartition inégale entre les directions centrales et techniques.

Une évolution positive est constatée sur les trois dernières années avec une part grandissante du budget de fonctionnement consacré aux directions techniques par rapport aux directions centrales.

Par contre, la tendance récente est de diminuer les ressources gérées directement par les directions techniques au profit des Fonds.

Tableau 4 : Répartition des budgets de fonctionnement et de transferts entre les directions centrales et techniques

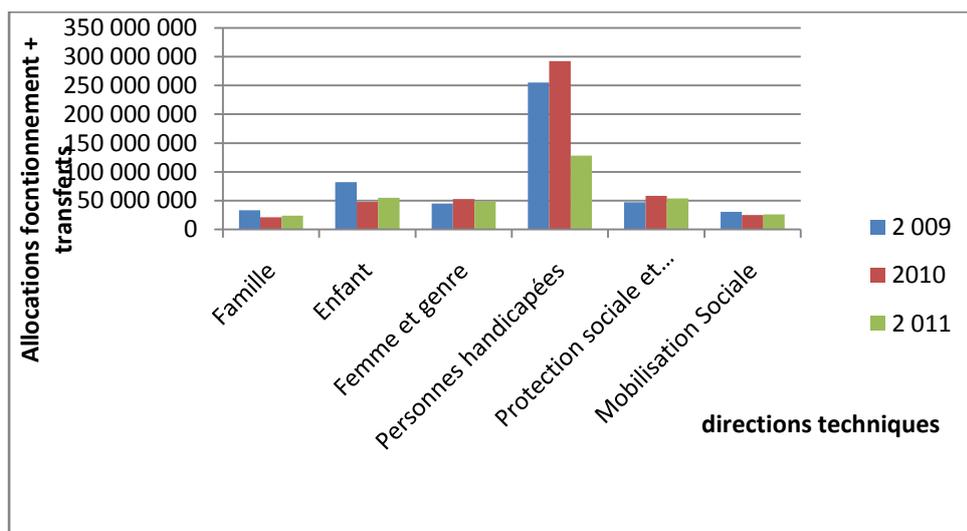
Structures	2009	2010	2011
Part du Budget de fonctionnement niveau central			
Directions centrales	87%	84%	75%
Directions techniques	13%	16 %	25%
Part des Transferts niveau central			
Directions centrales	36%	27%	42%
Directions techniques	42%	59%	24%
Fonds	22%	14%	34%

Source : DPP (revue PTA) MFASSNHPTA

La répartition des ressources du Budget National entre les directions techniques est illustrée dans le graphique n° 1 présenté ci-dessous.

La direction des personnes handicapées est la mieux lotie dans la mesure où sont enregistrées sous cette ligne les ressources relatives au FARIPH, au fonctionnement des différents centres de formation professionnelles et d'éducation des personnes handicapées. Pour presque toutes les directions techniques, on observe une évolution légèrement négative entre 2009 et 2011.

Graphique 1 : répartition des ressources du Budget National entre les directions techniques



MFASSNHPTA

Source : DPP

Les contributions des PTF sont très importantes et atténuent l'impact du manque de ressources nationales affectées au secteur :

Vu la faiblesse des ressources nationales consacrées à ces différents secteurs et cibles (0,22% du budget global de l'Etat en 2012), la contribution des partenaires techniques et financiers est déterminante. L'appui de DANIDA, de la Coopération Suisse, de l'UNICEF, de Handicap International, APEFE, Plan Bénin et du FNUAP⁴⁶ ont permis l'obtention de résultats plus visibles.

Tableau 5 : Évolution de la part de la contribution des PTF dans le budget du MFASSNHPTA

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant de la contribution des PTF ⁴⁷	184.200.000	511.276.151	400.592.169	688.579.043	1.252.999.618	977.716.850
En % du budget exécuté	5%	21 %	15%	28%	63%	31%

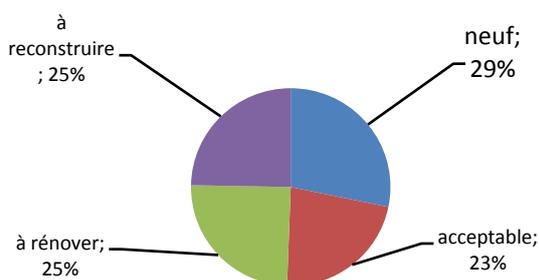
L'année 2010 fut une période difficile où seulement 50% du budget initialement prévu a été effectivement crédité. La contribution des PTF a pris une importance considérable dans un contexte de restriction, budgétaire sévère.

c) La logistique du Ministère : bâtiments, équipement et moyens matériels

Un Ministère mal logé.

Le Ministère au niveau central est abrité dans des locaux exigus. Faut de place, certains services ont été déplacés et sont hébergés dans des CPS. Il s'agit de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. Toutes les directions départementales sont logées dans des locaux exigus. L'arrivée de personnel nouvellement recruté va encore compliquer la situation.

Les plus grandes insuffisances existent au niveau des centres de promotion sociale. Bien que des efforts d'investissement aient été réalisés durant les trois dernières années (environ 25 centres construits ou en cours de construction) la situation reste difficile avec 21 des 85 centres qui n'ont pas de locaux ou des locaux tellement dégradés et petits qu'ils ne peuvent être utilisés pour délivrer des prestations au public.



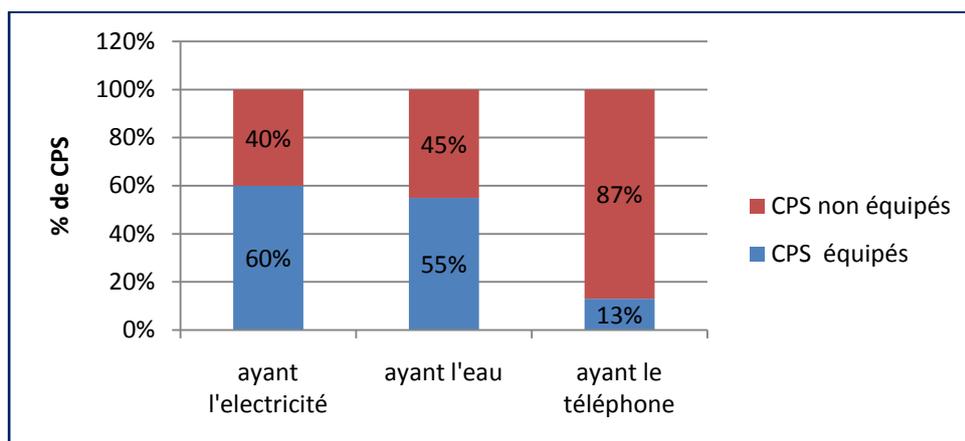
Graphique n° 2 : Etat des bâtiments abritant les CPS

Le raccordement aux réseaux est très préoccupant. 40% des CPS ne sont pas raccordés à l'électricité. Le raccordement au téléphone ne concerne que 11 CPS sur 85 alors que des services comme le service d'écoute auraient besoin d'utiliser le téléphone pour fonctionner efficacement.

⁴⁶ Liste non limitative, seuls les principaux PTF ont été cités

⁴⁷ Ne sont pas pris en compte les montants gérés directement par les PTF et dont les montants ne sont pas communiqués au Ministère, et les appuis en équipement (même raison), ainsi que les appuis directs octroyés aux niveaux déconcentrés.

Graphique 3 : Raccordement des CPS aux réseaux :



Annexe 2 : Valeurs de référence et valeurs cibles des indicateurs

INDICATEURS	VALEURS DE REFERENCE	VALEURS CIBLES					STRUCTURES RESPONSABLES
		2013	2014	2015	2015	2017	
OBJECTIF SPECIFIQUE 1 : METTRE A DISPOSITION DU PUBLIC DES SERVICES SOCIAUX DE PROXIMITE							
Axe 1 : Augmentation de la gamme et du volume des services sociaux de proximité offerts au public							
Taux d'accroissement des personnes prises en charge par les structures							
Taux de couverture des besoins en action sociale couverts par les services sociaux de proximité							
Proportion des services délivrés par les CPS et SSS par rapport aux normes prévues							
Effectif des personnes accueillies dans les centres d'éducation spécialisée							
Axe 2 : Amélioration de la qualité des prestations sociales							
Proportion des structures étatiques et privées offrant des services de qualité							
Nombre de contrôles et supervisions organisés							
Proportion de CPS et de SSS répondant aux normes et aux standards en infrastructures sociales							
Proportion d'agents ayant bénéficié d'un renforcement de capacités pour la prise en charge des besoins spécifiques (PH, PTA, enfants)							
Taux de satisfaction des clients des CPS et SSS							

OBJECTIF SPECIFIQUE 2 : PROMOUVOIR DES MECANISMES DURABLES DE PROTECTION SOCIALE

Axe 3 : Mise en place de dispositifs élargis de prise en charge des populations

Nombre de familles vulnérables participant aux programmes de filets sociaux							
Pourcentage de CPS utilisant un système de gestion informatisé des bénéficiaires des filets Sociaux							
Nombre de départements couverts par le système familles hôtes							
Nombre d'enfants pris en charge à travers les familles hôtes							
Nombre d'OEV bénéficiant d'appui à travers la Cellule Cœur d'Espoir							

Axe 4 : Protection des droits des groupes vulnérables

Nombre de dossiers de violence basée sur le genre suivis par le service d'écoute							
Proportion des cas de violence signalés qui ont fait l'objet d'une procédure en règle							
Ratification de la Convention de la Haye							
Pourcentage des procédures d'adoption conformes aux normes							
Nombre d'enfants victimes de traite et réinsérés dans leur famille							
Nombre de cas traités grâce à la coopération régionale							

Axe 5: Autonomisation des groupes cibles

Taux d'accroissement des bénéficiaires des programmes d'autonomisation							
--	--	--	--	--	--	--	--

Proportion de groupements féminins bénéficiant d'actions de renforcement							
Nombre de PTA bénéficiant des actions d'autonomisation							
Nombre de personnes handicapées ayant bénéficié des actions de réintégration et d'aide à la mobilité							
Taux de pénétration des actions d'autonomisation par rapport aux groupes cibles							
Taux d'accroissement des lignes budgétaires des Fonds							
Proportion d'associations des groupes cibles rendues fonctionnelles							
OBJECTIF SPECIFIQUE 3 : DEVELOPPER LES SYSTEMES DE SOLIDARITE EN DIRECTION DE LA POPULATION							
Axe 6 : Amélioration de l'efficience du système des secours aux personnes vulnérables et de réponse aux situations d'urgence							
Délai d'octroi des secours et des aides aux personnes vulnérables							
Taux de satisfaction des demandes de secours							
Taux de satisfaction des dossiers en situation d'urgence							
Axe 7 : Élargir le champ de la solidarité nationale							
Taux d'accroissement des fonds mobilisés							
Pourcentage d'augmentation des bénéficiaires des actions de solidarité							

OBJECTIF SPECIFIQUE 4 : SOUTENIR LA COHESION SOCIALE EN PROMOUVANT L'EGALITE ET L'EQUITE ENTRE LES HOMMES ET FEMMES ET EN RENFORÇANT LES LEVIERS FAMILIAUX ET COMMUNAUTAIRES

Axe 8 : Intégration du genre dans le développement

Proportion de PDC et programmes sectoriels intégrant le genre							
Proportion des Cellules Focales Genre fonctionnelles							
Existence des rapports annuels de l'IDISA							
Nombre de rapports de suivi des engagements internationaux produits							

Axe 9: Renforcement des leviers familiaux

Proportion de CPS urbains disposant d'une halte-garderie							
Nombre de ménages faisant recours aux services contributifs et/ou non contributifs de prise en charge des membres à besoins spécifiques							
Nombre de nouveaux services contributifs et non contributifs créés par an et par département							

Axe 10 : Généralisation de l'approche communautaire du développement

Nombre de diagnostics participatifs communautaires réalisés avec la participation des CPS							
Nombre de projets élaborés et financés							
Proportion de communes ayant mis en place un comité de coordination du PNVA							
Nombre de comités locaux du PNVA installés et fonctionnels							

Axe 11 : Promotion du Développement social et de la cohésion sociale							
Existence du kit d'intermédiation sociale							
Nombre d'expériences pilotes d'intermédiation sociale mises en place							
OBJECTIF SPECIFIQUE 5 : AMELIORER LA GOUVERNANCE DU MINISTERE							
Axe 12 : Internalisation de la gestion axée sur les résultats							
Existence de données statistiques actualisées sur toutes les cibles du Ministère							
Taux de promptitude des rapports statistiques							
Taux de complétude des bases de données disponibles							
Axe 13 : Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère							
Montant des financements octroyés par la coopération internationale							
Taux d'exécution du Plan stratégique							
Taux d'exécution du PTA							
Nombre de documents de retro-information élaborés et publiés							