

REPUBLIQUE DU BENIN

**Projet d'Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH)
P164230**

AIDE-MEMOIRE

**MISSION D'ASSISTANCE TECHNIQUE DES SECTEURS DE LA SANTÉ ET
DE LA PROTECTION SOCIALE**

(Du 19 au 23 juin 2017)

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	2
I. Compréhension du contexte de l'ARCH par la mission	3
II. Principales constatations et recommandations sur la composante assurance-maladie de l'ARCH.....	4
III. Principales constatations et recommandations sur la composante Pensions de l'ARCH	5
IV. Principales constatations et recommandations sur le ciblage et l'identification	8
V. Principales constatations et recommandations sur la formation	9
VI. Prochaines étapes	10

Annexes

INTRODUCTION

1. Dans le cadre d'une assistance technique pour un appui à la mise en œuvre du Projet d'Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH), une mission de la Banque mondiale, en charge des secteurs de la santé et de la protection sociale, a visité le Bénin du 19 au 23 juin 2017.
2. Cette mission fait suite à celle de haut niveau qui s'est déroulée du 13 au 17 mars 2017 et aux échanges de Washington lors des réunions du printemps entre la Banque et la partie Béninoise. Le gouvernement du Bénin a développé le Programme d'Action Gouvernemental (PAG) qui sera mis en œuvre sur une période de cinq ans de 2016-2021. Le PAG se compose de 344 projets, dont 45 sont des programmes phares dont la mise en œuvre est placée sous la supervision du « Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) » de la Présidence de la République. L'Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH) est l'un des programmes phares pour lesquels le gouvernement a demandé une assistance technique de la Banque mondiale.
3. En réponse à cette demande, une équipe intersectorielle de la Banque mondiale, composée d'une expertise sur le financement de la santé, les filets de sécurité et les pensions, s'est rendue à Cotonou. L'objectif de la mission était d'avoir des discussions avec le gouvernement sur l'ARCH et sur la façon dont la Banque pourra accompagner le Bénin dans l'opérationnalisation de l'ARCH. L'équipe de la Banque a été dirigée par Monsieur Ibrahim Magazi (Spécialiste Principal en Santé) et Madame Melis Guven (Économiste Principale de la Protection Sociale) et comprenait Mesdames/Messieurs Pia Schneider (Economiste Principale), John Van Dyck (Spécialiste Principal en Protection Sociale), Emre Ozaltin (Économiste Principal); Joachim Boko (Spécialiste en Protection Sociale), Ernesto Brodersohn (Consultant, Pensions) et Mélissa Mirinda Gbaguidi (Consultante, Assistante de Projets).
4. Alors que la cible principale de la mission était essentiellement l'Assurance et la retraite, l'équipe de la mission a également profité de l'opportunité pour discuter de l'assistance technique au gouvernement sur la formation, le ciblage des ménages pauvres et l'identification biométrique de l'ensemble de la population, ainsi que des liens de l'ARCH avec des programmes de protection sociale. Cet aide-mémoire présente les principaux résultats et les prochaines étapes de la collaboration technique entre le gouvernement du Bénin et la Banque mondiale dans l'opérationnalisation de l'ARCH. L'équipe de la mission tient à remercier Monsieur Johannes Dagnon, Conseiller Spécial du Président de la République et Son Excellence Madame Adidjatou Mathys, Ministre du Travail, de la Fonction Publique, et des Affaires Sociales, pour leur disponibilité et les discussions très fructueuses et très ouvertes que la mission a eue avec ces personnalités. Elle tient également à remercier tous les cadres travaillant sur le Projet ARCH et toutes les personnes des institutions rencontrées pour leur temps et leur coopération au cours de la mission.
5. Cet aide-mémoire résume les conclusions et recommandations de la mission suites aux discussions avec les parties prenantes. L'aide-mémoire sera soumis à l'examen des hautes autorités de la Banque mondiale, du Gouvernement et sera public après discussions avec les autorités.

I. Compréhension du contexte de l'ARCH par la mission

6. La mission a pris note des avancées depuis la dernière mission, et en particulier des changements méthodologiques entre le document ARCH de Janvier 2017 et la version mise à jour en Avril 2017, reçue du BAI pendant la mission.

7. Sur la base de ce document et suite aux discussions tenues avec le comité de pilotage du projet ARCH, le BAI et d'autres acteurs concernés du gouvernement et du secteur privé au cours de la mission, la compréhension par l'équipe de la Banque du Projet ARCH proposé est la suivante :

- ARCH comporte quatre composantes principales qui sont : (i) l'assurance santé ; (ii) la microfinance ; (iii) la formation et ; (iv) un régime de pension volontaire pour le secteur informel.
- Une Agence Nationale de Protection Sociale (ANPS) (à mettre en place) aura pour responsabilité la mise en œuvre de l'ARCH et le gouvernement contractera avec un opérateur privé, de préférence une compagnie d'assurance, pour gérer l'ANPS et mettre en œuvre l'ARCH.
- L'opérateur privé peut soit gérer, soit sous-traiter les quatre composantes de l'ARCH.
- La composante de l'assurance maladie ARCH couvrira prioritairement les pauvres. Les employeurs du secteur privé et les non pauvres du secteur informel souscrivent leur assurance maladie et celle de leur personnel auprès des compagnies d'assurance de leur choix (y compris l'ARCH) et paient les primes correspondantes.
- L'ARCH s'adressera au secteur informel, y compris les extrêmes pauvres dont l'inscription à l'assurance maladie sera subventionnée totalement par le gouvernement.
- L'ARCH subventionnera en partie les pauvres non extrêmes, qui ont une certaine capacité de payer en partie leur prime d'assurance maladie.
- Plusieurs caractéristiques de conception de la composante assurance maladie ARCH doivent être encore développées.
- L'ARCH propose un régime de pension volontaire pour le secteur informel.
- Les détails de la composante retraite ne sont pas encore conçus et le gouvernement est ouvert aux recommandations sur les caractéristiques de conception technique et opérationnelle.
- La mise en œuvre de la composante assurance maladie sera la première étape de l'opérationnalisation de l'ARCH avec les autres composants qui suivront après.
- La couverture d'assurance maladie serait obligatoire pour tous les Béninois et une preuve d'assurance serait nécessaire pour accéder aux trois autres services de l'ARCH ainsi qu'aux services délivrés par le gouvernement.
- Le contenu de la composante de formation n'a pas encore été bien défini, même si un fournisseur international de formation a été identifié.

- Le gouvernement a préparé les termes de référence pour une étude actuarielle pour la composante assurance maladie de l'ARCH.
- Le gouvernement a également signé un contrat avec un fournisseur pour commencer l'identification biométrique de la population.
- Le gouvernement compte entreprendre une réflexion sur le CMPS et son fonctionnement actuel.

8. Dans l'ensemble, les représentants du BAI ont indiqué que le gouvernement est en train de préciser les détails du Projet ARCH et est ouvert aux suggestions de la Banque mondiale pour améliorer la conception proposée. Etant donné que les initiatives déjà prises par les institutions Gouvernementales dans les domaines couverts par l'ARCH par le passé n'ont pas abouti aux résultats escomptés jusqu'ici, le gouvernement actuel vise à suivre une approche différente dans le Projet ARCH avec une implication accrue du secteur privé dans son administration. Les représentants du BAI et ceux du ministère en charge des affaires sociales ont indiqué que le projet ARCH sera mis en œuvre par l'Agence Nationale de Protection Sociale (ANPS), l'agence signera un contrat de gestion avec un opérateur du secteur privé, et sa gestion sera supervisée par un conseil d'Administration mis en place par le Gouvernement afin d'assurer la bonne gouvernance et la sauvegarde des intérêts du gouvernement et de la population du Bénin en général.

II. Principales constatations et recommandations sur la composante assurance-maladie de l'ARCH.

a) L'Assurance maladie privée au Bénin

En 2015, le marché de l'assurance maladie privée au Bénin était dominé par deux assureurs qui couvrent 87% des recettes totales de l'assurance maladie. Ces assureurs couvrent les personnes travaillant dans le secteur privé formel ; cependant, leur base d'adhésion est estimée faible étant donné que seulement 7% environ de la population active travaillant dans le secteur privé sont couverts. Les assureurs privés établissent une liste agréée des établissements fournisseurs de soins de santé pour signer des contrats. La plupart des établissements accrédités sont dans le secteur privé. A Cotonou, seul le CHU (Centre Hospitalier Universitaire) est agréé comme fournisseur public. Une évaluation du marché de l'assurance privée menée par l'association des assureurs privés indique un taux de ratio de gestion assez élevé de 45% pour les entreprises privées non-vie, y compris la santé. Généralement, les assureurs de santé privés signalent des coûts administratifs beaucoup plus élevés que tout régime de financement de la santé publique. Les assureurs privés sont réglementés et supervisés par la Direction des assurances du ministère des Finances. La mission a souligné que l'utilisation des assureurs privés pour gérer l'ARCH peut entraîner le paiement de coût prohibitif. Ces coûts contribueront à grever le budget de l'Etat au détriment de la prise en charge des soins de santé pour les pauvres. La prestation de soins de santé doit être renforcée pour répondre à une demande accrue de soins qui résultera d'une assurance maladie. Le renforcement du système de santé peut construire sur les acquis du Financement base sur la performance financée par la Banque mondiale et d'autres partenaires. Un système d'accréditation est nécessaire pour recruter les établissements fournisseurs de soins. L'agence chargée de la qualité de soins prévue dans la réforme du secteur santé doit être mise en place pour assurer la fourniture de services respectant les normes de qualité de soins. Des systèmes de gestion financière, de facturation et de vérification doivent-être mis en place pour s'assurer que les assureurs seront payés.

La partie nationale a souhaité que la mission les conseille sur l'établissement d'un contrat PPP (Public, Private Partnership) mais aucune compétence dans ce domaine ne faisait partie de la mission, elle a promis faire appel à IFC (International Finance Corporation) lors de la prochaine mission pour l'associer aux membres de la présente mission, une spécialité en secteur privé qui pourra aider dans ce domaine.

b) Risques pouvant survenir à cause du montage institutionnel proposé

- i Il faudra du temps pour qu'un opérateur privé et des sous-traitants soient recrutés et opérationnels pour mettre en œuvre l'assurance maladie ARCH ; une solution alternative serait de confier l'accès aux soins pour les pauvres au secteur public en attendant de clore le processus de recrutement de l'opérateur.
- ii Une analyse comparative des coûts est nécessaire sur les conséquences financières et coûts de l'utilisation des assureurs privés pour gérer l'accès aux soins pour les pauvres par rapport aux arrangements actuels et alternatifs. La couverture des travailleurs informels est toujours très difficile et peut ne pas générer les revenus attendus.
- iii L'assurance maladie privée pour les employés du gouvernement peut coûter beaucoup plus cher que ce que le gouvernement paie actuellement pour leurs soins de santé, ce qui pose un risque financier pour le gouvernement si les assureurs privés augmentent régulièrement les primes. Une étude d'impact fiscal devrait être menée.
- iv Si un système d'assurance avec plusieurs mécanismes est adapté, tel qu'il est stipulé dans la proposition, cela entraînera une sélection des risques et exigera des investissements sophistiqués en matière de données et des paiements de transfert de risques, ce qui entraînera des coûts administratifs élevés.
- v La préparation (readiness), l'octroi de licences et l'accréditation des établissements publics de soins par les assureurs privés doivent être faits à tous les niveaux de soins à travers tout le pays.
- vi La proposition du projet ARCH a été développée par un comité au niveau central sous la supervision du BAI à la Présidence et incluant des cadres des secteurs public et privé ainsi que des personnes ressources d'autres secteurs. Le comité pourrait être ouvert aux partenaires au développement ainsi qu'à la société civile pour ajouter plus de transparence au processus de mise en place de la proposition.

III. Principales constatations et recommandations sur la composante Pensions de l'ARCH

a) Secteur de pension existant et assurance pension privée au Bénin

9. La mission a procédé à une évaluation préliminaire du secteur des pensions et de l'assurance « vie » au Bénin au cours de la mission.

10. **Secteur des pensions existantes au Bénin.** Actuellement, il existe trois institutions gouvernementales qui opèrent dans le secteur des pensions du Bénin. (i) La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui offre une couverture de retraite obligatoire aux travailleurs du secteur privé formel et aux travailleurs contractuels ; (ii) Le Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB) qui fournit une couverture de retraite et de santé obligatoire aux fonctionnaires ; et (iii) La Caisse Mutuelle de Prévoyance Sociale (CMPS) qui fournit des assurances retraites volontaires et la santé

aux travailleurs du secteur informel. La CMPS, spécifiquement établie pour le secteur informel, n'a versé aucune prestation de pension de vieillesse à un seul bénéficiaire depuis la création du régime en 1999, car il n'y avait aucun bénéficiaire qui remplissait la condition d'éligibilité au versement des cotisations pendant 15 ans. L'équipe de la mission poursuivra ses discussions avec le CNSS et la FNRB pour la durabilité budgétaire et l'analyse administrative. Les détails sur les avantages et les défis ainsi que l'assistance technique potentielle de la Banque mondiale à la CNSS et à la FNR sont présentés à l'Annexe 1.

11. **Assurance “Vie” privée au Bénin.** L'équipe de la mission a rencontré l'association des compagnies d'assurance ainsi que deux compagnies d'assurance du secteur privé qui opèrent dans le domaine de l'assurance vie et retraite au Bénin. Les réunions indiquent que l'assurance pension privée au Bénin est faible et offre une couverture principalement aux travailleurs du secteur formel. Les primes sont payées directement par les employeurs pour le compte des titulaires d'assurance. Bien que les compagnies d'assurance aient des succursales dans les grandes villes, leur présence en dehors de l'environnement urbain est pratiquement nulle.

12. En résumé, selon l'évaluation préliminaire effectuée, les institutions d'assurance “vie” existantes au Bénin n'ont pas la capacité d'administrer un régime de retraite volontaire comme celui proposé dans le projet ARCH. Cependant, le gouvernement peut bénéficier de ses expériences dans le secteur des retraites, en particulier la CMPS. Les compagnies d'assurance privées dans le secteur des retraites ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire pour atteindre le secteur informel. Cela s'explique également par le fait que la couverture de la pension d'assurance privée a été principalement limitée à une partie du secteur privé officiel. Les caractéristiques du secteur informel nécessitent une approche différente d'un régime de retraite pour le secteur formel.

b) Les défis du secteur informel et les principales fonctions d'un régime de pension volontaire pour le secteur informel.

13. **Défis du secteur informel.** Le secteur informel au Bénin comprend plus de 90% de la population, ce qui crée la nécessité d'élaborer un nouveau régime de retraite en tenant compte d'une approche différente de celle d'un régime de pension pour le secteur formel car les produits de retraite classiques ne conviennent pas aux travailleurs du secteur informel. Tout d'abord, il est difficile d'identifier les niveaux de revenu car ceux du secteur informel ne gagnent pas de salaires réguliers comme dans le secteur formel. Deuxièmement, les revenus ne sont pas prévisibles, c'est-à-dire que, de manière caractéristique, la population du secteur informel reçoit des revenus dans des fréquences différentes, par exemple, il pourrait recevoir un paiement pour un service d'un mois et passer quelques mois sans rémunération. Troisièmement, les travailleurs du secteur informel sont généralement répartis dans tout le pays aussi, l'identification et la sensibilisation constitueront un défi.

14. Alors que d'autres études doivent être menées pour mieux comprendre et étayer l'évaluation initiale de la mission, les discussions au cours de la mission indiquent que les travailleurs du secteur informel au Bénin présentent les mêmes caractéristiques que celles décrites ci-dessus. Bien que certains aient des revenus réguliers et importants et pourraient différer leur consommation dans une certaine mesure, d'autres n'ont pas cette possibilité. Leurs besoins en services financiers varient également, et selon les conditions sociodémographiques, ils sont plus sensibles aux chocs de courte durée qu'ils règlent de diverses manières, y compris la solidarité communautaire. Leurs services financiers et leurs besoins en ressources à court terme sont principalement couverts par des mécanismes d'épargne communautaires. Ils sont répartis géographiquement dans tout le pays, y compris dans les régions éloignées. Certains des principaux

défis dans le secteur informel et la façon de les aborder dans le cadre des pensions sont présentés à l'annexe 2.

15. Principales fonctions d'un régime de pension volontaire pour le secteur informel. Tout régime de retraite volontaire pour le secteur informel doit avoir les caractéristiques suivantes : i) un montage innovant pour inciter les gens à participer et à verser des contributions ; (ii) la flexibilité de payer différents montants de cotisations selon leur flux et la régularité des revenus ; (iii) la technologie innovante pour faciliter le paiement des contributions ; et (iv) avoir confiance dans le régime qu'ils recevront une pension lorsqu'ils atteindront l'âge d'admissibilité. Le régime de retraite volontaire à créer dans le cadre de l'ARCH (ANPS) doit avoir les principales fonctions ci-dessus qui devraient être détaillées lors de la phase de conception et de mise en œuvre institutionnelle. Une présentation visuelle des principales fonctions du régime de pension volontaire pour le secteur informel est jointe, voir l'annexe 3.

16. Mécanisme de contribution et de collecte. Comme mentionné ci-dessus, l'un des défis dans la conception d'un régime de retraite pour le secteur informel est de couvrir ce groupe qui est géographiquement dispersé dans tout le pays et leur faciliter le paiement des contributions. La proposition de l'équipe de la Banque est de mettre l'accent sur l'établissement de multiples partenaires avec différents acteurs du secteur privé et public afin de faciliter les mécanismes de collecte volontaire des contributions.

17. Sur la base d'entretiens avec des opérateurs de réseau de téléphonie mobile ainsi qu'avec le FENU (Fonds d'Équipement des Nations Unies), un partenariat avec tous les opérateurs autorisés peut-être considérablement profitable au montage du système. Les opérateurs interviewés (MTN et Moov) font actuellement état de plus de 4 millions de comptes de clients inscrits en argent mobile, dont environ 1,6 million sont actifs (au moins une transaction au cours des 90 jours passés). Avec une couverture géographique signalée par les opérateurs ainsi que par le FENU de l'ordre de 90%, les opérateurs mobiles pourraient couvrir une bonne partie des travailleurs du secteur informel visés par le gouvernement. L'utilisation des Opérateurs de téléphonie mobile dans la collecte des contributions fournirait probablement des perspectives positives pour la composante retraite de l'ARCH. D'autres partenaires potentiels pourraient inclure les institutions de microfinance et les associations de travailleurs du secteur informel qui peuvent fournir des services pour compléter la couverture de cette population. Une analyse plus poussée est nécessaire pour déterminer quels établissements et organisations pourraient contribuer à cette fonction de collecte.

18. Unité d'archivage et de gestion des données. A l'instar de tous les autres systèmes qui doivent suivre les contributions individuelles des participants au programme, une infrastructure centrale d'archivage et de gestion des données devraient suivre toutes les contributions individuelles transmises par différents partenaires mentionnés ci-dessus. Le suivi des montants de la contribution, de la fréquence et des points de collecte permettrait à l'ANPS d'améliorer les décisions stratégiques par le biais d'équipes d'analyse de données qui résident également dans l'unité de tenue de dossiers. Cette unité sera également chargée de centraliser les différentes règles commerciales pour les incitations, les rappels de cotisations et d'autres produits basés sur les pensions, lancés par l'ANPS afin de mieux cibler les travailleurs du secteur informel. Selon les différentes règles qui seraient mises en place autour des incitations, par exemple, pour permettre des retraits partiels, la tenue des dossiers permettrait de garder une trace de qui a fait des contributions et de la quantité d'économies à court terme disponible pour le retrait. L'unité de tenue de dossiers permettrait également de suivre les soldes et de fournir des services d'accès aux opérateurs de téléphonie mobile, aux Institutions de Microfinance (FMI) et aux autres partenaires pour permettre aux individus d'avoir accès à la vérification des soldes des comptes individuels

ainsi que des informations transactionnelles, un service indispensable pour renforcer la confiance avec la population qui épargnent. Une application logicielle personnalisée répondant aux besoins de l'unité de tenue de dossiers devrait être développée. L'organe directeur de l'ANPS serait tenu d'interagir avec l'unité d'archivage et de gestion des données afin de garantir une administration appropriée et professionnelle de l'infrastructure technologique et de pouvoir contrôler les coûts.

19. **Investissement des épargnes de pension.** Une fois que les ressources sont collectées ou que le retrait partiel (pendant la phase d'accumulation) ou le retrait de pension (à l'âge de la retraite) se produit, l'unité de placement recevra les ressources de l'unité de tenue de compte (par l'intermédiaire de l'unité de trésorerie décrite ci-dessous). L'une des activités clés de l'unité d'investissement consisterait à investir les ressources reçues conformément aux directives d'investissement qui seraient dictées par l'organe directeur de l'ANPS. L'investissement devrait développer et continuer à évoluer constamment sa capacité à investir afin de s'assurer que les retours d'investissement à court terme et à long terme sont maximisés. L'organe directeur de l'ANPS interagirait avec l'unité d'investissement afin d'assurer une gestion adéquate et professionnelle des fonds, de maximiser les rendements et de minimiser les coûts administratifs et de gestion d'actifs.

20. **Unité de Trésorerie.** Afin de soutenir un contrôle adéquat des fonds entrant et sortant du régime de retraite, une unité de trésorerie serait chargée d'intégrer toutes les transactions à destination et en provenance de l'unité d'investissement. L'unité d'archivage et de gestions des données interagirait également avec une unité du Trésor chargée de recevoir les fonds provenant des opérateurs ou des institutions de Microfinance (IMF) afin d'assurer un contrôle adéquat des fonds entrant et éventuellement sortant hors de l'ANPS. Cela permettra d'optimiser les investissements et de modérer l'effet des transactions inutiles potentielles effectuées par l'unité d'investissement. L'unité du Trésor interagirait principalement entre les unités de comptabilité et d'investissement pour agréger et optimiser les opérations entre elles.

IV. Principales constatations et recommandations sur le ciblage et l'identification

21. La mission a informé le BAI et le ministère en charge des affaires sociales (MFPTAS), qu'elle a mobilisé un fonds fiduciaire de réponse sociale rapide (RSR) pour financer l'assistance technique pour le ciblage et l'identification (ainsi que l'utilisation de la technologie mobile pour les paiements).

a) **Ciblage et registre social.** Parce que le projet ARCH vise à subventionner pleinement l'assurance maladie pour les plus pauvres et en partie pour les pauvres et les moins favorisés, sa mise en œuvre dépendra de la capacité d'identifier ces groupes avec une précision raisonnable. Le gouvernement a confirmé que la méthodologie nationale de ciblage servirait à identifier les ménages extrêmement pauvres, pauvres et peu pauvres pour l'ARCH. Les données sur les ménages recueillies dans le cadre de l'ARCH et d'autres programmes devraient continuer d'être agrégées dans le registre social national afin de permettre la coordination entre les différents programmes et d'empêcher que les différents programmes s'intéressent séparément aux mêmes ménages. Cette méthodologie a déjà été testée dans le cadre des projets PRPSS et PSDCC avec des données sur 150 000 ménages déjà collectés pour le registre social national. Ces données permettent d'identifier les ménages extrêmement pauvres (ceux dont le revenu n'est pas suffisant pour couvrir la consommation alimentaire de base) dans les 77 communes du Bénin. Cependant, la mission et le gouvernement ont identifié trois domaines où des efforts continus sont nécessaires :

- a. Adapter la méthodologie de ciblage national pour permettre l'identification des ménages pauvres plutôt que des ménages extrêmement pauvres uniquement ;
- b. Réviser la pondération des variables PMT, qui ont été calculées à l'aide de l'EMICOV 2011, avec les données de 2015 ;
- c. Renforcer la gestion du registre social national, y compris le lien entre le registre et le prochain système national d'identification biométrique.

b) Identification. Le gouvernement mène une nouvelle initiative visant à lancer un système d'identification biométrique national au Bénin. Une nouvelle loi sur l'identification a été publiée récemment et le gouvernement a contracté un cabinet du secteur privé pour mener à bien une inscription biométrique nationale à partir de septembre 2017. Bien que déjà engagé dans une certaine voie, le gouvernement a indiqué plusieurs problèmes non résolus que le soutien de la Banque pourra aider à résoudre, Il s'agit de :

- Quelles sont les meilleures pratiques pour relier l'identité biométrique nationale future à d'autres bases de données telles que le permis de conduire, le registre civil, le registre social national et de nombreuses autres bases de données ?
- Une fois que les données initiales sont recueillies, le gouvernement envisage que le système d'identification soit géré par un concessionnaire privé ou parapublic. Afin de rendre la concession attrayante pour un opérateur privé ou semi-privé, le gouvernement veut savoir « monétiser » la base de données en facturant de petits frais par transaction aux différents utilisateurs du système (c.-à-d. les banques, les entreprises de téléphonie mobile, les réseaux sociaux Programmes, etc.). Le gouvernement examine également les meilleures pratiques concernant la mise à jour des identités individuelles par un opérateur privé.
- Le gouvernement examine l'expérience internationale sur la façon de gérer la nationalité dans le système d'identité, car beaucoup ne sont ni dans le registre d'Etat civil et n'ont pas des certificats de naissance pour prouver leur nationalité.
- Le gouvernement a demandé l'appui de la Banque mondiale pour une visite d'étude en Inde ou dans un autre pays, en particulier en ce qui concerne les questions ci-dessus qui sont liées à ce qui se passe après la collecte des données de base.

22. L'équipe de la mission a proposé une vidéoconférence avec l'équipe responsable de l'identification au BAI après la mission, pour explorer davantage comment la Banque pourrait soutenir le gouvernement grâce à l'initiative Identification pour le Développement (ID4D).

V. Principales constatations et recommandations sur la formation

23. La mission marque la disponibilité de la Banque à fournir un soutien pour développer la conception de la composante de formation d'ARCH, dont le contenu reste indéfini. La Banque a recommandé que le gouvernement incorpore les leçons suivantes d'expérience internationale dans la conception de la composante formation :

- i Les programmes de formation devraient être adaptés au niveau d'éducation et au type de travail attendu des bénéficiaires. Notamment, les stagiaires à faible niveau de scolarité

nécessitent des approches de formation qui ne nécessitent pas d'alphabétisation et mettent l'accent sur l'apprentissage pratique et expérientiel ;

- ii La formation devrait tenir compte du fait que tout en transférant les bénéficiaires du secteur informel au secteur formel est un objectif à long terme souhaitable, cela devrait se faire progressivement et les approches de formation devraient supposer que sur les 90% des travailleurs qui opèrent actuellement dans le secteur informel, la majorité Sont susceptibles de rester informels à court et à moyen terme ;
- iii La formation professionnelle technique, qui n'est pas liée à la demande d'un employeur du secteur privé a un coût élevé par bénéficiaire et un mauvais bilan de succès à l'échelle internationale ;
- iv Lorsque l'emploi post-formation d'un employeur du secteur privé n'est pas probable, la formation aux compétences requises pour le travail indépendant est plus appropriée, y compris les compétences de la vie, l'écriture comptable et financière, le marketing et le mentorat.

24. La Banque a noté que la conception de la composante de formation d'ARCH devrait tenir compte des leçons des programmes actuels de formation à l'emploi au Bénin, y compris le Projet Emploi des Jeunes en cours (PEJ) qui est mis en œuvre par l'intermédiaire de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) et le Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage(FODEFCA) sous la supervision de MFPTAS.

VI. Prochaines étapes

25. La mission de la Banque mondiale propose le soutien technique suivant à ARCH au cours de l'exercice 2017-2018 en deux volets. Le premier volet inclurait une étude sur l'architecture de l'ARCH. Le deuxième sera axé sur un accompagnement par une assistance technique sur les composantes de l'assurance maladie et de la retraite. La mission propose également que le cadre des discussions soit ouvert à tous les partenaires techniques et financiers susceptibles d'accompagner le Bénin dans la mise en œuvre de ce projet.

26. **Architecture de l'ARCH.** La Banque préparera un document de position pour examiner les caractéristiques de conception du financement de la santé proposées sous ARCH, identifier et analyser les risques institutionnels, organisationnels et financiers connexes et décrire une éventuelle feuille de route pour les besoins futurs d'investissement pour mettre en œuvre ARCH.

27. **Composante d'assurance maladie de l'ARCH.** En s'appuyant sur les progrès récents en matière de santé, la Banque fournira un soutien technique juste à temps pour continuer à préparer le secteur de la santé à ARCH, y compris, par exemple, fournir des conseils sur un ensemble de prestations de base et des médicaments essentiels disponibles pour les pauvres. En outre, l'équipe de santé visera à mobiliser des fonds fiduciaires, par exemple pour financer des voyages d'études pour des échanges d'expérience avec des pays tiers avancés dans leur mise en œuvre de l'Assurance maladie comme le Ghana ou l'Inde (South-South TF).

28. **Composante des pensions de l'ARCH.** Sous réserve de l'accord du gouvernement sur les recommandations sur les principales fonctions de la composante retraite dans le cadre de l'ARCH, la Banque propose de poursuivre les travaux techniques pour étayer et expliquer ces principales fonctions proposées alors que les travaux techniques proposés sur le cadre institutionnel de

l'ARCH sont réalisés. Les études proposées sur la composante retraite de l'ARCH comprennent : (i) dans la mesure où les données d'enquête existantes le permettent, identifier la répartition géographique et d'autres caractéristiques de ceux qui seraient plus susceptibles de contribuer ; (ii) bénéficier d'expériences d'associations de travailleurs du secteur informel et d'autres partenaires de développement au Bénin, tels que le FENU, des enquêtes axées sur le terrain pour identifier les incitations, les besoins et les défis des travailleurs du secteur informel en ce qui concerne l'épargne pour la vieillesse; et (iii) estimer le coût fiscal de l'établissement de la composante retraite de l'ARCH. Afin d'assurer une approche globale du secteur des retraites au Bénin, les travaux techniques sur la CNSS et la FNRB seront menés comme indiqué ci-dessus et plus en détail à l'Annexe 1.

29. Le travail technique pour la composante retraite de l'ARCH bénéficiera également d'une étude sur les problèmes d'identification afin de mieux comprendre le statut de l'identification existante ainsi que la façon d'intégrer la nouvelle identification biométrique nationale dans la composante retraite de l'ARCH. Des éventuels voyages d'étude sur les pensions du secteur informel seront également discutés avec le gouvernement.

Ciblage et identification. Sur l'identification, la Banque organise une vidéoconférence entre l'Agence du Numérique du Bénin et l'équipe de la Banque mondiale qui dirige l'initiative ID4D pour définir le programme d'assistance technique de la Banque. Sur le ciblage, la Banque travaillera avec un membre du comité ARCH expert en identification pour définir le calendrier du soutien décrit à la section 5.

ANNEXES

Annexe 1 : Secteur de Pension existant au Bénin

L'équipe de la Banque mondiale a mené une évaluation préliminaire du secteur des pensions existant au Bénin au cours de la mission. Selon cette évaluation, il existe actuellement trois institutions gouvernementales qui opèrent dans le secteur des pensions du Bénin comme suit :

1. La Caisse National de Sécurité Sociale (CNSS).

Gérée par un conseil d'administration, la CNSS offre une couverture aux travailleurs du secteur formel du secteur privé et aux travailleurs du secteur public sous contrat. La CNSS est conçue comme un régime à prestations définies financé sur une base de rémunération, selon le cas où les cotisations des travailleurs actuels sont utilisées pour payer les avantages des retraités existants. En contrepartie de 20% des cotisations (16,4% employeurs et 3,6% d'employés), les participants sont admissibles aux services suivants : (i) les allocations familiales ; (ii) prestations d'accidents de travail ; (iii) prestations de maladie ; et (iv) les prestations de retraite, y compris les pensions de vieillesse et d'invalidité. Selon les données du CNSS, 34 000 employeurs paient des cotisations au nom de 265 000 employés. CNSS verse des prestations à 22 000 bénéficiaires au total. Le régime a relativement peu de bénéficiaires par rapport aux contributeurs. En tant que tel, les revenus de CNSS continuent de dépasser les dépenses et leur permettent de constituer des réserves dont la majorité est investie dans des dépôts bancaires et des obligations d'État avec des placements dans le marché boursier représentant une part plus faible des investissements totaux. Les dossiers de contributions de la CNSS sont basés sur le papier mais l'institution bénéficiera grandement de l'amélioration de sa capacité administrative. Étant donné qu'aucune étude actuarielle n'a été menée, la viabilité budgétaire à long terme du régime est inconnue. Une étude actuarielle soutenue par l'OIT devrait être lancée au dernier trimestre de 2017. L'équipe de la mission a proposé deux principales analyses techniques au CNSS : (i) analyse de la viabilité budgétaire à long terme du CNSS en utilisant le modèle de retraite de la Banque mondiale PROST (outil de simulation des options de réforme des retraites) et (ii) évaluation des aspects administratifs de la CNSS à l'aide de l'outil d'évaluation de la Prestation d'assurance sociale développé par la Banque mondiale. Le CNSS a indiqué qu'ils reviendraient à la Banque mondiale avec une réponse après des discussions internes.

2. Le Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB).

Administré par une direction du ministère des Finances, la FNRB offre uniquement des prestations de retraite et de santé aux fonctionnaires. Avec une modification récente de la législation, les travailleurs publics contractés qui sont actuellement couverts par le CNSS sont progressivement transférés à la FNRB. En 2016, des réformes paramétriques ont été introduites tant sur le chiffre d'affaires (augmentation du taux de cotisation) que sur le plan de la dépense (calcul de la pension calculé en moyenne sur le salaire des cinq dernières années par rapport au salaire de l'an dernier). La pension à la retraite est calculée sur la base d'un taux d'accumulation par année de service, soit 2% de la base d'évaluation des régimes de retraite. Le taux de remplacement maximal est de 80% de la moyenne des cinq dernières années de salaire. La récente réforme sur le calcul des avantages est un mouvement dans la bonne direction et le FNRB est recommandé de passer progressivement au calcul de la pension à la retraite en fonction de la durée totale du service. Bien que l'augmentation du taux de cotisation soit importante grâce à une

transparence du coût du FNRB, les dépenses financées par les recettes de contribution ou le transfert de budget ou une combinaison des deux est sans importance d'un point de vue fiscal pour le gouvernement. Dans le même temps, il est conseillé au gouvernement du Bénin de poursuivre la structure actuelle d'administration du FNRB à l'intérieur du Ministère des Finances (au lieu de mettre en place un système de retraite distinct). A l'heure actuelle, le FNR fournit des pensions à 48 376 bénéficiaires (dont 34 152 sont destinés à la pension de vieillesse). La mission a demandé au FNRB de lui envoyer des informations sur les dépenses totales de la structure. Elle encourage le FNRB dans ses efforts soutenus de réformes des dépenses afin d'améliorer la capacité financière de l'institution à court et à long terme. La direction du FNRB a demandé l'assistance de la Banque mondiale pour effectuer une analyse PROST qui se déroulera en fonction de la disponibilité des données.

3. La Caisse Mutuelle de Prévoyance Sociale (CMPS)

Créé en 2014 (en remplacement d'une institution existante créée en 1999), la CMPS offre une couverture de retraite et de santé au secteur informel. Actuellement, la branche de la santé de la CMPS offre une couverture à 40 000 bénéficiaires. Dans le cadre de la filiale de retraite, CMPS compte 25 000 participants qui paient actuellement des cotisations ou des cotisations versées à un moment donné dans le passé. La CMPS a enregistré des cotisations de retraite seulement après 2014 lorsque la nouvelle institution a été créée, bien qu'il y ait des personnes qui ont payé des cotisations à partir de 1999. Les participants sont admissibles à une pension à 60 ans après le paiement de cotisations forfaitaires (variant entre min CFA 2 000 et maximum 50 000 CFA) Pour un minimum de 15 ans. La formule de calcul des avantages de la CMPS est généreuse. Par exemple, si un particulier a payé 10 000 francs CFA par mois pour un total de 20 ans, il est admissible à une pension d'un montant de CFA 22 500 / mois à compter de l'âge de 60 ans pour le reste de la vie. Cela signifie un taux de remplacement de 225% pour 20 ans de service, très généreux par rapport aux normes internationales. Malgré ce calcul de bénéfices généreux, la CMPS n'a pas payé de pension de retraite à un seul bénéficiaire depuis la création du régime en 1999 car il n'y avait aucun bénéficiaire qui remplissait la condition d'éligibilité au paiement des cotisations pendant 15 ans. Ceci est soit parce que (i) personne n'a versé des cotisations pendant 15 ans pour être admissible à un avantage ou (ii) CMPS n'a pas d'enregistrements avant 2014, ce qui signifie que même si quelques personnes ont contribué pendant 15 ans, la CMPS ne le saurait pas. Les enregistrements pour les contributions avant 2014 n'existent pas. Ces observations indiquent deux défis importants liés à la CMPS : (i) le régime n'est pas attrayant pour les gens malgré le bénéfice généreux promis ; et (ii) faible capacité administrative et tenue de dossiers. Selon l'équipe senior de la CMPS, la participation au régime aurait été beaucoup plus élevée si le régime était obligatoire. L'équipe de la Banque est respectueusement en désaccord avec cet argument en ce qui concerne l'accès au secteur informel nécessite de construire les incitations nécessaires telles que la facilité et la flexibilité dans le paiement des contributions, une bonne gouvernance et la transparence, etc. plutôt que de simplement imposer la participation au programme. En fait, des preuves anecdotiques suggèrent que la CMPS est comme une boîte fermée pour les personnes et qu'ils ne participent pas, car ils ne savent pas pour quoi ils paient des contributions. Dans le même temps, le fait que le CMPS n'a pas payé de pension unique depuis la création du régime en 1999 a entraîné un manque de confiance dans l'établissement.

Annexe 2

Figure 1. Les défis du secteur informel



Annexe 3

Montage institutionnel potentiel pour le régime volontaire de pension pour le secteur informel

