



MINISTÈRE
DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA MICROFINANCE

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

PLAN STRATEGIQUE 2022-2026

SOMMAIRE

SOMMAIRE	i
SIGLES ET ACRONYMES	ii
LISTE DES TABLEAUX	v
LISTE DES FIGURES	v
ANNEXE	v
AVANT-PROPOS	vii
CLARIFICATION DE QUELQUES CONCEPTS	xi
RESUME EXECUTIF	xix
INTRODUCTION	1
I. CONTEXTE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE.....	5
1.1 Contexte.....	7
1.2 Démarche méthodologique	11
II. PROBLEMATIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE.....	13
III. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE	17
3.1 Diagnostic institutionnel du Ministère	19
3.2 Analyse rétrospective des fonctions du MASM	27
3.3 Analyse SWOT du Ministère.....	39
3.4 Problèmes majeurs du MASM	43
3.5. Défis et enjeux du MASM.....	43
IV. CADRE STRATÉGIQUE.....	45
4.1 Fondements et principes directeurs	47
4.2 Rappel de la mission et vision.....	49
4.3 Changements attendus (Théorie du changement).....	50
4.4 Orientations et objectifs stratégiques	53
V. CADRE PROGRAMMATIQUE	57
5.1. Synthèse du cadre programmatique	59
5.2. Budgétisation des actions	62
VI. MÉCANISME DE FINANCEMENT	65
VII. MECANISME DE MISE EN ŒUVRE, DE SUIVI ET D’EVALUATION.....	69
7.1 Mécanisme de mise en œuvre	71
7.2 Dispositif de suivi évaluation.....	71
7.3. Cadre de mesure de performance	72
7.4 Analyse des risques et Conditions de succès.....	75
7.5 Conditions de succès	76
CONCLUSION	79
TABLE DES MATIERES.....	83
ANNEXE	88

SIGLES ET ACRONYMES

ACB	: Autorité Centrale en matière d'adoption internationale en République du Bénin
ACDI	: Agence Canadienne de Développement International
ACPMF	: Association des Consommateurs des Produits de Microfinance
AFMIN	: Réseau Africain de Microfinance
AMT	: African Microfinance Transparency
ANSSFD	: Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés
ARCH	: Assurance pour le Renforcement du Capital Humain
BADEA	: Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BID	: Banque Islamique de Développement
BOAD	: Banque Ouest Africaine de Développement
CFPPH	: Centre de Formation et de Promotion des Personnes Handicapées
CGAP	: Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres
CIEPA	: Centres d'Intégration et d'Epanouissement des Personnes Agées
CLCAM	: Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel
CNCA	: Caisse Nationale de Crédit Agricole
CNM	: Comité National de Microfinance
CRCAM	: Caisses Régionales de Crédit Agricole Mutuel
CRS	: Catholic Relief Services
CSFASM	: Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Secteur de la Microfinance
CPSA	: Centre de Promotion Sociale des Aveugles
CPS	: Centre de Promotion Sociale
DAF	: Direction de l'Administration et des Finances
DAS	: Direction des Affaires Sociales
DDASM	: Direction Départementale des Affaires Sociales et de la Microfinance
DDC	: Direction du Développement de la Coopération Suisse

DFEA	: Direction de la Famille, de l'Enfant et de l'Adolescent
DGFAS	: Direction Générale de la Famille et des Affaires Sociales
DGM	: Direction Générale de la Microfinance
DID	: Développement International Desjardins
DIFAE	: Direction de l'Inclusion Financière et de l'Autonomisation Economique
DIP	: Direction de l'Informatique et du Pré-archivage
DPFG	: Direction de la Promotion de la Femme et du Genre
DPHTA	: Direction des Personnes Handicapées et du Troisième Age
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DPM	: Direction de la Promotion de la Microfinance
EDSB	: Enquête Démographique et de Santé au Bénin
EMICoV	: Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages
FASN	: Fonds d'Appui à la Solidarité Nationale
FECECAM	: Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel
FENU	: Fonds d'Equipeement des Nations Unies
FIDA	: Fonds International de Développement Agricole
FNM	: Fonds National de la Microfinance
IST	: Infection Sexuellement Transmissible
IMF	: Institution de Microfinance
INPF	: Institut National pour la Promotion de la Femme
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MASM	: Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance
MCA	: Millenium Challenge Account
MCP	: Microcrédit aux Plus Pauvres
MDS	: Matrice de Diagnostic Stratégique
MEF	: Ministre de l'Economie, des Finances
MICS	: Multiple Indicators Cluster Survey
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OEV	: Orphelin et Enfant Vulnérable
OFFE	: Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant
OIT	: Organisation Internationale du Travail

ONG	: Organisation Non Gouvernementale
ONU	: Organisation des Nations Unies
PAG	: Programme d'Actions du Gouvernement
PAM	: Programme Alimentaire Mondial
PASFRA	: Projet d'Appui à la Promotion de Services Financiers Ruraux Adaptés
PASMIF	: Programme d'Appui au Secteur de la Micro Finance
PC2D	: Programme de Croissance pour le Développement Durable
PDDSE	: Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education
PHPS	: Politique Holistique de Protection Sociale
PIB	: Produit Intérieur Brut
PME	: Partenariat Mondial pour l'Education
PNASI	: Programme National d'Alimentation Scolaire Intégré
PND	: Plan National de Développement
PNPG	: Politique Nationale de Promotion du Genre
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PNVA	: Politique Nationale de Vieillesse Actif
PSDCC	: Projet des Services Décentralisés Conduits par les Communautés
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
PUASA	: Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire
RAMU	: Régime d'Assurance Maladie Universel
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SSS	: Services Spéciaux Spécialisés
SFD	: Système Financier Décentralisé
SGM	: Secrétariat Général du Ministère
SWEDD	: Projet d'Autonomisation des Femmes et du Dividende Démographique au Sahel
TPE	: Très Petites Entreprises
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USAID	: United States Agency for International Development
ANIP	: Agence Nationale d'Identification des Personnes
RSU	: Registre Social Unique
RAVIP	: Recensement Administratif à Vocation d'Identification de la Population

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Inventaire des matériels des CPS	26
Tableau 2 : Forces, Faiblesses, Opportunités et menaces	40
Tableau 3 : Synthèse du cadre stratégique	56
Tableau 4 : Cadre programmatique.....	60
Tableau 5 : Evaluation financière des actions	61
Tableau 6 : Cadre des indicateurs du plan stratégique	73

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Quelques statistiques sur les violences basées sur le genre	9
Figure 2 : Répartition de l'effectif du personnel du MASM au 18 mars 2022 par corps.....	21
Figure 3 : Répartition des agents du MASM par catégorie.....	22
Figure 4 : Répartition des agents du MASM par sexe	22
Figure 5 : Evolution des ressources financières des ex-ministères en charge des affaires sociales et de la microfinance (en milliers de FCFA) de 2013-2015	23
Figure 6 : Evolution des ressources financières de l'ex-MTFPAS (en milliers de FCFA) de 2016-2017	24
Figure 7 : Evolution des ressources financières du MASM (en milliers de FCFA) de 2018-2021	24
Figure 8 : Pourcentage du budget du MASM par rapport au Budget Général de l'Etat	25
Figure 9 : Evolution des ressources mobilisées	36
Figure 10 : Décaissement et prévision du Microcrédit Alafia (en milliards de FCFA).....	39

ANNEXE : EQUIPE DE RÉDACTION88



AVANT-PROPOS



AVANT-PROPOS

Au Bénin, la coordination des interventions de l'action sociale et de la microfinance a été matérialisée par l'adoption de plusieurs plans stratégiques. Ainsi, en 2012 le ministère en charge de la Microfinance s'est doté d'un plan stratégique couvrant la période 2012-2016 puis, en 2013, le ministère en charge des affaires sociales a fait adopter son plan stratégique établi sur la période 2013-2017.

Afin de concilier ces deux fonctions en vue d'une meilleure efficacité, il a été créé en 2018, le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM). Dès lors, le MASM a essentiellement pour rôle de coordonner l'action gouvernementale en matière de « Renforcement des services sociaux de base et de la protection sociale » à travers le renforcement de la protection sociale, la promotion du genre et l'autonomisation des femmes et la promotion de la microfinance.

Dans cette optique et pour se conformer aux orientations du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2021-2026, le présent plan stratégique a été élaboré pour orienter les choix stratégiques du MASM. La mise en œuvre de ce plan nécessite la disponibilité de ressources adéquates pour l'atteinte des objectifs d'ici 2026.

C'est pourquoi, j'exhorte les Partenaires Techniques et Financiers et les différents acteurs du secteur des affaires sociales et de la microfinance à accompagner l'exécution effective et efficiente de ce plan qui contribuera à la réduction de la pauvreté, à la promotion du genre et à l'autonomisation de la femme au Bénin.

D^r Véronique TOGNIFODE
Ministre des Affaires Sociales et de la Microfinance

The title is centered within a teal rectangular box. To the left of this box is an orange triangle pointing towards the top-left corner. The text is in a white, serif, all-caps font.

CLARIFICATION DE QUELQUES CONCEPTS

CLARIFICATION DE QUELQUES CONCEPTS

Le Plan Stratégique du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance utilise un certain nombre de concepts qu'il convient de clarifier.

Action sociale

Au-delà de la multiplicité des définitions on admet que « l'action sociale est un ensemble de politiques et de programmes destinés à restaurer, compenser ou améliorer l'autonomie des personnes ou des groupes vulnérables » (THIERRY, 2013 : 25). Cette notion évolue dans le temps. Elle marque la volonté de réintégrer l'individu (exclu) au centre du système de production.

Assistance sociale

L'assistance sociale ou l'aide sociale aux personnes et ménages extrêmement pauvres (régimes non contributifs) est l'ensemble des transferts en espèces ou en nature octroyés directement aux ménages ou individus, soit sans contrepartie soit contre des obligations de travail ou des conditionnalités pour l'amélioration des comportements, et des transferts implicites ou indirects sous forme de subventions à la consommation et des mesures de gratuité dans les secteurs sociaux.

Assurance sociale

L'assurance sociale est de nature contributive et est souvent liée à l'emploi, à travers le paiement de cotisations par les employés et/ou leurs employeurs, bien qu'elle puisse aussi prendre la forme de systèmes nationaux d'assurance plus large, quelque fois subventionnée par l'Etat. Elle permet de protéger les personnes contre les risques et les vicissitudes de la vie et contre leurs conséquences sur les conditions de vie, de santé, etc. Parmi ces risques se trouvent la maladie, les accidents de travail et les maladies professionnelles, la vieillesse, le chômage, la maternité, le décès du soutien de famille et les charges de famille.

Couverture sociale

C'est un système qui permet de protéger l'assuré social d'une part d'un événement malheureux ou fragilisant, et d'autre part d'un événement heureux.

La couverture sociale intervient lors des événements malheureux ou fragilisant comme par exemple la vieillesse, la maladie, le chômage, la famine ... pour préserver l'assuré social des risques qui entraîneraient une baisse de revenu.

Elle intervient lors des événements heureux comme l'arrivée d'un bébé ou la naissance multiple dans une famille qui entraînerait une augmentation de charge.

Développement social

Il 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. Il intègre l'éthique, le politique, l'économique, le social l'environnemental et une plus grande justice sociale.

Éducation financière

Selon l'OCDE (2005), l'éducation financière désigne : « le processus par lequel des consommateurs et/ou investisseurs financiers améliorent leur connaissance des produits et concepts financiers et acquièrent, au moyen d'une formation ou d'un conseil objectif, les compétences et la confiance nécessaires pour mieux comprendre les risques et les opportunités de la finance, faire des choix raisonnés, savoir où trouver conseil et savoir quoi faire pour améliorer leur bien-être financier ». En d'autres termes, l'éducation financière est un levier majeur de l'inclusion financière qui vise à améliorer le bien-être financier des individus et de la société, aussi bien pour le présent que pour le futur, et à leur permettre de participer à la vie économique.

Filets sociaux

Les filets sociaux sont des programmes de transferts non contributifs axés d'une manière ou d'une autre sur les populations pauvres ou vulnérables (Grosh et al. 2008). Ils visent à stimuler directement ou par le biais d'un effet de substitution la consommation de produits de base et de services essentiels par les ménages.

Également dénommés programmes d'assistance sociale, ce sont des prestations sociales à caractère non contributif, en espèces ou en nature, visant à appuyer les personnes pauvres ou vulnérables. Ils représentent une des composantes du système de protection sociale.

Filets sociaux productifs

Ce sont des filets sociaux qui mettent l'accent sur le renforcement des capacités productives, afin de permettre aux populations de développer leurs activités et de saisir des opportunités. A cet égard, une attention accrue est accordée à la promotion du développement du capital humain des membres des ménages pauvres – santé, nutrition, compétences et connaissances, éducation – qui jouent un rôle essentiel dans leur capacité à générer des revenus et subvenir à leurs besoins.

Finance digitale

En termes clairs, la finance digitale est l'utilisation des services financiers (crédit, épargne, assurance, transfert d'argent) à l'aide des technologies numériques mobiles (téléphone mobile, tablette).

La finance digitale ou finance numérique est le terme utilisé pour décrire l'impact des nouvelles technologies sur le secteur des services financiers. Il comprend une variété de

produits, d'applications, de processus et de modèles commerciaux qui ont transformé la manière traditionnelle de fournir des services bancaires et financiers.

Genre et développement

Le genre ne saurait rester isolé dans le cadre de la réalisation du Plan Stratégique du MASM. En tant qu'approche structurante, il s'intègre dans l'évaluation de toute action visant les politiques ou les programmes de développement dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

Le genre ne se réfère ni à la femme, ni à l'homme en soi, ni au sexe, mais aux rapports qui existent entre eux. Le genre est donc une variable sociale qui permet de différencier, d'organiser et de structurer les rapports des acteurs. Il renvoie à des rapports sociaux (inégaux ou non) existant entre les deux catégories sociales que sont les hommes et les femmes et ceci, dans tous les domaines (éducation, santé, accès aux ressources, participation aux instances de décisions...) et à tous les niveaux : individuel, familial, communautaire, national et international (PNPG, 2009).

Inclusion financière

L'inclusion financière fait référence, selon Bayot et al. (2012)¹, à un processus par lequel une personne, quel que soit son profil socio-économique, peut accéder, à moindre coût, à des services et produits financiers adaptés à ses besoins, qui sont offerts par des prestataires "classiques". Ainsi, elle suppose, entre autres, un accès à des services financiers qui doivent être adéquats pour répondre aux besoins spécifiques des personnes défavorisées, et délivrés, à moindre coût, par des opérateurs du secteur financier classique. En effet, la marginalisation est due, d'une part, à l'inexistence de l'offre adéquate et, d'autre part, aux difficultés relatives à la capacité réelle d'accès des clients (Morvant-Roux & Servet, 2007)². Ainsi, comme le souligne «l'Alliance pour la Finance Inclusive (AFI, 2013)³, pour mesurer l'inclusion financière dans sa complexité, il importe d'apprécier l'accès, l'utilisation effective des services financiers et leurs coûts.

Inclusion sociale

L'inclusion sociale est le processus d'amélioration des conditions des individus et des groupes à prendre part à la société (Banque Mondiale). Elle repose sur cinq piliers : la reconnaissance et la valorisation, les opportunités de développement humain, l'implication et l'engagement, la proximité, le bien-être matériel (Laidlaw Fondation).

1 Bayot B., Cayrol A., Disneur L., Jerusalmy O., Nintunze N., & Simonis S., 2012 : *Rapport Inclusion Financière 2012*, Rapport du Réseau Financement Alternatif, Fédération Wallonie-Bruxelles.

2 Morvant-Roux S., Guérin I., Roech M. & Servet J.-M., 2010 : « Politique d'inclusion financière, microfinance et financement de l'agriculture : les cas de l'Inde et du Mexique », *Mondes en Développement*, Vol. 38, 2010/3, n°151, pp. 9-24.

3 Alliance for Financial Inclusion (2013) : *Mesurer l'inclusion financière : ensemble des indicateurs de base d'inclusion financière*, Note Directrice, n°4, Financial Inclusion Data Working Group, AFI, Bangkok.

Institution de microfinance

Une institution de microfinance est une structure qui délivre des services financiers aux personnes n'ayant pas accès au système bancaire traditionnel. La loi 2012-14⁴ du 21 mars 2012 consacre le terme « Système Financier Décentralisé (SFD) » aux institutions de microfinance qui sont agréées au Bénin. En d'autres termes, un Système Financier Décentralisé est une personne morale (Coopérative ou mutuelle, ONG, ou une société) dont l'objet principal est d'offrir des services financiers (collecte de l'épargne, octroi de crédit, transfert d'argent, ...) à des personnes non bancarisées, conformément aux lois et à la réglementation en vigueur.

Microcrédit

C'est un crédit de faible montant accordé, dans un court délai, aux petites et moyennes entreprises, surtout du secteur informel, ou à des individus n'ayant pas souvent accès au système traditionnel de crédit.

Microfinance

La microfinance est définie comme «la fourniture d'un ensemble de produits financiers à tous ceux qui sont exclus du système financier formel» (Ledgerwood, 1998). Cette définition, largement acceptée, va au-delà du microcrédit. Elle inclut l'épargne, les services d'assurance et de transfert d'argent, produits financiers adaptés aux besoins et à la réalité de familles pauvres⁵.

Pauvreté

La pauvreté est un concept à facettes multiples. Dans son document relatif à l'établissement d'un profil de pauvreté au Bénin, Lachaud (1987) assimile la pauvreté à une situation dans laquelle une ou plusieurs personnes ne peuvent atteindre un niveau de bien-être matériel correspondant à un minimum acceptable.

La pauvreté est un terme caractérisant la situation d'un individu, d'un groupe de personnes, d'une communauté ou d'un pays qui ne dispose pas des ressources suffisantes pour lui permettre de satisfaire les besoins et de se développer normalement (Rocheffort, 1993).

La pauvreté est analysée suivant trois approches : monétaire, non monétaire (objective) et subjective. L'approche monétaire est basée⁶ sur l'incidence de pauvreté, la profondeur et la sévérité. L'approche non monétaire est fondée sur un indice composite de niveau de vie construit sur la base des conditions d'habitation et du patrimoine des ménages. En ce qui concerne l'approche subjective, elle porte sur une évaluation cognitive (la perception) qu'une personne fait de sa vie (Diner et al, 1998). Elle vient en complément aux deux premières approches en prenant en compte des critères qui ne sont pas facilement mesurables.

4 Loi 2012-14 du 21 mars 2014 portant réglementation des systèmes financiers décentralisés au Bénin.

5 <https://www.caim.info/revue-etudes-2006-9-page-188.htm>

6 Les indicateurs proposés par Foster, Greater et Thorbecke (1984)

Protection sociale

Au sens large, la protection sociale désigne l'ensemble des mécanismes destinés à protéger les personnes contre les conséquences des principaux risques de l'existence, que ceux-ci pèsent sur les individus ou sur les familles : maladie, maternité, accident, retraite, chômage et grande pauvreté...

La protection sociale est généralement vue comme l'ensemble des mesures publiques ou à but non lucratif qui visent la prévention et la gestion des risques (ou chocs exogènes) et la réduction de leurs impacts néfastes sur les ménages et les individus.

C'est également « 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 » (DSCR III).

Protection sociale adaptative

Les dispositifs de protection sociale « adaptative » veillent à ce que les investissements critiques dans le développement humain ne soient pas compromis par des chocs tels que les catastrophes naturelles, les crises économiques, les pandémies, les conflits et les déplacements forcés. Outre les caractéristiques associées à un programme de protection sociale classique pour faire face à des besoins vitaux, la protection sociale adaptative va identifier les individus en situation de pauvreté mais également ceux qu'un choc risque de faire basculer dans la pauvreté, apprécier leurs capacités à surmonter ces épreuves et mettre en place des dispositifs de soutien et de financement en période de crise. En fournissant des transferts et des services directement à ces ménages, la protection sociale adaptative soutient leur capacité à se préparer, à faire face et à s'adapter aux chocs auxquels ils sont confrontés - avant, pendant et après que ces chocs se produisent. Ce type de dispositif peut en outre servir de plateforme pour d'autres interventions liées à la santé, l'éducation et d'autres services sociaux.

Services d'actions sociales ou services sociaux

Cette branche « non monétaire » de la protection sociale englobe une large gamme de programmes de prévention et de réponse à des problèmes spécifiques. Incluant des campagnes de sensibilisation, des actions d'appui psychosocial, des programmes de support aux familles et d'autres types d'intervention, ces programmes font face aux risques essentiellement de caractère social ou culturel tels que les violences domestiques, les mariages précoces, la séparation des enfants de leurs familles, les abus des enfants, etc., et quelquefois à des risques de nature économique (dans le cas de la traite et du travail des enfants). Au Bénin, ces programmes sont généralement de petite envergure.

Solidarité nationale

La solidarité nationale relève de la volonté d'une « prospérité partagée ». Elle se construit sur des valeurs d'entraide entre les citoyens. Elle englobe des mécanismes de secours qui font appel aux contributions des citoyens, des communautés et de

l'Etat, pour venir en aide à des d'autres citoyens qui sont confrontés à des difficultés particulières et graves. Ces secours sont ponctuels, conjoncturels et mobilisés pour répondre à des urgences individuelles ou collectives et faire face à des sinistres ou catastrophes. C'est « une obligation fondée en droit, à l'exécution de laquelle on ne peut se dérober » (Bourgeois, 1896). Si la solidarité nationale est incontestablement présente dans le discours et les textes juridiques, l'on peine cependant à en identifier la portée juridique concrète et à n'y voir autre chose qu'une « idée morale et politique », telle que déplorée par Carré de Malberg en 1915.

Système d'Information et de Gestion (SIG)

Le SIG est un ensemble organisé de ressources qui facilite la collecte, le traitement, la gestion et la diffusion des données essentielles aux opérations du programme de protection sociale, à la responsabilisation et à la prise de décision. Le SIG assure la gestion précise et opportune de données volumineuses, souvent sur plusieurs sites et à plusieurs niveaux de mise en œuvre du programme. Un SIG permet notamment de gérer les différentes phases du cycle de prestations, dont l'enrôlement, la détermination des prestations adéquates, l'envoi de paiements et leur réconciliation, la gestion des plaintes, la vérification des activités (comme pour les THIMO). Un SIG efficace permet de minimiser les erreurs, la fraude et la corruption en avertissant les utilisateurs en cas de divergence des données ou de violation de l'utilisation. Le SIG développé pourra s'inscrire dans une logique de Système d'Informations Sociale intégré (SISI), permettant notamment l'interopérabilité entre différents systèmes existants ou en développement au Bénin. Par exemple, le SIG devra être interopérable avec le RSU et différents programmes sociaux ainsi que le système FID qui permettra de faire le lien entre les différentes informations grâce au NPI. Ainsi, le SISI permettra d'avoir une vue d'ensemble des prestations à disposition d'un ménage, son statut de vulnérabilité, les vérifications effectuées, permettant une gestion efficiente des prestations sociales au Bénin.

Vulnérabilité

La notion de vulnérabilité renvoie à la finitude et à la fragilité de l'existence humaine. Elle fait appel à d'autres concepts comme l'indigence et les personnes défavorisées. L'indigence est l'expression prononcée et extrême de l'incapacité à satisfaire les besoins vitaux (l'alimentation, l'habillement, l'habitat, l'accès aux infrastructures de base), et donc une pauvreté extrême dans laquelle la personne indigente est sensée manquer de tout. Les personnes en situation de vulnérabilité et/ou d'indigence sont considérées comme défavorisées car en situation de faiblesse pour saisir des opportunités destinées à elles.



RESUME EXECUTIF

RESUME EXECUTIF

Contexte

Le Plan National du Développement 2018-2025 a pour objectif spécifique de mettre en place des mécanismes pérennes et inclusifs de protection sociale pour un capital humain sain, compétent et compétitif. Il prévoit également de réduire le niveau de pauvreté des populations et les inégalités entre les différentes régions et entre les groupes socioéconomiques. L'opérationnalisation de ces objectifs requiert la définition d'une stratégie sectorielle par le Ministère des Affaires Sociale et de la Microfinance (MASM). Cette stratégie sectorielle offrira à tous les acteurs du Ministère un référentiel pour mieux cibler et organiser leurs interventions dans le court et moyen termes. D'où la nécessité d'adapter le plan stratégique du MASM qui répond désormais à cet impératif mais également aux directives de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Démarche méthodologique

Les travaux de relecture du plan stratégique ont été conduits suivant une approche participative, inclusive et itérative à travers l'implication de toutes les structures du MASM et l'appui des cadres du Ministère du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale (MDC) et ainsi que des personnes ressources. Le processus s'est conformé aux directives du guide méthodologique d'élaboration des Politiques et Stratégies, adopté par le Gouvernement.

L'approche mixte recommandée par ledit guide a été retenue et un consultant recruté en conséquence a accompagné la réalisation des phases majeures ci-après : (i) cadrage méthodologique ; (ii) collecte des informations et actualisation du diagnostic stratégique du Ministère ; (iii) formulation de la vision, des orientations et axes stratégiques et (iv) définition du cadre programmatique et du dispositif de mise en œuvre du plan stratégique.

Synthèse du diagnostic

Les résultats de l'analyse diagnostique se résument ainsi qu'il suit :

- Gouvernance peu efficace : elle a trait : (i) à la faible coordination des actions surtout de celles financées par les partenaires au développement dont l'une des conséquences de cette situation est l'existence de risque de doublon dans le financement des interventions ; (ii) à la faible capacité opérationnelle du ministère, notamment des services d'accompagnement à la base ; (iii) au déficit en ressources humaines, financières et matérielles ; (iv) à l'insuffisance de l'effectif des cadres conception.
- Une promotion des affaires sociales répondant peu aux besoins des populations et qui se traduit par : (i) la persistance de la pauvreté dans les familles béninoises

ainsi que la discrimination et l'exclusion sociale ; (ii) les faibles dotations budgétaires pour soutenir la solidarité nationale ; (iii) la persistance de l'exploitation des enfants et des adolescents ; (iv) la persistance de la marginalisation des personnes handicapées au plan éducatif, économique et sanitaire et (v) la négligence des personnes âgées.

- L'analyse diagnostique de la promotion de la microfinance montre que le MASM reste confronté à un problème d'insuffisance de moyens. Le FNM, structure sous-tutelle du MASM après plus d'une décennie d'intervention, mobilise de moins en moins de ressources financières tant sur le budget national qu'auprès des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).
- Malgré les actions énergiques en matière d'assainissement du secteur, la prévalence des initiatives informelles de microfinance reste élevée avec ses conséquences négatives sur les activités des SFD (Institutions de Microfinance agréées) et sur la protection des clients. De plus, les SFD éprouvent encore des difficultés à se conformer aux exigences réglementaires. En matière de promotion de l'inclusion financière, le MASM ne dispose pas d'un document de stratégie. Toutefois, le MASM participe à l'élaboration de la Stratégie Nationale d'Inclusion Financière (SNIF) du Bénin qui est un document stratégique plus global impliquant tous les acteurs du secteur financier.
- Défis : le développement du système des affaires sociales et de la microfinance est confronté à des défis que sont entre autres, assurer l'accès des plus pauvres (ou des couches vulnérables) aux services sociaux de base ; renforcer l'accès des services d'actions sociales et de sécurité sociale aux groupes vulnérables et aux acteurs du secteur informel et du monde rural ; renforcer le cadre législatif et réglementaire, des capacités institutionnelles, du financement de l'action sociale et de l'inclusion financière ; renforcer les capacités opérationnelles du ministère ; assurer la promotion des valeurs familiales, de l'égalité et l'équité du genre ; assurer la professionnalisation et l'assainissement du secteur de la microfinance et rendre efficace la coordination des interventions et du système d'information et de suivi-évaluation du ministère.
- Le principal enjeu reste et demeure le rôle moteur des affaires sociales et de la microfinance dans le développement économique, social et culturel du Bénin. Ainsi, au regard des forces et faiblesses, les enjeux du MASM se résument à la bonne gouvernance du secteur des affaires sociales ; au bien-être de la population en général et des couches vulnérables en particulier et l'accès à la microfinance à un coût réduit.

Changements attendus, vision, orientations et objectifs stratégiques

Il est attendu de la mise en œuvre du plan stratégique, une réduction de la vulnérabilité des couches vulnérable face aux risques et une baisse de la pauvreté des ménages. La vision que le MASM définit se présente comme suit : « Le MASM est en 2026, une plateforme intégrée d'offre et de facilitation des services de protection sociale et d'inclusion financière, adaptée aux besoins des couches vulnérables de la population béninoise ». Cette vision fait ressortir les principales fonctions assignées au ministère. La réalisation de la vision sera effective à travers les orientations stratégiques ci-après : (i) Renforcement de la Gouvernance des affaires sociales et de la microfinance (OS1) ; (ii) Consolidation de la promotion des affaires sociales (OS2) et (iii) Développement de l'industrie de la microfinance (OS3). A chacune des orientations est lié un objectif stratégique dont l'atteinte passera par un programme. Ainsi, les objectifs stratégiques sont : OS1 : Améliorer la coordination et le pilotage du Ministère ; OS2 : Promouvoir les systèmes de protection sociale, des valeurs familiales, de l'égalité, de l'équité entre sexes et de l'autonomisation économique des femmes ; OS3 : Améliorer l'accès des couches économiquement faibles aux services financiers adaptés.

Modalités de mise en œuvre et de suivi-évaluation

La mise en œuvre du Plan stratégique tdu MASM requiert les conditions nécessaires ci-après : (i) l'adhésion des parties prenantes ; et (ii) l'efficacité des autres acteurs étatiques (ministères et communes) dans l'accomplissement de leur mission et (iii) les conjonctures socio-économiques favorables tant au niveau national, régional qu'international. La mise en œuvre efficace du Plan Stratégique dépend, pour une large part, de la mise en place et de l'opérationnalisation du cadre de suivi-évaluation prévu conformément aux dispositions en vigueur.



INTRODUCTION

INTRODUCTION

Depuis l'avènement au Bénin du renouveau démocratique en 1990, l'accès des populations aux services sociaux de base et opportunités économiques ainsi que la mise en œuvre d'une politique de protection sociale adéquate constituent les priorités en matière d'inclusion sociale des différents Gouvernements qui se sont succédés. De même, pour améliorer les conditions de vie des populations pauvres et assurer leur inclusion financière, le Bénin a fait de la microfinance un instrument de politique pour lever les contraintes financières. En effet, la microfinance favorise le développement économique en permettant à une part importante des ménages, des micros petites et moyennes Entreprises (MPME) d'accéder à une gamme diversifiée de services financiers à un coût raisonnable et socialement soutenable pour les couches pauvres.

Bien que la microfinance soit considérée comme un instrument par excellence de l'action sociale, la structure gouvernementale ayant prévalu au cours des quinze dernières années n'a pas concilié les deux fonctions sous la tutelle d'un seul département ministériel. En conséquence, la coordination des interventions de l'action sociale et de la microfinance a été matérialisée par l'adoption de plusieurs plans stratégiques. Ainsi, en 2012 le ministère en charge de la Microfinance s'est doté d'un plan stratégique couvrant la période 2012-2016 et puis, en 2013, le ministère en charge des affaires sociales a fait adopter son plan stratégique établi sur la période 2013-2017. Ces différents plans stratégiques ont servi de boussole pour la mise en œuvre des actions relevant de l'action sociale et de la microfinance tout en ignorant le lien étroit entre les deux fonctions.

Afin de concilier ces deux fonctions en vue d'une meilleure efficacité, il a été créé en 2018, le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM). Dès lors, le MASM a essentiellement pour rôle de coordonner l'action gouvernementale en matière de « Renforcement des services sociaux de base et de la protection sociale » à travers le renforcement de la protection sociale, la promotion du genre et l'autonomisation des femmes et la promotion de la microfinance.

Ainsi pour consolider les acquis du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2016-2021 et porter la promotion du « Hautement Social » tout au long du quinquennat 2021-2026, le présent plan stratégique est élaboré pour orienter les choix stratégiques du MASM. La première section du plan présente le contexte et la démarche méthodologique d'élaboration ; la deuxième section aborde la problématique du développement du secteur ; la troisième section expose le diagnostic stratégique ; les quatrième et cinquième sections fixent respectivement les cadres stratégiques et programmatiques ; la dernière section est consacrée aux conditions de mise en œuvre.



CONTEXTE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE

I. CONTEXTE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Cette section présente le contexte et les étapes majeures de l'élaboration du plan stratégique.

1.1 Contexte

1.1.1 Le social et la microfinance aux niveaux international et régional

1.1.1.1. L'environnement international et régional de la couverture sociale

Le contexte social au niveau mondial et africain reste caractérisé par les impacts de la pandémie de la COVID-19. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, 2022)¹, en 2020, 97 millions de personnes de plus ont été poussées dans l'extrême pauvreté, dont 23% vivent en Afrique subsaharienne et 58% en Asie du Sud.

Le rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 de l'Organisation Internationale du Travail indique qu'en 2020, seulement 46,9 % de la population mondiale bénéficiait effectivement d'au moins une prestation de protection sociale, tandis que les 53,1% restants (soit pas moins de 4,1 milliards de personnes) n'en disposaient point. Le même rapport indique que ces pourcentages mondiaux masquent d'importantes disparités entre les régions et au sein de celles-ci. En effet, le taux de couverture des prestations sociales est supérieur à la moyenne mondiale en Europe et Asie centrale (83,9%) et dans les Amériques (64,3%), et se situe en deçà dans la région de l'Asie et du Pacifique (44,1%, dans les États arabes (40,0) et en Afrique (17,4%).

Pour l'OIT, les lacunes en matière de couverture, d'exhaustivité et d'adéquation des systèmes de protection sociale sont liées à un sous-investissement notable, notamment en Afrique, en Asie et dans les États arabes. Les pays consacrent en moyenne 12,9 % de leur PIB à la protection sociale (hors santé), mais ce chiffre masque des écarts considérables. Ces dépenses représentent en moyenne 16,4 % du PIB dans les pays à revenu élevé, soit deux fois plus que dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (8%), six fois plus que dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (2,5%) et quinze fois plus que dans les pays à faible revenu (1,1 %).

1.1.1.2. La situation de la microfinance au niveau international et régional

Selon une note de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest sur la situation de la microfinance dans l'UEMOA au 31 mars 2021, le nombre de SFD dans l'union est de 523 unités à fin mars 2021. Les services financiers fournis par les institutions de

1 <https://www.un.org/press/fr/2022/soc4900.doc.htm>

microfinance sur la période sous revue sont fournis à travers 4.435 points de service répartis dans les États membres de l'Union. Selon la BCEAO (2021), les SFD de l'Union ont maintenu la dynamique de croissance de leurs activités, en termes de collecte de dépôts, d'octroi de crédits et d'ouverture de comptes en faveur de leur clientèle.

1.1.2 Le social et la microfinance au plan national

1.1.2.1. L'environnement Social

La pauvreté a reculé ces dernières années mais demeure persistante. Bien qu'encore élevés, les taux de pauvreté monétaire et non monétaire ont connu une légère baisse entre 2015 et 2019 au niveau national². La pauvreté monétaire est passée de 39,3% en 2015 à 38,5% en 2019, traduisant ainsi l'amélioration des conditions de vie des populations de 0,8%. De même, la pauvreté non monétaire a connu un recul, en passant de 28,7% en 2015 à 26,1% en 2019, soit un repli de 2,6 points de pourcentage.

La pauvreté bien qu'elle ait connu une baisse au niveau national, présente des disparités selon le milieu de résidence. En effet, la pauvreté monétaire est plus prépondérante en milieu rural (44,2% en 2019 et 44,7% en 2015) qu'en milieu urbain (31,4% en 2019 et 32,6% en 2015) et est largement au-dessus de la moyenne nationale.

Bien que le milieu rural soit plus touché par la pauvreté non monétaire (28,6% en 2019 contre 36,0% en 2015) que le milieu urbain (23,0% en 2019 contre 20,5% en 2015), le recul de cette pauvreté a surtout profité aux ménages ruraux contrairement aux ménages urbains qui ont connu une détérioration de leurs conditions de vie. La baisse de cette pauvreté est surtout liée à l'amélioration de la production agricole et l'accès aux infrastructures de base sur la période³.

Le développement humain en pleine amélioration. L'amélioration du capital humain est prise comme une préoccupation majeure pour le développement du pays au regard de la jeunesse de la population. L'Indice de Développement Humain (IDH) a progressé depuis 1990. Selon la Note analytique sur le programme de développement gestion 2021 élaborée par le Ministère du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale (MDC, 2021), l'IDH du Bénin a progressé de 0,480 à 0,545 entre 2015 et 2019.

Le faible accès des enfants, des personnes à handicap et des personnes de troisième âge à la protection sociale : au Bénin, la grande majorité des enfants de 0 à 17 ans

2 Institut National de la Statistiques et Démographie (INStAD), 2020, Note sur la pauvreté

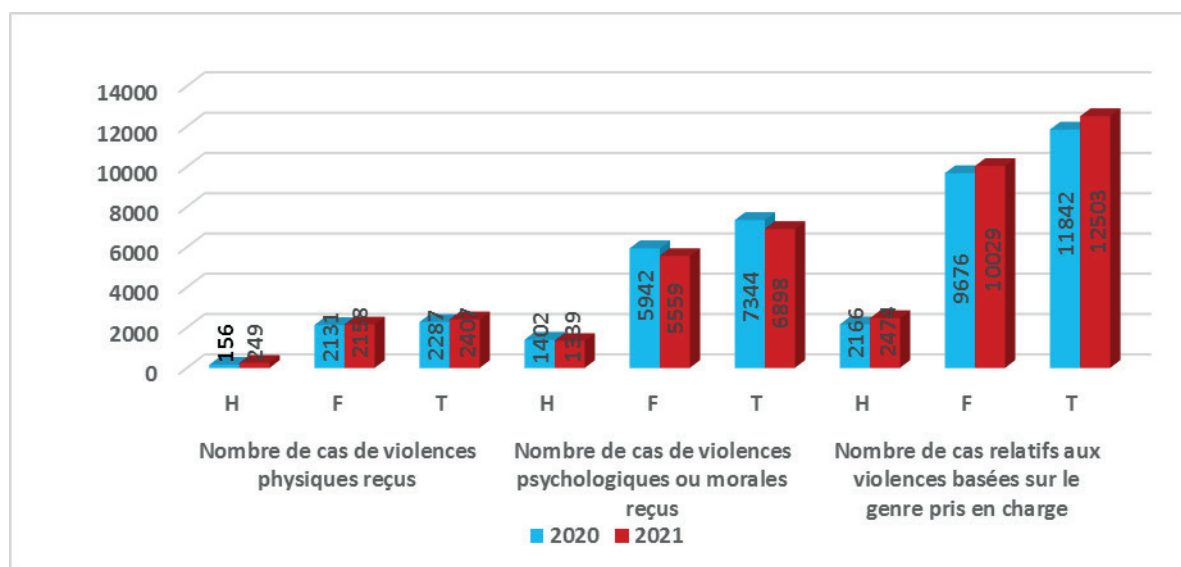
3 ibid

subissent à la fois, plus de trois privations simultanément (64,5 % de privation multidimensionnelle est fixé à $k = 3$). Les enfants vulnérables vivent le plus souvent en milieu rural (75,4 % de prévalence) et dans les départements situés dans la partie nord du pays (Alibori, Borgou, Donga et Atacora)⁴. Bien qu'aucun cas de violence et de sévices à l'encontre des personnes handicapées n'a été signalé (rapport 2018) elles continuent de faire l'objet de discriminations diverses y compris dans l'accès à un emploi⁵.

Persistance des discriminations à l'égard des femmes et des filles. Selon le rapport sur le développement humain 2020 du PNUD, en 2019, le Bénin affiche un Indice d'Inégalité de Genre⁶ de 0,612, qui le place au 148ème rang sur 162 pays. L'édition 2021 du rapport n'étant pas encore disponible.

Une analyse des données du Système Intégré de Données relatives à la Famille, la Femme et l'Enfant (SIDoFFE) montre que les violences à l'encontre des femmes sont en hausse en 2021 par rapport à 2020 (figure 1). Les violences morales sont plus prononcées que celles physiques.

Figure 1 : Quelques statistiques sur les violences basées sur le genre



Source : SIDoFFE, Mai 2022

4 Rapport de l'étude sur la pauvreté et les privations de l'enfant au Bénin. UNICEF 2016.

5 Country Reports on Human Rights Practices for 2018 United States-Department of State • Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.

6 L'indice d'inégalité de genre (IIG) est calculé par le PNUD. Il fait ressortir les inégalités fondées sur le sexe dans trois dimensions : la santé procréative, l'autonomisation et l'activité économique. L'IIG peut être interprété comme correspondant à la perte de développement humain due aux inégalités entre les résultats obtenus pour les femmes et les hommes dans ses trois dimensions.

1.1.2.2. La situation de la microfinance

Selon les données de la BCEAO au 31 mars 2021, le Bénin compte 60 SFD (les réseaux et leurs caisses affiliées comptés comme une seule entité) intervenant à travers 551 points de services. Le nombre de clients est de 2.633.256 avec un montant total des dépôts évalués à 141 milliards et un encours de crédit de 45 milliards. Le taux de dégradation du portefeuille est de 7,4%.

Ces indicateurs comparés à ceux des années précédentes montrent une hausse significative, ce qui dénote un dynamisme du secteur.

La microfinance ces quinze dernières années s'est caractérisée par une forte croissance des crédits octroyés et des bénéficiaires. Néanmoins, force est de constater qu'une forte proportion de la population active notamment les couches vulnérables n'ont pas accès aux services financiers, surtout dans l'agriculture. En effet, les dépenses au profit des petits exploitants agricoles connaissent un recul significatif passant de 9,9 milliards de FCFA en 2015 à 2,7 milliards de FCFA en 2016 pour afficher 950 millions de FCFA en 2018 contre 2.32 milliards en 2017 (UNICEF, 2019). De plus, seulement 4% des ménages ont effectivement bénéficié au moins une fois de prêt ou d'un appui d'une institution de microfinance, contre 7,5% de ménages en 2011. La même tendance est observée quel que soit le milieu de résidence⁷.

Les SFD constituent un moyen non négligeable de distribution de la microfinance.

La variété de produits offerts couplée au niveau de pénétration géographique des SFD au Bénin a favorisé une amélioration du taux d'utilisation de leurs services par rapports à ceux des banques classiques. Ainsi, le taux d'utilisation des services de microfinance (TUSM) se chiffre à 47,40% au 31 décembre 2019 contre 14,32% pour le secteur bancaire (TUSB) et une moyenne de 21,67% dans la zone UEMOA⁸. Cela signifie que plus de 47% de la population active béninoise (≥ 15 ans) détiennent un compte d'épargne ou de crédit dans un SFD. En outre, cet indicateur dans le secteur de la microfinance a suivi une pente évolutive régulière et a presque doublé entre 2009 et 2019. Il se chiffrait à 27,70% en 2009. Par ailleurs selon la BCEAO, le taux de pénétration géographique des services de la microfinance se chiffre à 6,06 points de service de microfinance sur 1 000 km² à fin 2019 contre une moyenne de 1,34 dans l'UEMOA.

En marge du secteur formel de la microfinance, il existe encore des acteurs opérant en marge de la réglementation. Il s'agit notamment des initiatives de microfinance non autorisées, les prestataires de service de change, les tontiniers ambulants, les groupes d'épargne et de crédit etc. En effet, le secteur reste largement dominé par : i) les SFD non agréés : au nombre de 38 en fin 2019 et qui opèrent à travers 116 points

⁷ Selon les résultats de l'EMICoV-2015.

⁸ BCEAO, 2019

de vente sur toute l'étendue du territoire national ; ii) les particuliers : qui sont les tontiniers et les usuriers qui offrent aussi des crédits à court terme ; iii) les groupes de tontines rotatives ; iv) les groupements villageois d'épargne et de crédit (GVEC) et v) les associations villageoises d'épargne et de crédit (AVEC).

1.2 Démarche méthodologique

L'élaboration du plan stratégique a été réalisée selon une approche méthodologique mixte conformément au guide méthodologique d'élaboration des politiques et stratégies en vigueur en République du Bénin. Chacune des étapes est décrite dans les sous parties suivantes.

1.2.1. Cadrage de la mission

La séance de cadrage, organisée le 1^{er} février 2022 sous la supervision du comité de pilotage, a permis d'harmoniser la compréhension des Termes de Références et de valider le chronogramme indicatif d'élaboration. Il a été mis à la disposition des consultants, la documentation nécessaire à un bon accomplissement de la mission.

1.2.2. Elaboration des outils de collecte d'informations

Au cours de cette étape, les outils de collecte et la Matrice de Diagnostic Stratégique (MDS) ont été élaborés. Ils ont servi à l'organisation d'entretien, de focus groupes auprès des acteurs clés du ministère et d'autres acteurs intervenant dans les domaines de l'action sociale et de la microfinance au Bénin.

1.2.3. Collecte des données

La collecte de données s'est faite au moyen des guides et questionnaires qui ont été élaborés. Des entretiens individuels et des focus groupes ont été organisés. Toutefois, au regard du contexte marqué par la pandémie de la Covid-19, certains acteurs ont été contactés par visioconférence.

1.2.4. Traitement et analyse des informations

Au cours de cette phase, il a été procédé au dépouillement et au traitement des informations collectées. Ce traitement a permis d'analyser la situation des affaires sociales et de la microfinance et de disposer d'informations pour la formulation d'un cadre stratégique et programmatique.

1.2.5. Elaboration et validation du plan stratégique

A la suite de la phase précédente, il a été procédé au diagnostic stratégique ainsi qu'à la formulation d'un cadre stratégique et programmatique. Les conditions de mise en œuvre ont été également formulées. A la suite, le Plan stratégique a été soumis à l'examen des acteurs. L'atelier de validation du diagnostic stratégique a eu lieu le 22 avril 2022 et a réuni les membres du comité de pilotage du processus élargi aux autres acteurs du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance. Le document complet a été validé le 30 mai 2022 au cours d'un atelier qui a réuni outre les membres du comité de pilotage et les autres acteurs internes du MASM.



PROBLEMATIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE

II. PROBLEMATIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE

Le bien-être des personnes vivant dans une société est essentiel pour le développement du pays et fait partie intégrante du rôle des gouvernants. La contribution de l'industrie de la microfinance à ce bien-être est d'une importance majeure. L'une des principales contributions de la microfinance est la réduction de la pauvreté et l'autonomisation des femmes.

Les domaines des affaires sociales et de la microfinance au Bénin, rappellent les diverses mutations sociétales que subissent les communautés et les individus. Les relations à l'intérieur des communautés d'une part, et avec la personne d'autre part, deviennent de plus en plus complexes, interdépendantes et fragiles. En effet, les communautés doivent faire face à de nombreux défis en même temps qu'elles subissent les affres de crises socio-économiques multiples de manières que les besoins d'assistance exprimés à l'endroit des structures publiques et privées d'action sociale augmentent très rapidement.

De même, le fort taux de croissance démographique (3,5% entre 2002-2013 (RGPH4)), la persistante de la pauvreté et des inégalités de genre, le faible accès des enfants, des personnes à handicap et des personnes de troisième âge à la protection sociale ainsi qu'un cadre législatif peu favorable au développement de la microfinance sont autant de difficultés qui sont aggravés par les effets pervers de la COVID 19 et le faible accès de ces couches vulnérables au financement et au minimum social.

Au-delà de la situation ainsi décrite, ces dernières années, des changements sont intervenus dans l'environnement international et national et de nouveaux défis sont apparus, notamment la multiplication des situations d'urgences (crises sanitaires et socio-économique dont celle de la COVID-19, les catastrophes et guerres, etc.).

Eu égard à ce qui précède et en lien avec les divers programmes mis en œuvre, le MASM a la lourde mission de répondre à une demande nationale croissante de protection sociale et d'accès à la microfinance. Le MASM devra proposer des stratégies pour répondre aux préoccupations des groupes vulnérables conformément aux orientations du Gouvernement. En effet, le présent plan est le cadre de référence du MASM pour répondre aux problèmes d'inégalité, d'exclusion, d'impuissance et de vulnérabilité à l'exploitation et aux chocs. Il permettra de créer la demande et de favoriser l'utilisation des services sociaux tout en jetant les bases pour que les autres secteurs sociaux améliorent leurs résultats. Le plan cible les besoins spécifiques des femmes, des jeunes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées, ainsi que des travailleurs.



DIAGNOSTIC STRATEGIQUE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE

III. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE

3.1 Diagnostic institutionnel du Ministère

3.1.1. Coordination des actions des domaines des affaires sociales et de la microfinance

Au niveau du MASM, la coordination des actions est assurée par le Cabinet du Ministre et le Secrétariat Général du Ministère. Ils sont chargés de donner les orientations globales du Ministère en matière de microfinance et de protection sociale des couches vulnérables.

Le diagnostic du système révèle une faible coordination des actions surtout de celles financées par les partenaires au développement. L'une des conséquences de cette situation est l'existence de risque de doublon dans le financement des interventions. Dans le but d'apporter une solution, le ministère s'est engagé depuis 2019 dans une réforme d'élaboration de plans intégrés de travail annuels (PITA). Cela a permis d'asseoir un système de coordination et de suivi de toutes les actions du ministère quelle que soit sa source de financement afin d'optimiser l'utilisation des ressources au profit des populations cibles. Toutefois, ce dispositif reste à renforcer pour plus d'efficacité et d'efficience dans l'atteinte des objectifs que s'est fixé le ministère.

L'analyse du cadre institutionnel révèle quelques préoccupations :

- L'organigramme du MASM est encore perfectible. Les mandats des trois directions « techniques » de la direction générale des Affaires sociales pourraient être mieux définis pour éviter des conflits d'attribution avec certains services techniques de la Direction de la Planification, de l'Administration et des Finances dans le cadre de la conduite de certaines études et d'élaboration des politiques relevant du sous-secteur. Par ailleurs, la Direction Générale de la microfinance pourra faire l'objet d'une réflexion visant à préciser les contours de son mandat au regard des rôles dévolus au FNM.
- Le MASM laisse transparaître un besoin d'appropriation de la PHPS dans le sens de la prise en charge effective de son rôle de rapporteur du Conseil National de Protection Sociale et de Vice-président du Comité Technique Protection Sociale.⁹

⁹ Rapport de la revue de la PHPS, Ministère du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale, 2022.

3.1.2. Services d'accompagnement à la base

On dénombre au total quatre-vingt-cinq (85) CPS sur toute l'étendue du territoire national. Bien qu'il y ait au moins un CPS par commune, le nombre de centres demeure insuffisant pour couvrir les besoins de la population en général et ceux des couches vulnérables en particulier. Au regard de la densité de la population dans certaines communes, de la sollicitation multiple et du débordement du travail au niveau du personnel des CPS concernés, il paraît nécessaire de procéder à la mise en place de nouveaux CPS au niveau de ces communes¹⁰

L'analyse de l'état des infrastructures des CPS révèle que 84% disposent de bloc administratif, 19% disposent de logement, 47% disposent de clôture, 72% ont de l'électricité et 67% disposent d'eau courante. Des efforts doivent être également consentis dans ce cadre afin d'améliorer les conditions de travail des agents des CPS.

En ce qui concerne les Services Sociaux Spécialisés (SSS), on dénombre au total 30 sur toute l'étendue du territoire national dont 8 services sociaux de santé, 10 services sociaux spécialisés de justice, 11 services sociaux scolaires et un service social de la Police républicaine. Ce nombre est insuffisant pour couvrir les besoins d'une population en forte croissance démographique. Toutefois, il est nécessaire de mentionner qu'il existe au plan national certains SSS qui échappent totalement au contrôle du ministère.

Quant aux centres de formation des personnes handicapées et autres, l'état des lieux révèle qu'il existe 4 répartis entre quatre départements à savoir l'Atlantique, le Littoral, le Borgou et l'Atacora.

L'état des lieux de la connexion internet montre que sur les 131 structures que dispose le MASM, du niveau Central jusqu'au niveau périphérique, seulement 16 sont connectées à l'internet soit un taux de couverture de 12%. Beaucoup d'efforts restent à faire en vue d'assurer une couverture numérique qui couvre la totalité des structures du MASM. Cette situation aggravée par la vétusté et l'insuffisance très criarde de matériels informatiques et par les difficultés de disponibilité de statistiques fiables sur le sous-secteur rendent le système d'information du ministère encore moins efficace.

3.1.3 Ressources humaines du MASM

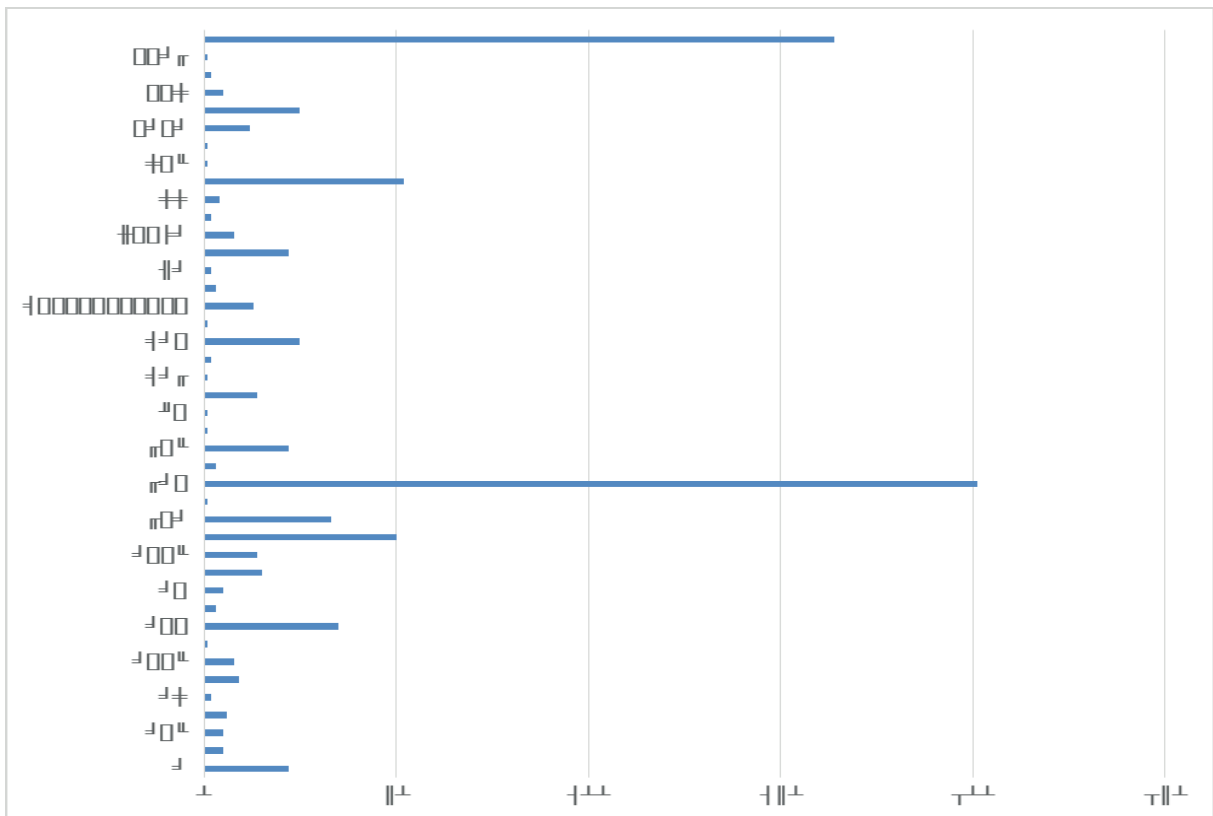
A la date du 18 mars 2022, l'effectif du personnel du MASM est de 803 agents toutes catégories confondues avec 38% et 35% respectivement des catégories A et B. Le personnel est dominé par les femmes, soit 52,43% de femmes. La forte proportion des

¹⁰ Abomey-Calavi, Banikoara, Cotonou, Djougou, Parakou, Sèmè-Podji, Bohicon, Ouidah, Kalalé, Tchaourou, Aplahoué.

cadres de conception pourrait être à priori un atout qui pourrait se révéler difficile à la gestion si l'on ne mettait en place un mécanisme rigoureux et transparent de motivation et de promotion. En considérant les profils professionnels, l'analyse fait apparaître une présence relativement faible des ressources humaines en adéquation avec les missions du ministère. On note tout de même une très faible présence et parfois une absence de certains profils¹¹ très indispensables pour le bon fonctionnement du ministère. De plus, la capacité conceptuelle des agents disponibles du ministère reste à améliorer. Pour ce faire, il est nécessaire de renforcer les capacités techniques de ces derniers sur des thématiques précises.

La répartition du personnel par corps montre que la majorité des agents sont du domaine social et peu relève du secteur financier pour l'accomplissement de la fonction de microfinance du Ministère. Il s'ensuit que le MASM souffre d'une insuffisance de personnel qualifié pour animer le domaine de la microfinance et assurer un service de l'inclusion financière.

Figure 2 : Répartition de l'effectif du personnel du MASM au 18 mars 2022 par corps



Source : DPAF/MASM, Mai 2022

11 Spécialistes en microfinance, Administrateurs des services financiers, Ingénieurs planificateurs économistes, Psychologues, Infirmiers ...

De même, au niveau des Directions Départementales, le diagnostic révèle que la plupart des agents sont spécialisés en protection sociale et une faible proportion revenant à la promotion du secteur de la microfinance.

L'analyse de la situation révèle également qu'il y a environ 3 agents CPS pour 100 000 habitants dans un contexte où les normes et standards de prestation de service en action sociale fixe l'effectif du personnel du CPS à 9 agents au moins. Du point de vue qualitatif, les CPS sont dirigés par des contrôleurs de l'action sociale de la catégorie B et des techniciens supérieurs de l'action sociale de la catégorie A alors que, conformément aux cadres organiques du Ministère, les chefs CPS doivent être des inspecteurs de l'action sociale de la catégorie A. Cette situation montre un besoin quantitatif et qualitatif important de personnel, bien qu'en 2018 près de 150 agents aient été mis à la disposition du MASM par le Ministère du travail et de la Fonction Publique. Enfin, les méthodes, l'organisation du travail et l'apparition de nouveaux besoins d'action sociale exigent de disposer d'un type de cadre moderne bien outillé sur les nouvelles thématiques et enjeux du secteur.

Figure 3 : Répartition des agents du MASM par catégorie

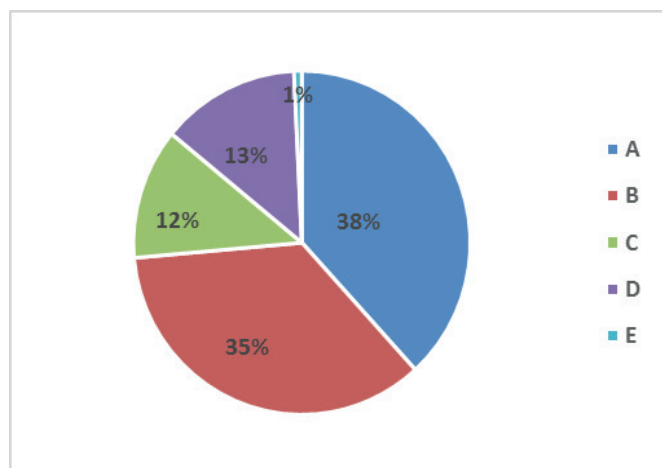
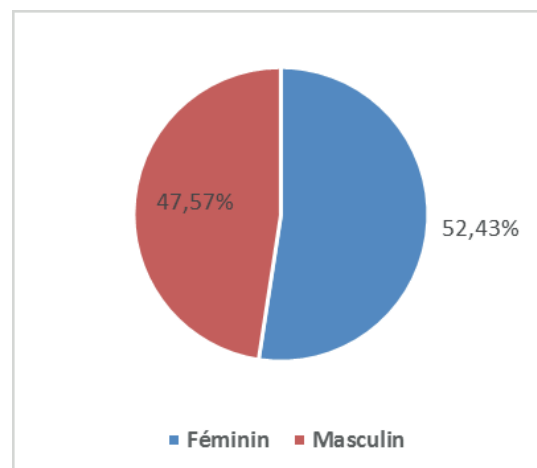


Figure 4 : Répartition des agents du MASM par sexe



Source : DPAF, mai 2022

3.1.4 Ressources financières du MASM

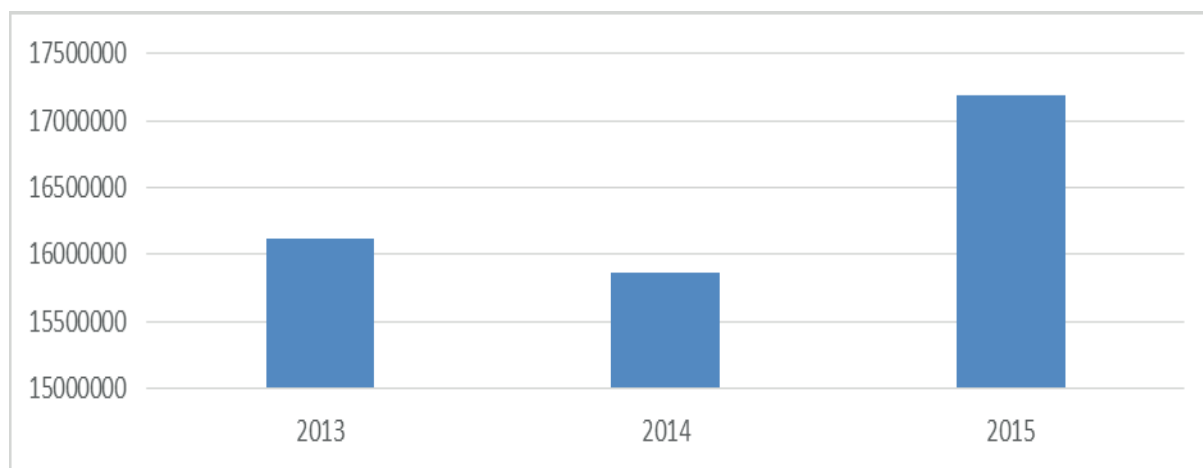
S'agissant des ressources financières, l'analyse est faite suivant les évolutions institutionnelles du MASM. Ainsi, trois périodes d'analyse sont considérées : la période de 2013 à 2015 où le ministère était scindé en deux (ex-ministères en charge des affaires sociales et de la microfinance), la période 2016 à 2017 où le ministère était fusionné avec celui en charge de la fonction publique et la période 2018 à 2021 où le ministère est à nouveau séparé de celui en charge de la fonction publique.

3.1.4.1 Ressources financières des ex-ministères en charge des affaires sociales et de la microfinance

L'analyse au niveau de l'ex-ministère en charge de la famille montre que sa dotation n'a jamais atteint 1% du budget général de l'Etat sur la période allant de 2013 à 2015 (0,44% en 2013, 0,45% en 2014 et 0,41% en 2015). Néanmoins, au cours de la même période, le ministère a consacré une part relativement croissante de son budget aux investissements (22,63% en 2013, 30,87% en 2014 et 28,93% en 2015).

Pour l'ex-Ministère chargé de la Microfinance, de l'Emploi et de l'Entreprenariat des Jeunes et des Femmes, la part du budget consacré aux activités de promotion de la microfinance représente environ 44,77% en 2013, 47,52% en 2014 et 42,47% en 2015.

Figure 5 : Evolution des ressources financières des ex-ministères en charge des affaires sociales et de la microfinance (en milliers de FCFA) de 2013-2015

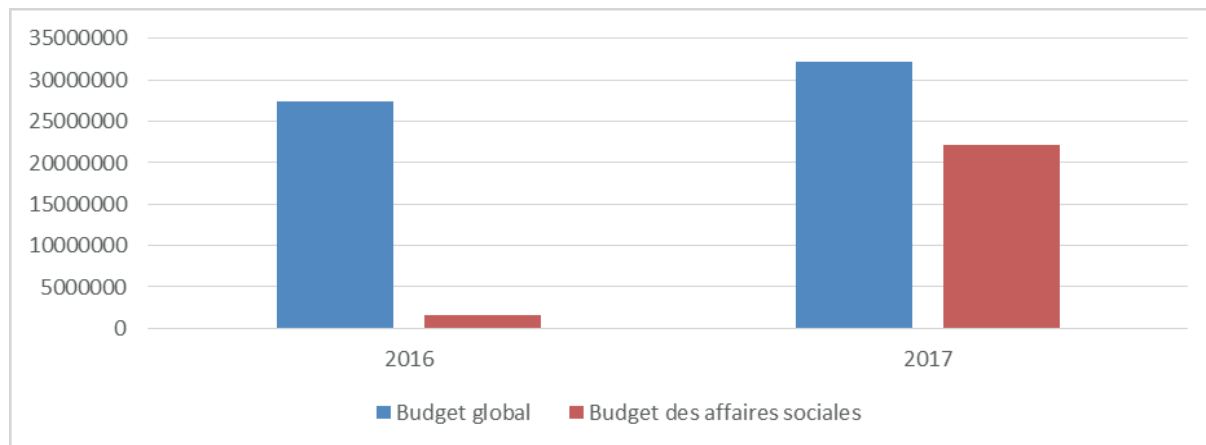


Source : DPAF/MASM, Mai 2022

3.1.4.2 Ressources financières des ex-ministères en charge des affaires sociales et de la microfinance sous le MTFPAS

En 2016, l'ex-ministère en charge de la famille et l'ex-ministère en charge de la microfinance ont été fusionnés avec le ministère en charge de la fonction publique pour donner le MTFPAS. La part du budget réservée pour la promotion des activités des affaires sociales et de la microfinance représente environ 6% en 2016 et 69% en 2017 de la dotation globale de l'ex-MTFPAS.

Figure 6 : Evolution des ressources financières de l'ex-MTFPAS (en milliers de FCFA) de 2016-2017

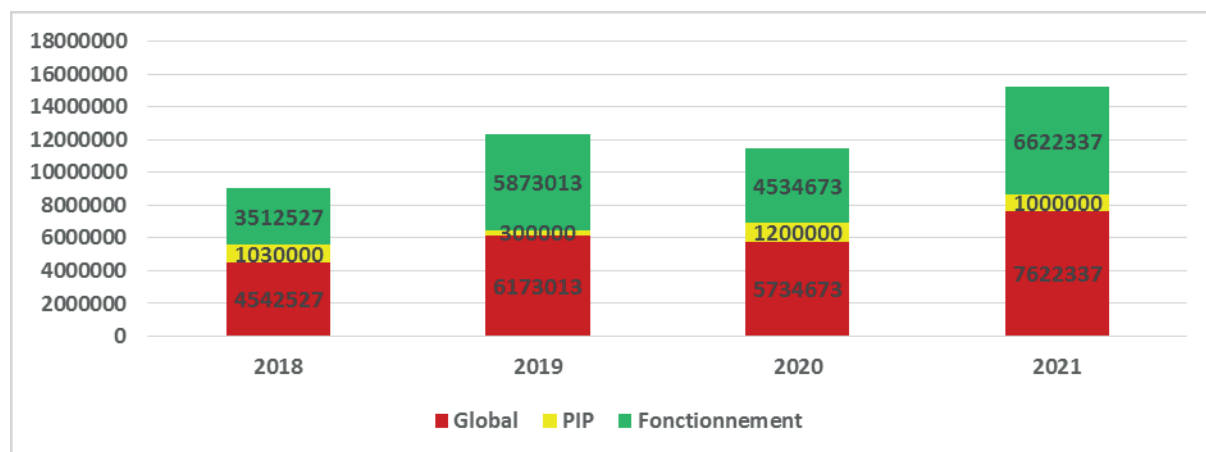


Source : DPAF/MASM, Mai 2022

3.1.4.3 Ressources financières du MASM

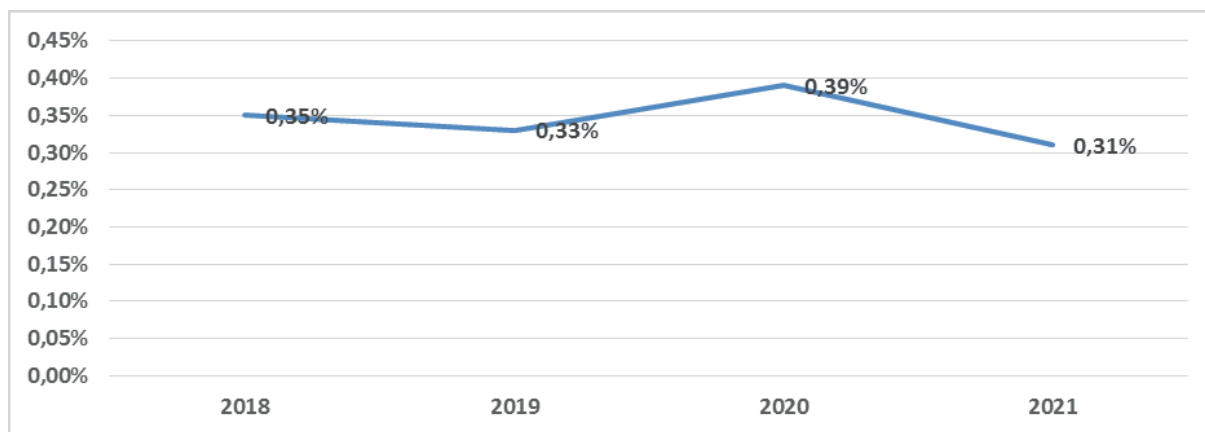
Avec la création du MASM en 2018, le Gouvernement a pris l'engagement de concilier dans un même portefeuille les ressources allouées aux affaires sociales et à la microfinance. Sur la période 2018 à 2021, le budget du MASM a connu globalement une évolution positive, sauf 2020 où les ressources ont réduites au profit d'autres secteurs en vue de la lutte contre la propagation de la pandémie de COVID-19. Le budget est essentiellement alloué au fonctionnement au détriment de l'investissement. Cependant, la part du budget du MASM dans le Budget National reste très faible pour assurer une meilleure prise en charge des besoins en protection sociale et financement des couches économiquement vulnérables.

Figure 7 : Evolution des ressources financières du MASM (en milliers de FCFA) de 2018-2021



Source : DPAF/MASM, Mai 2022

Figure 8 : Pourcentage du budget du MASM par rapport au Budget Général de l'Etat



Source : DPAF/MASM, Mai 2022

Il convient de retenir de ce qui précède que le budget alloué à ces deux secteurs demeure insuffisant vu qu'ils font partie des domaines d'importance capitale pour le développement inclusif et durable auquel aspirent toutes les nations.

3.1.5 Ressources matérielles (patrimoine et logistiques)

3.1.5.1 Patrimoine du MASM au niveau central

Au niveau central, le département ministériel composé du cabinet du Ministre et des directions centrales est situé dans un immeuble en bail à l'image de plusieurs autres structures techniques ou déconcentrées du ministère. Cette situation montre la nécessité d'accélérer le réaménagement du site principal du Ministère.

En ce concerne l'analyse de la situation des ressources matérielles, le site central dispose, entre autres, de 11 vidéos projecteurs dont 03 en mauvais état ; 13 scanner dont 1 en mauvais état et 1 hors d'usage ; 24 photocopieurs dont seulement 07 en bon état ; 171 ordinateurs dont la majorité est hors d'usage et en mauvais état et 165 imprimantes dont environ 52 en mauvais états et hors d'usage. L'analyse montre que la plupart des matériels du site central sont défectueux et méritent d'être remplacés. Cette situation n'est pas de nature à assurer l'efficacité de la productivité des agents dans l'accomplissement des missions du Ministère.

3.1.5.2 Patrimoine du MASM au niveau déconcentré

L'analyse des ressources matérielles au niveau des DDASM montre qu'il existe au total 12 motos dont 02 en bon état, 05 relativement fonctionnel (état moyen) et le reste hors d'usage. S'agissant des véhicules, on y dénombre au total 03 dont 01 est hors d'usage. La vétusté du parc automobile et l'insuffisance de matériels roulants fragilisent l'intervention des DDASM sur le terrain. En matière de matériels informatiques, on

dénombrer 87 ordinateurs fonctionnels sur un total de 117 et 54 imprimantes en bon état sur 92. L'analyse de la situation révèle qu'il y a environ cinq (05) ordinateurs fonctionnels pour dix (10) cadres dans les DDASM. Ce ratio est de 3 en ce qui concerne les imprimantes.

S'agissant des matériels et équipements des CPS, dans l'ensemble des CPS, les mobiliers de bureau, les matériels et équipements de bureau, les matériels informatiques et accessoires et les matériels roulants sont quasi inexistant et le peu disponible est vétuste et hors d'usage. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'inventaire et les besoins qui y sont inscrits découlent des résultats de l'évaluation de l'audit des CPS réalisé en 2019.

Tableau 1 : Inventaire des matériels des CPS

Désignation	Quantité disponible	Inventaire					Besoins	
		Neufs	Bon état	Etat moyen	Total matériels utilisables	Hors d'usage	Quantité nécessaire	Quantité manquante
1. Mobilier de bureau								
Armoire	383	31	83	119	233	150	754	521
Bureau Cadre	151	5	51	64	120	31	490	370
Bureau Agent	176	12	19	79	110	66	427	317
Bureau Directeur	19	3	5	11	19	0	100	81
Chaise visiteur	646	5	167	329	501	145	1903	1402
Fauteuil Directeur	44	4	8	13	25	19	120	95
Fauteuil Cadre	111	3	9	56	68	43	436	368
Fauteuil Secrétaire	21	0	2	11	13	8	119	106
Table de conférence	6	0	2	3	5	1	89	84
Table de réunion	28	0	3	23	26	2	219	193
2. Matériels et équipements de bureau								
Brasseur d'air	309	35	105	87	227	82	810	583
Climatiseur	79	15	24	15	54	25	486	432
Coffre-fort	0	0	0	0	0	0	74	74
Congélateur	1	0	0	1	1	0	50	49
Copieur	35	2	12	6	20	15	149	129
Lecteur	17	1	2	3	6	11	85	79
Poste téléphonique	15	0	0	1	1	14	82	81
Réfrigérateur	7	0	0	1	1	6	57	56
Téléviseur	39	0	4	5	9	30	106	97
Ventilateur	78	0	4	38	42	36	423	381

3. Matériels informatiques et accessoires								
Disque dur	13	1	1	4	6	7	198	192
Imprimante blanc noire	141	7	31	58	96	45	413	317
Imprimante couleur	12	0	7	2	9	3	122	113
Ordinateur portable	127	19	23	44	86	41	419	333
Ordinateur de bureau	151	8	28	55	91	60	413	322
Projecteur	50	18	13	11	42	8	144	102
Scanner	31	4	12	5	21	10	138	117
Clé USB	24	1	11	4	16	8	463	447
4. Matériels roulants								
Moyen roulant 4 roues	4	0	0	4	4	0	72	68
Moyen roulant 3	0	0	0	0	0	0	46	46
Moyen roulant 2	220	13	43	49	105	115	524	419

Source : DPAF/MASM et rapport d'audit des CPS 2019

Selon le rapport sur l'état des lieux des CPS (2019), tous les CPS disposent d'un domaine propre à l'exception des CPS de Sô-Ava et de Dangbo. Parmi les CPS disposant d'un domaine, plusieurs d'entre eux (27,38%) ne possèdent pas l'acte de donation du domaine qui les abrite c'est-à-dire un titre de propriété régulièrement attribué par les collectivités locales. Certains CPS soit 42,86% n'ont pas leur domaine clôturé et 13,4% ont leurs bureaux dans les locaux d'autres structures. De plus, plusieurs CPS sont logés dans des bâtiments trop vétustes. Au regard alarmant des conditions des CPS, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'urgence pour la sécurisation des domaines des CPS et la construction de bâtiment pour les y habiter s'impose.

3.2 Analyse rétrospective des fonctions du MASM

L'analyse porte sur le domaine des affaires sociales et celui de la microfinance.

3.2.1 Analyse organisationnelle et opérationnelle du secteur des affaires sociales

3.2.1.1 Promotion de la famille, de la femme et du genre

La nécessité de respecter les valeurs familiales, d'assurer la protection de la famille contre toute détresse socio-économique, d'améliorer les services de bien-être de la famille et d'intégrer la famille dans le développement effectif, de renforcer les capacités de la famille pour lui permettre de jouer un rôle significatif dans le développement durable s'avère indispensable.

Il importe de relever que les familles béninoises se trouvent dans une situation de pauvreté qui se manifeste de diverses manières : la faim et la malnutrition, la mauvaise santé, le manque ou l'insuffisance d'accès à l'éducation et aux autres services de base, le taux élevé de morbidité et de mortalité dues aux maladies, les conflits sociaux, les risques de violence, l'abus de drogues, le manque de logement décent, la discrimination et l'exclusion sociale. En outre, la pauvreté compte parmi les facteurs qui poussent les jeunes à la délinquance et à la prostitution mettant ainsi en difficultés leur famille. Cette pauvreté a aussi des effets particulièrement négatifs sur la structure de la famille qui se traduisent par l'augmentation du nombre d'enfants de la rue ou d'enfants séparés de leurs familles et qui sont laissés à leurs sorts.

Les autres contraintes qui s'imposent à la famille béninoise en matière économique comportent, entre autres : le taux de sous-emploi élevé, l'insuffisance des mécanismes de sécurité sociale, l'exode rural, l'inégalité persistante des sexes et la désintégration ou dislocation de la famille. L'intensification de l'impact du VIH/SIDA et d'autres pandémies exerce aussi une pression sans précédent sur la famille et sur les citoyens socio économiquement productifs de la population, en particulier les cadres formés. Il conviendra donc d'adopter une approche intégrée qui place la famille au centre d'un programme de développement global visant à soutenir son intégrité pour relever efficacement tous ces défis.

Par ailleurs, il ressort des consultations tenues avec la population que la famille d'aujourd'hui est devenue une institution particulièrement vulnérable compte tenu des facteurs tels que la polygamie, la situation des familles monoparentales (veufs/veuves, séparés, divorcés...), les enfants de la rue, la violence domestique ou conjugale, etc. A titre illustratif, 8957 couples ont été accompagnés et 7638 couples ont été réconciliés en 2017 par les services techniques du MASM.

En ce qui concerne la promotion du genre, le bien-être, socle de stabilité du Bénin devrait, selon la vision Bénin Alafia 2025, être équitablement réparti entre toutes les couches des populations béninoises (pauvres, riches, hommes, femmes, personnes en situation de vulnérabilité). La construction sociale des relations entre les femmes et les hommes, la répartition inégale des ressources nationales entre les différentes couches sont des facteurs qui ne militent pas pour l'atteinte de cette vision à moyen terme.

Environ 1896 GF inscrits sur plateforme dont 24 ont bénéficié d'appui en équipement de transformation de produits agricoles, de tissage de pagne, de fumage de poisson et de maraichage en 2021.

L'effectif de la population féminine active a été multiplié par 1,6 de 1992 à 2015, soit un accroissement annuel de 5,7%. En matière d'emploi, on constate une présence

majoritaire des femmes dans les différents pôles de croissance. Toutefois, le taux d'activité des hommes et des femmes est estimé respectivement à 65,4% et 56% (ERI-ESI, 2018). En 2015 ce taux est de 75,9% chez les hommes et 60,7% chez les femmes (EMICoV, 2015). Comparée au niveau de 2011, la tendance est plus à la baisse chez les femmes si bien que l'écart entre les hommes et les femmes s'est accentué. Comparée au niveau de 2011 et 2010, la tendance est plus à la baisse chez les femmes si bien que l'écart entre les hommes et les femmes s'est accentué¹².

Le taux de salarisation des actifs hommes (18,6%) est deux fois supérieur à celui des femmes (7,1%) et 2,8% de femmes béninoises subissent plus le chômage que les hommes (1,7%). De même, le sous-emploi affecte beaucoup plus les femmes (85,1%) que les hommes (62,2%) (EMICoV, 2015). La fonction publique se révèle aussi majoritairement masculine avec 26,64% de femmes contre 73,36% d'hommes en 2016 (Annuaire statistique MTFPAS, 2016). Selon l'enquête ERI-ESI (2018), la proportion de jeunes filles de 15-24 ans qui ne sont ni dans le système éducatif ni dans l'emploi est de 40,6% contre 27,5% chez les hommes.

Des résultats de l'EMICoV-2015, il ressort une accentuation des inégalités dans la répartition des dépenses de consommation des ménages entre 2011 et 2015. Ceci transparait au niveau national à travers l'indice de Gini qui est passé de 0,464 en 2011 à 0,470 en 2015.

La même tendance est observée tant au niveau des ménages urbains (0,015 point de pourcentage) que des ménages ruraux (0,030 point de pourcentage) avec une hausse plus importante en milieu rural par rapport au milieu urbain marquée par une grande inégalité. Tous ces constats, laissent transparaitre une forte dépendance économique des femmes.

3.2.1.2 Promotion de la solidarité nationale

La Solidarité Nationale, pour le MASM, relève avant tout de la volonté d'une « prospérité partagée ». Elle englobe des mécanismes de secours qui font appel aux contributions des donateurs divers et de l'Etat. Ces secours sont ponctuels, conjoncturels et mobilisés pour répondre à des urgences et faire face à des sinistres et des catastrophes.

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

Trois mécanismes permettent de répondre à des situations d'urgence ou de détresse différentes : (i) la solidarité envers des individus ou des petites communautés, touchées par des sinistres ; (ii) la solidarité en cas de catastrophe naturelle d'envergure et (iii)

12 Rapport préliminaire, EMICoV 2015

la solidarité face à des cas spécifiques qui n'ont pu trouver de réponse à travers des dispositifs d'assistance sociale.

Pour assurer sa fonction de solidarité nationale, le MASM à travers le Fonds d'Appui à la Solidarité Nationale (FASN), les directions départementales et les CPS a injecté 59 769 838 F CFA en 2017 pour appuyer les personnes en difficulté, les parents ayant eu des triplets et quadruplés, les communautés sinistrées et la formation professionnelle des cas sociaux, etc. De plus, ces dernières années, les réalisations sont entre autres :

- 26 000 filles écolières et élèves âgées de 9 à 15 ans pour le programme Cash plus Care gestion COVID-19 en 2020 ;
- 15 655 filles écolières et élèves âgées de 9 à 15 ans pour le programme Cash plus Care en 2021 ;
- 30000 filles appuyées en kits scolaires en 2021 à travers le Projet SWEDD ;
- 240 filles bénéficiaires de bourses d'études dans les filières techniques et scientifiques ;
- 5460 formées pour la fabrication des produits entrant dans la lutte contre la COVID-19 et des produits de protection hygiénique ;
- 5460 filles pour l'installation dans divers corps de métiers ;
- 30 ménages pauvres extrêmes bénéficiaires de 20 moulins à condiments et 10 paires de moule de fabrication de brique en 2021 ;
- 21 associations de PVVIH bénéficiaires de kits nutritionnels de façon régulière depuis 2020.

Il faut noter que les ressources financières octroyées au MASM ne lui permettent pas de faire face de façon efficace aux sollicitations des personnes et communautés en difficulté.

3.2.1.3 Protection de l'enfant et de l'adolescent

Selon les résultats du RGPH-4, la population totale du Bénin est composée de 3,3% d'enfants de moins de 1 an et de 17% d'enfants de moins de 5 ans. Elle est jeune avec 46,7% ayant moins de 15 ans. Ainsi, dans un contexte économiquement difficile, plusieurs groupes d'enfants ne jouissent pas de leurs droits. Souvent ils sont discriminés, parfois victimes des pires traitements. La situation se présente ainsi qu'il suit :

Mortalité des enfants : Selon l'EDS 2017-2018, le quotient de mortalité infantile est évalué à 55 décès pour 1 000 naissances vivantes et le quotient de mortalité juvénile à 44‰. Les 2 composantes de la mortalité infantile, que sont la mortalité néonatale et la mortalité post néonatale, sont estimées respectivement à 30‰ et à 25‰. Globalement, le risque de décès avant l'âge de 5 ans, reste toujours élevé et est évalué à 96‰.

Etat nutritionnel des enfants : selon les résultats de l'enquête démographique et de santé 2017-2018, 32% des enfants souffrent de malnutrition chronique et 11% en souffrent sous sa forme sévère. La prévalence du retard de croissance a tendance à augmenter avec l'âge jusqu'à 24-35 mois, groupe d'âges dans lequel elle atteint son niveau le plus élevé (41%), puis elle diminue par la suite tout en demeurant à un niveau élevé puisque à 48-59 mois, un tiers des enfants (33%) sont trop petits pour leur âge. (EDSB-2017-2018).

Enfants et éducation : En matière d'enseignement primaire, le taux brut de scolarisation est passé de 98,5% en 2007 à 124,8% en 2015 (123,4% pour les filles) et l'écart entre garçons et filles s'est réduit de 8 à 3 points (Rapport UNICEF, 2015). Cependant, de fortes disparités liées au milieu et au mode de vie, aux revenus des familles et au handicap subsistent. Le faible taux d'achèvement du primaire (79,2% en 2015) et la qualité de l'éducation restent préoccupants. Dans le cycle secondaire, le taux net de fréquentation scolaire est estimé à 44%, avec un écart considérable entre les sexes, soit 4 enfants sur 10 pour les filles et 5 enfants sur 10 pour les garçons (MICS, 2014).

Maltraitance et violence faite aux enfants : selon les données du SIDoFFE, l'ampleur des phénomènes de maltraitance et de violences faites aux enfants inquiète. En effet en 2021, il a été enregistré :

- 24 097 Orphelins et Enfants Vulnérables (OEV) dont 650 appuyés en kits scolaires ;
- 799 enfants victimes de traite récupérés 732 réintégrés soit 91,61% ;
- 1132 enfants victimes de violence psychologique ou morale ;
- 454 enfants victimes de violence physique ;
- 606 enfants victimes de violence sexuelle ;
- 187 enfants victime de violence économique
- 1756 enfants dans la rue dont 986 réintégrés soit 56,15% ;
- 290 enfants de la rue dont 146 réintégrés soit 50,34%
- 676 cas de mariage précoce ou forcé dont 617 pris en charge soit 91,27% ;
- 1435 cas de grossesse précoce dont 1019 pris en charge soit 71,01% ;
- 396 cas d'enlèvement et séquestration ;
- 288 enfants en milieu carcéral.

3.2.1.4 Protection des personnes âgées

Selon les données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat réalisé en 2013, l'effectif des personnes de troisième âge était estimé à 570. 499 personnes, soit 5,5% de la population totale.

Malgré l'augmentation de l'espérance de vie grâce au progrès de la médecine, la qualité de vie des personnes de troisième âge n'est pas à la hauteur des attentes. Elles sont

exposées aux risques de maladies chroniques, d'incapacité, de négligence et même de décès prématurés.

Face à cette situation, la Direction des Personnes de Troisième Age a été créée mais, les capacités institutionnelles, professionnelles et les ressources humaines, matérielles et financières ne se sont pas en adéquation avec les besoins d'investissement en offre de service d'action sociale. Les efforts de synergie d'actions entre les différents secteurs sensibles au bien-être et à l'épanouissement des personnes âgées peine à garantir l'harmonisation des interventions notamment liés à la santé, la protection sociale et l'autonomisation financière.

Sur les trente-six (36) Centres d'Intégration et d'Epanouissement des Personnes Agées (CIEPA) prévus à raison d'un centre par zone sanitaire, seuls trois (03) ont été construits, à Abomey-Calavi, Abomey et Tchaourou. Par ailleurs, 4209 personnes âgées ont sollicité d'appui en 2021 et 1426 demandes d'appui ont été satisfaites.

L'absence d'un cadre législatif spécifique protégeant les personnes âgées accentue les discriminations et autres formes de maltraitance à l'endroit de cette cible.

L'inexistence d'un mécanisme pérenne de prise en charge de maladies de longue durée et autres maladies non transmissibles liées au vieillissement constitue une source de précarisation de la situation socio-économique des personnes âgées. Les offres de services sociaux de qualité au profit de cette cible souffrent de l'inexistence d'un cadre technique de référence permettant de garantir un paquet minimum de service visant à réduire les risques de vulnérabilité en présence.

3.2.1.5 Promotion et protection des personnes en situation de handicap

Selon le RGPH4 l'effectif total des personnes handicapées est de 92 485 soit 0,92% de la population totale dont 43656 (0,98%) en milieu urbain et 48839 (0,88%) en milieu rural. Les types de handicap identifiés sont : handicap moteur (16,4%) ; handicap visuel (37,4%) ; handicap auditif (18%) ; handicap intellectuel (6,4%) et handicap mental (5%).

Par ailleurs, en 2020, 171 personnes handicapées ont été dénombrées dans les CPSA de Parakou et Sègbèya. Quant aux personnes handicapées en formation professionnelle, elles sont au nombre de 68 dont 31 au niveau du CFPPH de Péporiyakou et 37 au niveau de celui d'Akassato.

Une analyse de la situation des personnes handicapées révèle que celles-ci subissent des discriminations au plan éducatif, économique, sanitaire, ...et sont fortement marginalisées au sein de la société.

Sur le plan éducatif des actions ont été entreprises dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la Conférence mondiale de Salamanque sur les besoins éducatifs spéciaux (1994) qui reposaient sur le principe de l'intégration. Malgré ces efforts, 72% des personnes handicapées n'ont aucune instruction et certaines catégories sont particulièrement affectées comme les muets. Le phénomène est plus accentué en milieu rural avec un taux de 79% comparé à 53% en milieu urbain.

Dans le domaine de la santé, il est noté la prise de peu de mesures de discriminations positives pour faciliter l'accès aux soins de santé des personnes handicapées. D'autres difficultés concernent l'accès à l'édifice et le faible appui de l'Etat aux structures spécialisées. Au plan économique, la situation des personnes handicapées est préoccupante. Elles s'observent autant dans le secteur privé que dans l'administration publique et dans tous les secteurs socioprofessionnels avec pour conséquence, la faible proportion des personnes handicapées salariées.

Pour pallier cet état de chose, l'Assemblée Nationale a voté la loi n°2017-06 du 29 septembre 2017 portant protection et promotion des droits des personnes handicapées en République du Bénin.

3.2.1.6 Mise en place du socle de protection sociale

Le Bénin a adopté en février 2014 sa Politique Holistique de Protection Sociale (PHPS). Cadre de référence de toute intervention publique de protection sociale au Bénin, la PHPS a la volonté publique de disposer d'une politique globale prenant en compte les questions d'assistance sociale, d'assurance sociale, de promotion sociale et de réglementation. Elle vise aussi une meilleure coordination de la protection sociale dont la charge incombe à une multitude de ministères sectoriels. Sa mise en œuvre a été renforcée par le décret n°2021-054 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du cadre de mise en œuvre de la PHPS en République du Bénin qui a institué un cadre institutionnel composé d'un :

- Conseil National de la Protection Sociale (CNPS), organe d'orientation générale de la mise en œuvre de la politique, sous la présidence du Chef de l'Etat ;
- Comité Technique de Protection Sociale (CTPS), organe de coordination technique de mise en œuvre, co-présidé par le Directeur Général des Politiques de Développement et Directeur de l'Agence Nationale de la Protection Sociale ;
- Secrétariat permanent, rapporteur du CTPS.

La PHPS s'articule autour d'un socle de protection sociale en tant que minimum à assurer et envisage de construire, à long terme, un système complet de protection sociale. Ainsi, elle fait le choix de concentrer les efforts sur des mesures prioritaires de protection sociale définies en lien avec les vulnérabilités et risques les plus graves. Un

complément de mesures a été défini visant à construire progressivement un système de protection sociale plus complet.

La PHPS a opté pour la promotion de filets sociaux réguliers et prévisibles, qui sont reconnus comme étant de puissants instruments de réduction de la vulnérabilité des individus et des ménages en situation précaire. Elle propose comme orientations majeures, (i) la promotion des transferts sociaux directs, et (ii) le renforcement des mesures de gratuité et de subvention des services essentiels.

Les priorités identifiées sont faiblement couvertes par les interventions des divers acteurs. En effet, les secours aux indigents couvrent à peine 0,2% de la demande annuelle et les transferts monétaires du PSDCC couvrent environ 6,3% des pauvres alimentaires. Ce programme élargi à 16 communes couvre un peu plus de 19.000 ménages pauvres extrêmes et non extrêmes sous le Projet d'Appui aux Communes et Communautés pour l'Expansion des Services Sociaux (ACCESS) qui s'achève en juin 2022.

La couverture des écoles primaires en cantines scolaire a connu une avancée notable ces dernières années. En effet, selon le rapport de l'évaluation décentralisée conjointe finale du PNASI (2017-2021), le taux de couverture en cantine scolaires est passé de 29% en 2017 à 51% en 2021. Dans le cadre de sa vision de maintenir les enfants à l'école, le Gouvernement béninois a pensé à l'extension du PNASI et prévoit un taux de couverture de 75% en 2022.

De même, les interventions du projet Assurance pour le renforcement du capital humain (ARCH) à travers ses quatre volets (Assurance-maladie, crédit, formation et assurance retraite) ont permis de distribuer 275 878 de cartes biométriques à des personnes pauvres et de former 1500 artisans à fin 2021.

En ce qui concerne le projet SWEED, 5460 filles ou femmes ont bénéficié de la formation dans les Espaces Sûrs (ES), des Activités Génératrices de Revenus (AGR) et autres interventions de support économique du projet à fin 2021.

3.2.2 Analyse organisationnelle et opérationnelle du secteur de la microfinance

3.2.2.1 Promotion de la microfinance

Au niveau central, les actions de promotion de la microfinance sont assurées par la Direction Générale de la Microfinance (DGM) à travers la Direction de la Promotion de la Microfinance. L'analyse diagnostique de la promotion de la microfinance montre que le MASM reste confronté à un problème d'insuffisance de moyens financiers. De 2019 à 2022, les ressources allouées à la DGM ont baissé progressivement en passant de 233 902 220 FCFA en 2019, à 167 882 250 FCFA en 2022 soit une baisse de 28%. Cet

état de chose ne permet pas de faire face aux multiples demandes de renforcement des capacités des acteurs de la microfinance et de mener davantage des actions de promotion de la microfinance.

Par ailleurs, pour coordonner les actions et assurer un meilleur avenir au secteur de la microfinance, le Fonds National de la Microfinance (FNM) a été créé le 27 juin 2006. Depuis sa création, le FNM s'attèle à résoudre significativement et dans la durée, les problèmes liés au développement du secteur de la microfinance au Bénin.

Le FNM a pour mission de renforcer les capacités financières et opérationnelles des SFD afin de satisfaire de façon permanente, les besoins de services financiers et non financiers de proximité exprimés par leurs bénéficiaires dans un souci et une démarche d'inclusion financière que sont les personnes n'ayant pas accès au système financier classique. L'objectif global poursuivi est de développer au profit du secteur de la microfinance, des interventions spécifiques destinées à promouvoir dans la durée, la mise en place au niveau des IMF et autres acteurs de produits pertinents répondant en dernier ressort aux besoins des couches les plus pauvres. Ceci s'opère à travers trois axes d'intervention que sont :

- premier axe : Facilitation de l'accès des SFD à des ressources financières adaptées;
- deuxième axe : Renforcement des capacités des SFD à développer des produits innovants à vocation sociale et technologique ;
- troisième axe : Renforcement de la gouvernance et pérennisation des actions du FNM.

L'approche d'intervention du FNM est essentiellement basée sur le « faire-faire ». Autrement dit, les ressources mobilisées par le FNM sont mises à la disposition des institutions professionnelles dont la sélection respecte, d'une part, les normes d'appel à concurrence au Bénin et d'autre part, les meilleures pratiques recommandées dans le secteur de la microfinance.

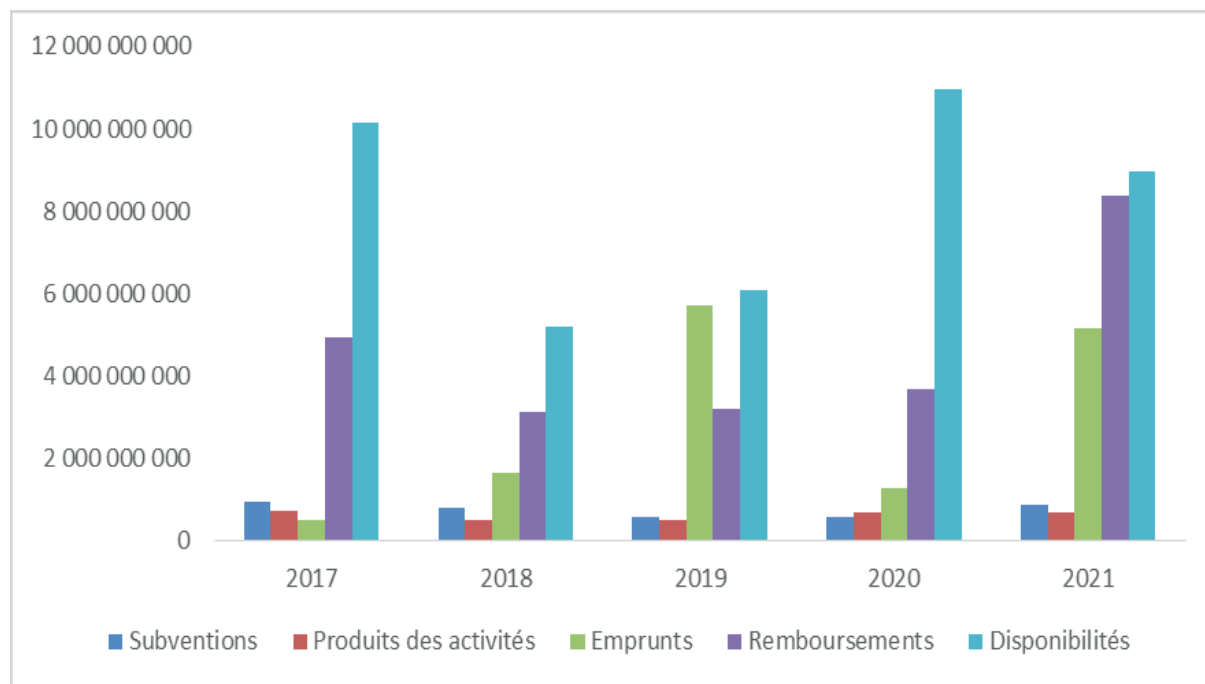
L'analyse diagnostique montre que dans la première décennie de mise en œuvre du Microcrédit aux Plus Pauvres, des insuffisances ont été notées ayant pour conséquence d'importants impayés. Tirant leçon de ces insuffisances, le FNM a lancé, sous l'impulsion du Gouvernement, le projet de microcrédit par le canal digital au profit des couches démunies. Ce nouveau produit est dénommé « **Microcrédit Alafia** ». Il s'agit d'une nouvelle approche de mise en œuvre des microcrédits basée sur la digitalisation des processus de déboursement et de remboursement permettant ainsi de s'assurer que les ressources sont effectivement décaissées aux populations qui en ont besoin et de simplifier les formalités d'accès aux microcrédits, tout en facilitant la diffusion de la technologie mobile au sein des populations. La mise en œuvre de la première phase

de ce produit dont le montant varie entre 30.000 et 50.000 F CFA a permis de toucher au 31 mars 2022 près de 227.231 bénéficiaires pour un montant total décaissé de près de 11.233.670.000 F CFA.

Il convient de signaler la baisse des ressources financières allouées au FNM sous forme de subvention pour son fonctionnement et l'appui technique aux SFD. Ainsi, de 2013 à 2018, les subventions d'exploitation de l'Etat au profit du FNM sont passées de 5 214 012 000 FCFA à 800 000 000 FCFA avec toutefois une légère hausse en 2015 (5 414 012 000 FCFA).

En ce qui concerne la mobilisation des ressources, elle concerne les subventions, les produits des activités, les emprunts, les remboursements et les disponibilités. Il convient de signaler la baisse des ressources financières allouées au FNM sous forme de subvention pour son fonctionnement et l'appui technique aux SFD. Ainsi, de 2017 à 2020, les subventions d'exploitation de l'Etat au profit du FNM sont passées de 934 865 000 FCFA à 600 000 000 FCFA avec toutefois une légère hausse en 2021 (890 388 258 FCFA). Sur l'ensemble de la période 2017-2021, les ressources du FNM sont dominées par les disponibilités qui ont connu un pic en 2021 en raison des fonds de bonifications accordés à l'institution pour le relèvement des micros, petites et moyennes entreprises face à la COVID-19 (figure 9).

Figure 9 : Evolution des ressources mobilisées



Source : MASM/FNM, 2021.

3.2.2.2 Professionnalisation et assainissement du secteur de la microfinance

De par ses prérogatives, le MASM assure le développement de la microfinance en vue d'autonomiser les couches vulnérables économiquement faible. Le secteur de la microfinance est régi par la loi 2012-14 du 21 Mars 2012 portant réglementation des SFD en république du Bénin. Cette loi se veut protectrice des clients et des SFD, compte tenu également de la nécessité d'assainir le secteur et de renforcer certains SFD. Cependant, elle est également limitative en termes d'activités que les SFD peuvent exercer, notamment en matière de finance numérique, et nécessite des autorisations de la Banque Centrale, avec des délais parfois importants.

A l'instar des autres pays de l'UEMOA, l'obtention de l'agrément pour l'ouverture d'un SFD est gratuite mais le processus reste complexe et favorise l'éclosion de l'informel. Au 31 décembre 2020, le nombre de structures autorisées est de 114 qui opèrent au travers de 60 structures lorsque l'on considère les réseaux comme entités uniques. Par ailleurs, la plupart des SFD éprouve encore des difficultés à se conformer aux exigences réglementaires. Il s'agit essentiellement du respect du ratio prudentiel et des normes de rentabilité, ce qui impacte la capacité des SFD à servir leurs populations cibles.

3.2.2.3 Promotion de l'inclusion financière

Les actions d'inclusion financière sont assurées par la Direction Générale de la Microfinance à travers la Direction de l'Inclusion et de l'Education Financières. Pour l'inclusion financière, ce n'est qu'en 2016 qu'une direction a été dédiée à ce volet de la microfinance. Elle est chargée de définir des stratégies pour accroître l'offre de services financiers et en favoriser l'accès à un plus grand nombre. Les capacités techniques et opérationnelles de cette structure restent limitées par l'insuffisance ressources financières et de ressources humaines qualifiées. Le MASM participe à l'élaboration de la Stratégie Nationale d'Inclusion Financière (SNIF) du Bénin qui est un document stratégique plus global impliquant tous les acteurs du secteur financier. Il urge d'accélérer l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale d'inclusion financière pour un accès plus efficace des populations cibles aux services financiers de base.

3.2.2.4 Promotion de l'éducation financière

Pour pallier les différents problèmes qui minent le secteur de la microfinance au Bénin depuis plusieurs années, le MASM s'est donné la charge d'assurer au côté des SFD mais aussi et surtout au côté de la population, des services d'éducation financière pour apporter l'éclairage nécessaire au développement du secteur. Pour cela, il doit œuvrer à assurer une meilleure éducation financière de la population à travers les Centres de Promotion Sociale afin de renforcer leur capital de confiance dans leur relation d'affaires avec les SFD. Plusieurs études ont relevé que le faible niveau d'éducation financière de la population occasionne un accroissement des impayés en microfinance.

En 2021, le MASM a conduit l'élaboration du guide d'éducation financière et a réalisé une étude sur les pratiques des droits et devoirs des consommateurs des services financiers au Bénin. Toutefois, il est nécessaire de concevoir des modules d'éducation financière afin de délivrer des formations à la population sur leurs droits et devoirs dans l'utilisation des services financiers. Ces formations pourraient être assurées par les CPS si leur champ d'intervention s'élargissait à la Microfinance.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'un des objectifs spécifiques du microcrédit Alafia relatif à l'éducation financière et digitale des bénéficiaires du produit, le FNM s'est doté d'une stratégie d'éducation financière et digitale. Cette stratégie définit au FNM les orientations claires pour les actions d'éducation financière des bénéficiaires à l'utilisation des services financiers digitaux.

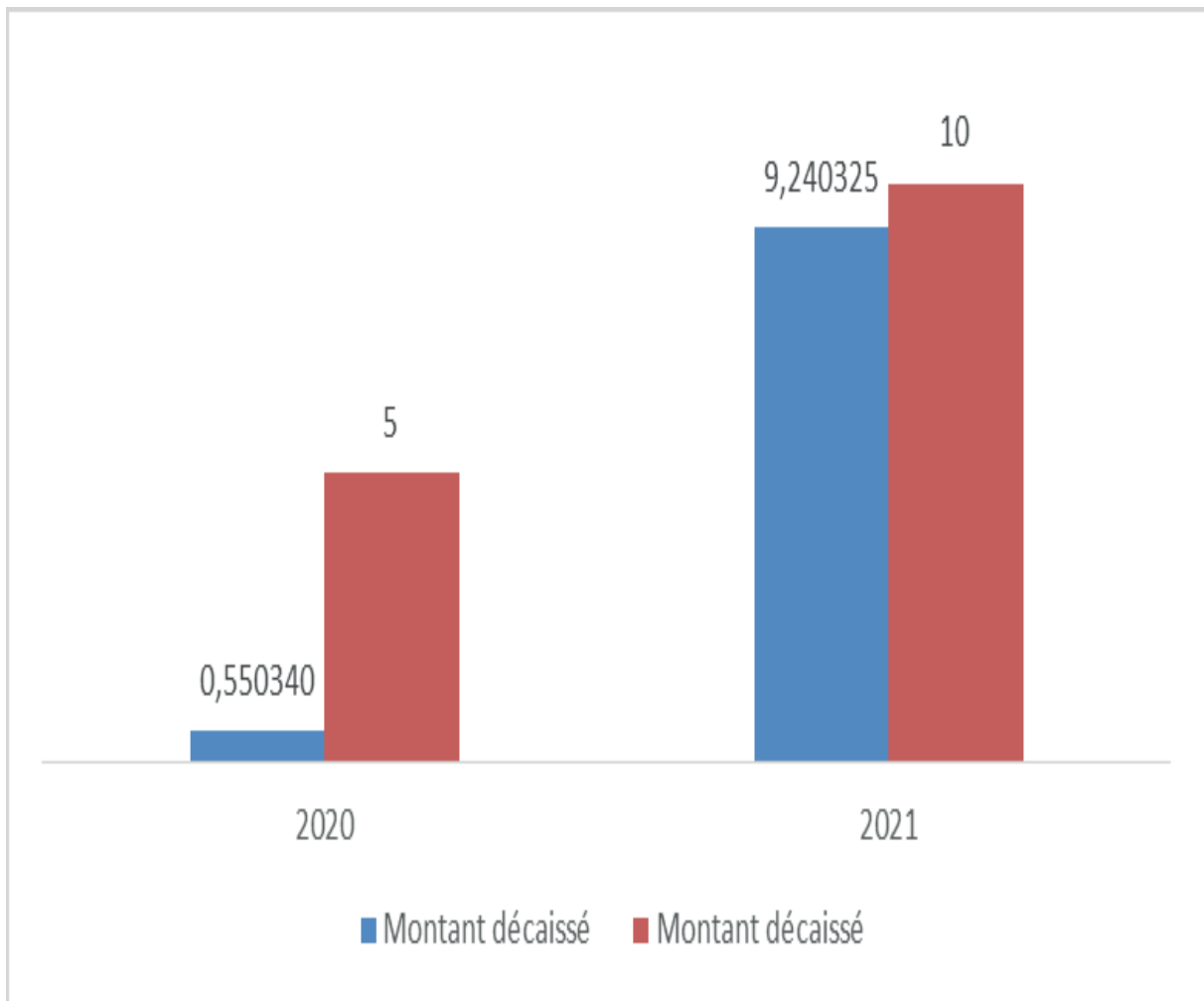
La mise en œuvre de cette stratégie d'éducation financière a permis de concevoir des plusieurs outils d'éducation financière et digitale et de former près de 150 animateurs des 14 SFD impliqués dans la mise en œuvre du microcrédit Alafia.

3.2.2.5 Services financiers aux couches économiquement faibles

En matière de développement des services financiers aux couches économiquement faibles, le MASM met en œuvre à travers le FNM les microcrédits Alafia aux personnes vulnérables/déshéritées mais économiquement actives ainsi qu'à travers le projet ARCH des microcrédits aux artisans des secteurs de l'agriculture, du commerce, du transport et de l'artisanat.

Pour ce qui est du microcrédit Alafia, les SFD sont les bras opérationnels du FNM. Sur la période 2020 à 2021, les décaissements au profit du microcrédit Alafia ont connu une hausse remarquable faisant passer le nombre de bénéficiaires en 2021 à 67 138 contre 18 104 en 2020. Cependant, l'inexistence d'une base de personnes éligibles à ce microcrédit ne permet pas d'apprécier la performance du FNM. Toutefois, au regard du nombre de personne qui reste exclus du système financier, un renouvellement de gamme des produits du FNM est nécessaires pour une amélioration des performances.

Figure 10 : Décaissement et prévision du Microcrédit Alafia (en milliards de FCFA)



Source : PS/FNM 2022-2026

En outre, les sources de financement des services financiers adaptés aux couches économiquement faibles sont presque exclusivement publiques et donc non compétitives et pérennes. Cette situation limite l'accès des SFD aux ressources financières et des plus pauvres (ou des couches vulnérables) aux services de microcrédit adaptés. Il est donc nécessaire de rechercher des financements innovants pouvant permettre d'améliorer l'offre de services financiers et de susciter la demande de ces services auprès des cibles.

3.3 Analyse SWOT du Ministère

Elle se présente comme suit :

Tableau 2 : Forces, Faiblesses, Opportunités et menaces

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un dispositif opérationnel face aux situations d'urgence ; • Existence de cadres juridiques et règlementaires en matière de protection et promotion des droits des couches vulnérables, de promotion de la microfinance ; • Implémentation d'un mécanisme adapté de prise en charge des couches vulnérables centré sur l'Agence Nationale de Protection Sociale, bras opérationnel du projet ARCH ; • Mise à l'échelle des filets sociaux avec le programme ACCESS ; • Renforcement de l'autonomisation des filles à travers le projet SWEDD • Existence d'un dispositif de lutte contre la traite des enfants (1800 comités locaux de lutte, 5 brigades de surveillance des frontières, accords sous régionaux et bilatéraux) ; • Existence d'un cadre national de coordination de la protection sociale et du genre ; • Développement d'outils et de procédures et définition du paquet minimum d'activités des CPS ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une multitude de documents de politiques spécifiques rendant la priorisation et l'arbitrage très laborieux • Couverture limitée au secteur formel par les régimes de sécurité sociale (6,4% de la population active assurée, nombre réduit de risques couverts, situation déficitaire du FNRB, etc.) • Echec des tentatives d'extension de l'assurance sociale au secteur informel • Faible capacité accès des ménages aux régimes d'assurance diverses • Défaillances au niveau de l'offre et de la qualité des services sanitaires • Forte dépendance des ressources extérieures du financement de l'offre de services d'action sociale • Fragmentation des programmes et projets gérés par de nombreux acteurs et faiblesses de la coordination • Insuffisance de ressources humaines en quantité et en qualité au MASM • Multiplicité des documents de politique dont les plans d'action ne sont pas mis en œuvre ;

- Existence d'une Politique Holistique de Protection Sociale (PHPS) servant de boussole aux interventions du ministère ;
- Forte implication du ministère dans le mécanisme de pilotage et de mise en œuvre de la PHPS ;
- Existence de politiques sectorielles (PNPG, PNPE, PNPIH, PNVA, DPDM, etc.) ;
- Existence des structures déconcentrées du ministère jusqu'au niveau local (DDASM dans les douze départements et les CPS dans les communes) ;
- Existence de dispositifs nationaux et sectoriels de financement des aides et appuis pour la protection sociale ;
- Existence d'un dispositif de collecte, de traitement et de diffusion des données sur les cibles du secteur des affaires sociales

- Faible taux de couverture géographique de la demande de services d'action sociale
- Faible taux de couverture de la demande en produits de microfinance
- Faible couverture des besoins spécifiques de services de protection sociale (Personnes de troisième âge, Handicapées, enfants, jeunes et filles adolescentes, familles, etc.
- Faible appropriation du mécanisme de coordination de de la PHPS
- Inexistence d'une stratégie nationale d'inclusion financière
- Insuffisance d'infrastructure et non-respect des normes établies
- Inexistence de système d'information fiable et performant au MASM
- Faible capacité professionnelle en microfinance
- Faible niveau d'éducation financière
- Insuffisance des ressources matérielles (faible dotation en matériels roulants
- Insuffisance de projet de filets sociaux.

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des investissements en construction, réhabilitation et entretien d'infrastructures, besoins de construction, réhabilitation et entretien d'infrastructures, et adoption de l'approche TIP-HIMO • Disponibilité des PTF à financer les actions du secteur des affaires sociales et de la microfinance • Adhésion du Bénin à différentes conventions et recommandations régionales et internationales • Evolution des nouvelles technologies de l'information favorable à la pratique de la finance digitale • Existence de plusieurs acteurs non étatiques (ONG nationales et internationales, confessionnels, etc.). • Positionnement des priorités du secteur des affaires sociales et de la microfinance dans le PAG, le PND et le PC2D • Existence de la stratégie régionale de l'inclusion financière ; • Mise en œuvre de cantines scolaires avec un fort impact sur la scolarisation notamment des filles • Mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement maternel et primaire, accompagné de transferts de fonds aux écoles (pour compenser la perte de ressources. 	<ul style="list-style-type: none"> • Détérioration progressive de l'équilibre financier au FNRB, nécessitant des subventions publiques encore plus coûteuses • Difficultés de financement du projet ARCH • Echec de la mise à l'échelle des filets sociaux et absence totale de programmes de transferts sociaux réguliers, prévisibles et étendus à toutes les communes • Retard de paiement des subventions aux écoles • Augmentation rapide de la population en situation de haute vulnérabilité • Instabilité institutionnelle au niveau du secteur des affaires sociales • Concurrence déloyale des SFD illégaux • Absence d'une structure de garantie des dépôts effectués par le FNM • Effets COVID 19 et autres chocs exogènes.

3.4 Problèmes majeurs du MASM

Entre autres problèmes majeurs, il est noté :

- une coordination peu efficace du MASM ;
- une faible appropriation de la Politique Holistique de Protection Sociale ;
- une vulnérabilité persistante des ménages pauvres et extrême pauvres ;
- une persistance des inégalités, des violences basées sur le genre,
- une forte dépendance économique des femmes ;
- une faible capacité opérationnelle des CPS ;
- une faible capacité opérationnelle du dispositif de la microfinance ;

3.5. Défis et enjeux du MASM

3.5.1. Défis majeurs à relever

Eu égard à tout ce qui précède, on peut affirmer que le développement du système des affaires sociales et de la microfinance est confronté à six défis majeurs :

- Assurer l'efficacité des capacités opérationnelles, de la coordination des interventions ainsi que du système d'information et de suivi-évaluation du ministère ;
- Garantir le financement durable de la protection sociale ;
- Assurer l'accès des couches vulnérables aux services sociaux de base ;
- Assurer la promotion des valeurs familiales, de l'égalité et l'équité du genre ;
- Renforcer l'accès des services d'actions sociales et de sécurité sociale aux groupes vulnérables et aux acteurs du secteur informel et du monde rural ;
- Assurer la professionnalisation et l'assainissement du secteur de la microfinance.

3.5.2. Enjeux

Le principal enjeu reste et demeure le rôle moteur des affaires sociales et de la microfinance dans le développement économique, social et culturel du Bénin. Ainsi, au regard des forces et faiblesses, les enjeux du MASM se résument comme suit :

- Bonne gouvernance du secteur des affaires sociales ;
- Bien-être de la population en général et des couches vulnérables en particulier ;
- Accès à la microfinance à un coût réduit.



CADRE STRATÉGIQUE

IV. CADRE STRATÉGIQUE

4.1 Fondements et principes directeurs

4.1.1 Les fondements

Plusieurs documents de planification déjà disponibles ont servi de pilier à l'élaboration du présent plan stratégique. Il s'agit essentiellement de :

(i) Au niveau régional

Stratégie Régionale d'Inclusion Financière : Afin de fédérer l'ensemble des initiatives menées au niveau régional et national en matière de financement de l'économie, le Conseil des ministres de l'UEMOA a adopté en juin 2016 la décision N° 012/24/06/2016/CM/UMOA « portant adoption d'une politique et d'une Stratégie Régionale d'Inclusion Financière (SRIF) dans l'UEMOA ». Cette stratégie vise à améliorer l'accès des populations vulnérables aux services financiers dans l'Union, qui selon les chiffres de Global Findex de l'année 2017 ressortait à 25% dans la région, en deçà de la moyenne d'Afrique sub-saharienne. Le présent plan stratégique s'arrime à la SRIF pour assurer l'articulation de la stratégie au niveau national.

Dans le cadre de la SRIF, l'UEMOA a identifié des groupes cibles prioritaires de la politique à mener, à savoir les populations exclues du système financier classique, dont les populations rurales et les personnes à faible éducation financière, les petites et moyennes entreprises (PME), les femmes et les jeunes. La vision de la SRIF était d'assurer, à l'horizon 2021 « l'accès et l'utilisation d'une gamme diversifiée de produits et services financiers adaptés et à coûts abordables à 75% de la population adulte de l'UEMOA », en mettant l'accent sur les populations cibles. La stratégie régionale se décline en 5 axes, incluant (i) la promotion d'un cadre légal, réglementaire et d'une supervision efficace, (ii) l'assainissement du secteur de la microfinance, (iii) l'innovation en matière de produits et de services, (iv) l'éducation financière et la protection des consommateurs et (v) la mise en place d'un cadre fiscal et politique favorable à l'inclusion financière.

(ii) Au niveau national

Le Plan National de Développement (PND) 2018-2025 : La fonction sociale du MASM est rattachée à l'objectif spécifique 3 du Plan National du Développement 2018-2025 « Mettre en place des mécanismes pérennes et inclusifs de protection sociale » de l'objectif stratégique 1 « humain sain, compétent et compétitif ». La réalisation de cet objectif permettra de renforcer l'accès des populations à un système de couverture et de protection sociale adapté à la diversité des situations professionnelles et dans tous les secteurs (formel et informel). Le PND a pour ambition de réduire le niveau de pauvreté des populations et les inégalités entre les différentes régions et entre les groupes socioéconomiques, tout en poursuivant les réformes économiques et

structurelles indispensables à la croissance économique en vue de la protection des franges les plus démunies de la population.

En outre, à travers l'objectif spécifique 5 de l'objectif stratégique 2, le PND vise à assurer un financement plus adapté de l'économie en augmentant le volume de crédit aux secteurs formels et informels. Suivant, le MASM utilise la microfinance comme instrument pour assurer l'autonomisation des couches vulnérables. En effet, la microfinance favorise le développement économique en permettant à une part croissante des ménages, des micros, des Petites et Moyennes Entreprises (MPME) d'accéder à une large palette de services financiers pour un coût raisonnable et socialement soutenable pour les pauvres. Le MASM à travers ce plan stratégique contribuera à améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base et à la protection social.

Politique Holistique de Protection Sociale (PHPS) 2014-2024 : Elle est le document de référence des mesures relatives à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus vulnérables au Bénin. Elle prend en compte: l'assistance sociale, l'assurance sociale, les services d'action sociale et la législation protectrice et privilégie trois instruments que sont la prévention, la protection et la promotion sociale. Les fonctions du MASM s'arriment avec la PHPS qui vise à réduire la vulnérabilité des populations face aux risques. Pour atteindre cet objectif, cinq priorités, sur lesquelles le présent plan stratégique s'appuie, ont été définies. Il s'agit de : (i) la promotion des transferts sociaux ; (ii) le renforcement des services d'actions sociales ; (iii) le renforcement des régimes contributifs ; (iv) l'extension de l'assurance sociale ; et (v) la consolidation du cadre législatif et réglementaire.

Le Programme d'Action du Gouvernement 2021-2026 : Il est le cadre référentiel de mise en œuvre des interventions du Gouvernement et une déclinaison du PND sur la période 2021-2026. Le présent plan stratégique trouve son fondement dans le pilier 3 du PAG qui envisage l'accroissement durable du bien-être social des populations. Son axe stratégique 6 « Renforcement des services sociaux de base et de protection sociale » regroupe la principale action qui abrite les projets du MASM.

Dans son pilier 3 « Accroître durablement le bien-être social des populations », il y est préconisé le repositionnement institutionnel de l'ANPS au centre de l'action sociale de proximité de l'Etat.

4.1.2 Les principes

Le présent plan stratégique sera mis en œuvre par les acteurs du domaine des Affaires sociales et de la Microfinance dans un environnement administratif moderne, caractérisé par la clarification des missions de l'Etat et l'efficacité quant à la satisfaction des besoins des usagers. Il sera déployé en se fondant essentiellement sur les principes suivants :

- le respect de la séparation des fonctions politiques de celles techniques et administratives au sein du ministère ;
- la gestion en mode programme, axée sur les résultats, la responsabilisation des agents publics et la capitalisation des bonnes pratiques ;
- l'imputabilité et la reddition des comptes ;
- la promotion des compétences, de la subsidiarité et la rupture avec l'impunité ;
- la promotion de l'équité de genre et de l'égalité des chances ;
- le respect de l'environnement et du cadre de travail ;
- l'éthique et la transparence dans la gestion du ministère ;
- la recherche permanente de la rigueur pour la production d'une offre de services de bonne qualité, de l'efficacité et de l'efficience ;
- les services aux populations vulnérables et à ceux qui en ont le plus besoin ;
- la collaboration et le partenariat ;
- la créativité et la proactivité.

Ces principes vont davantage gouverner la mise en œuvre du plan stratégique et renforcer notre capacité d'anticipation et d'adaptation aux changements, dans la flexibilité et dans la recherche permanente de solutions adéquates aux besoins émergents de services d'action sociale et de microfinance de qualité.

4.2 Rappel de la mission et vision

4.2.1 Rappel de mission du ministère

Selon le décret N°2021-572 du 03 novembre 2021, le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) a pour mission de définir, d'impulser, de conduire, de coordonner la mise en œuvre, de faire le suivi-évaluation de la politique de l'État en matière de protection sociale et de l'enfant, de promotion de la famille et de la femme, de la solidarité nationale et de l'égalité des chances, de promotion de la microfinance et de l'inclusion financière. À ce titre, il est chargé :

- **en matière de promotion des affaires sociales :**
 - de concevoir, de coordonner, de suivre la mise en œuvre et d'évaluer la politique nationale en matière de solidarité nationale, de protection sociale, d'inclusion des personnes en situation de handicap, de promotion de la femme et de protection des enfants et des Personnes âgées ;
 - de contribuer à la conception et à la mise en œuvre des programmes de promotion de l'égalité de l'équité et du genre, sur les plans éducatif, social, économique, culturel, politique et juridique ;
 - de coordonner l'appui-conseil aux organismes et organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la famille, de l'enfant et de l'adolescent ;
 - de contribuer au développement d'activités concourant à la préservation de la cohésion familiale, à l'amélioration des conditions de vie des familles, à la

réinsertion sociale des enfants en situation difficile, à la vie associative et à l'autonomisation de la femme ;

- d'initier, en collaboration avec les structures compétentes des ministères concernés, les projets de textes législatifs et réglementaires sur la famille, la femme, l'enfant, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap puis de veiller à leur vulgarisation et à leur application effective;
- de contribuer à la gestion des secours, aides, actions de solidarité et opérations humanitaires aux communautés ;
- d'organiser les actions de prise en charge psycho-sociale des personnes infectées et/ou affectées par les maladies infectieuses et les épidémies en collaboration avec le ministère en charge de la Santé ;

- **en matière de microfinance :**

- de concevoir, de vulgariser et de mettre en œuvre la stratégie nationale pour le développement de la microfinance ;
- de participer à la conception, à la coordination et au suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale d'inclusion financière ;
- de contribuer à la création et à l'amélioration continue d'un environnement favorable à l'émergence et au développement des systèmes financiers décentralisés en collaboration avec le ministère en charge des finances ;
- de fournir l'appui-conseil et la formation aux promoteurs d'institutions de microfinance, aux systèmes financiers décentralisés ;
- d'appuyer toute démarche de développement de produits financiers innovants adaptés aux besoins des acteurs du secteur de la microfinance en collaboration avec le ministère en charge des finances ;
- d'assurer la représentation de l'État et de faire le plaidoyer au sein des organismes nationaux et internationaux ayant pour vocation la promotion et le développement de la microfinance en vue de lutter contre la pauvreté.

4.2.2 Vision stratégique

La vision du MASM pour les cinq (05) prochaines années est :

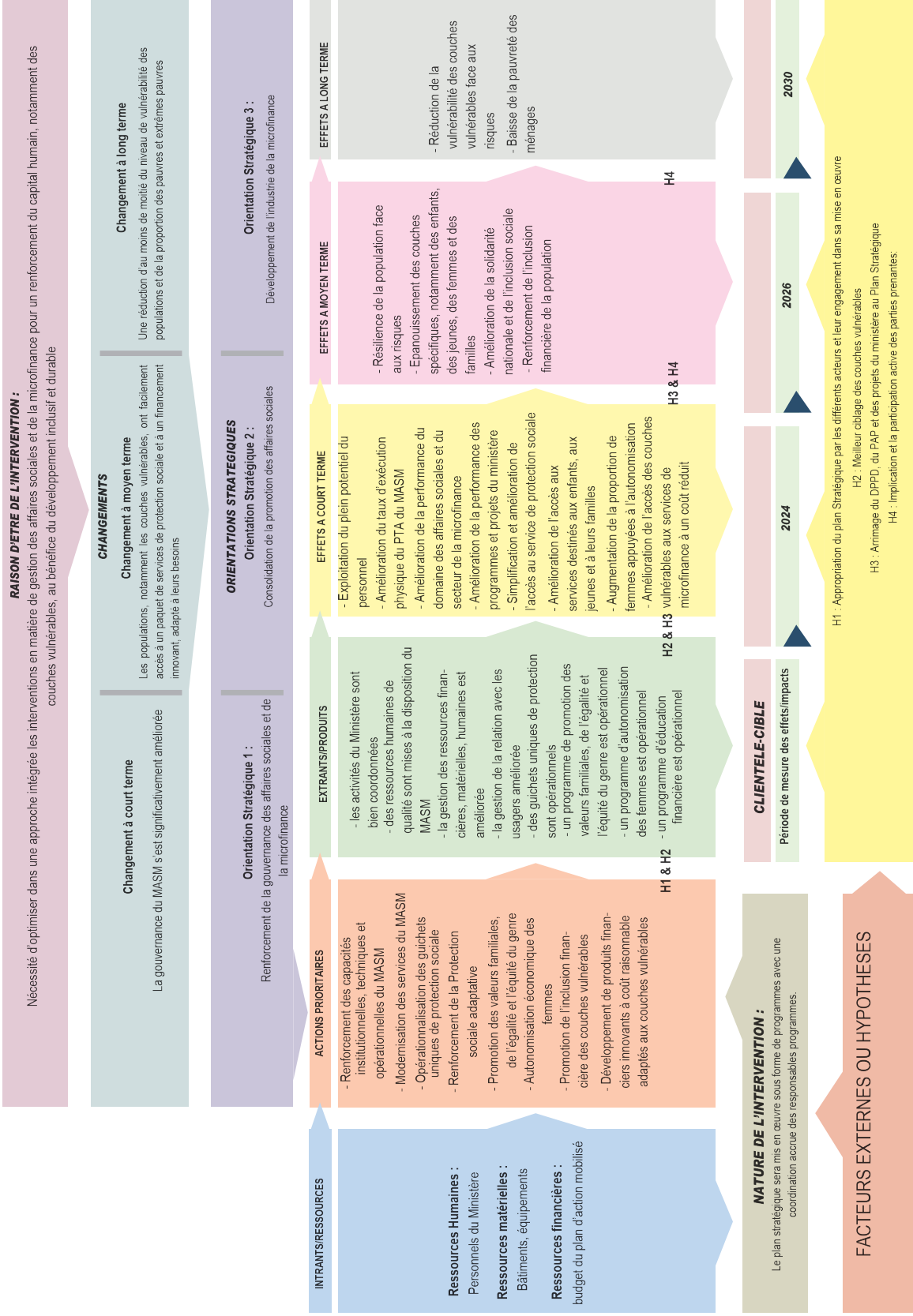
« Le MASM est en 2026, une plateforme intégrée d'offre et de facilitation des services de protection sociale et d'inclusion financière, adaptée aux besoins des couches vulnérables de la population béninoise »

4.3 Changements attendus (Théorie du changement)

Cette partie présente le modèle logique qui retrace la raison d'être, les aspirations et la logique d'intervention du plan stratégique ainsi que le résumé narratif qui explique les relations de cause à effet entre les différentes composantes du modèle logique.

4.3.1. Modèle logique

THEORIE DU CHANGEMENT



4.3.2. Résumé narratif

La raison d'être du présent plan stratégique est d'optimiser dans une approche intégrée, conformément aux orientations nationales, les interventions en matière de gestion des affaires sociale et de la microfinance pour un renforcement du capital humain, notamment des couches vulnérables, au bénéfice du développement inclusif et durable. En effet, depuis 2017, le MASM a pris en charge les fonctions antérieurement gérées dans d'autres ministères qui disposaient déjà des plans stratégiques. Ces plans stratégiques étant venus à échéance et leur évaluation sommaire montre que des efforts restent à fournir dans les secteurs des affaires sociales et de la microfinance pour améliorer le niveau de vie des franges marginalisées de la population béninoise. Pour assurer une véritable coordination des actions de ce département ministériel face aux nouveaux enjeux de développement, le MASM a procédé à l'élaboration du présent plan stratégique pour la période 2022-2026 dont l'opérationnalisation devrait permettre d'obtenir les changements ci-après :

- A court terme : l'amélioration de la gouvernance au MASM, répondant aux exigences d'une administration de développement ;
- A moyen terme : un accès plus aisé des populations, notamment les couches vulnérables, à un paquet de services de protection sociale et à un financement innovant, adapté à leurs besoins ;
- A long terme : la réduction d'au moins de moitié du niveau de vulnérabilité des populations et de la proportion des pauvres et extrêmes pauvres, participant ainsi à la production de la richesse du pays.

La concrétisation des changements attendus à long, moyen et court termes nécessite la réalisation efficace des résultats issus de la mise en œuvre des DPPD du MASM opérationnalisés à travers des programmes déclinant les orientations stratégiques retenues dans le Plan Stratégique.

De façon spécifique, il est attendu une exploitation du plein potentiel du personnel ; une amélioration du taux d'exécution physique du PTA du MASM ; une amélioration de la performance des programmes et projets du ministère ; une simplification et une amélioration de l'accès au service de protection sociale ; une amélioration de l'accès aux services destinés aux enfants, aux jeunes et à leurs familles et une amélioration de l'accès des couches vulnérables aux services de microfinance à un coût réduit.

Pour y parvenir, trois programmes opérationnalisent les trois orientations ci-après : (i) Renforcement de la gouvernance des affaires sociales et de la microfinance ; (ii) Consolidation de la promotion des affaires sociales ; (iii) Développement de l'industrie de la microfinance.

Le changement attendu sera tributaire de plusieurs conditions à réunir en particulier :

- l'appropriation du Plan Stratégique par les différents acteurs et leur engagement dans sa mise en œuvre ;
- le meilleur ciblage des couches vulnérables ;
- la volonté politique ;
- l'arrimage du DPPD, du PAP et des projets du ministère au Plan Stratégique ;
- la mobilisation effective des ressources financières ;
- l'implication et la participation active des parties prenantes ;
- la résilience à l'instabilité institutionnelle.

4.4 Orientations et objectifs stratégiques

Pour une bonne contribution à la réalisation de la vision ci-dessus définie, les orientations stratégiques ci-après ont été retenues :

- Renforcement de la gouvernance des affaires sociales et de la microfinance;
- Consolidation de la promotion des affaires sociales ;
- Développement de l'industrie de la microfinance.

4.4.1 Orientation stratégique N°1 : Renforcement de la Gouvernance des affaires sociales et de la microfinance

Pour faire face aux nombreux défis de promotion des affaires sociales et du développement de la microfinance, les capacités de coordination et de pilotage du MASM devront être renforcées en vue d'améliorer de manière continue la qualité des services publics rendus à ses bénéficiaires. Cette orientation se décline en objectif stratégique ci-après :

4.4.1.1 Objectif stratégique : Améliorer les performances du ministère

Sous cet objectif stratégique, il s'agit de renforcer les capacités opérationnelles du Ministère. Le MASM fera des plaidoyers pour le recrutement et la mise à disposition du personnel cadre spécialisé de qualité et en quantité suffisante dans les secteurs des affaires sociales et de la microfinance. Le ministère veillera à renforcer les capacités techniques (formations diplômantes et formations continues) du personnel du MASM en vue de leur spécialisation.

En dehors de la réponse au manque de personnel, l'accent sera mis sur la dotation du ministère en des ressources matérielles nécessaires et des infrastructures pour créer un cadre de travail confortable pour les fonctionnaires. Des plaidoyers seront également faits pour une dotation en ressources financières suffisantes. De plus, le numérique sera mis à profit pour favoriser l'accès aux services du ministère quelle que soit la position du contribuable.

Par ailleurs, il sera instauré un cadre de dialogue permanent entre les acteurs à divers niveaux en vue d'assurer une meilleure coordination des interventions. Dans ce cadre, un creuset d'échanges des acteurs étatiques et non étatiques, devra se réunir périodiquement, idéalement une fois par trimestre, pour faire le point des initiatives développées et harmoniser les points de vue sur les stratégies d'intervention.

Il sera instauré une démarche qualité à l'instar d'autres organisations publiques, pour renforcer l'accès aux services du ministère. Les structures déconcentrées du ministère, notamment les CPS, seront transformés en des guichets uniques de protection sociale (GUPS).

4.4.2 Orientation stratégique N°2 : Consolidation de la promotion des affaires sociales

Les problèmes identifiés dans le domaine social concernent principalement la vulnérabilité des ménages pauvres et la persistance des inégalités, des violences basées sur le genre, de la forte dépendance économique des femmes y compris la prise en charge psychosociale des OEV, des PVVIH, des patients tuberculeux, etc. Pour faire face à ces problèmes, cette orientation vise à soutenir l'ambition du Gouvernement à faire du « Hautement social ». Elle se décompose en un objectif stratégique visant à promouvoir les systèmes de protection sociale, des valeurs familiales, de l'égalité, de l'équité entre sexes et de l'autonomisation économique des femmes.

4.4.2.1 Objectif stratégique : promouvoir les systèmes de protection sociale, des valeurs familiales, de l'égalité, de l'équité entre sexes et de l'autonomisation économique des femmes

Les interventions sous cet objectif stratégique abordent la mise en place d'un système de protection sociale adaptative aux chocs, l'accès des plus pauvres (ou des couches vulnérables) aux services sociaux de base et la promotion des valeurs familiales, de l'égalité et l'équité du genre.

Le MASM devra, en lien avec le Ministère en charge de la santé, coordonner des actions permettant de garantir la sécurité pour les femmes enceintes, les mères allaitantes et leurs familles, ainsi que l'accès effectif à des soins de santé maternelle et infantile de qualité. Aussi le MASM devra-t-il en collaboration avec le CNLSTP assuré le lead en matière de soutien aux couches vulnérables de prise en charge psychosociale et d'activités communautaires en lien avec les maladies prioritaires¹³. Il renforcera les actions de protection sociale intégrant l'invalidité pour garantir un accès effectif aux régimes généraux pour les personnes handicapées, les personnes du troisième

13 Plan stratégique national intégré orienté vers l'élimination du VIH/SIDA, de la tuberculose, du paludisme, des hépatites, des IST et des épidémies (PSNIE).

âge ainsi qu'aux prestations d'invalidité et aux services d'aide qui répondent à leurs besoins spécifiques.

De même, la stratégie d'intervention du MASM envisage pour les années à venir, de diverses opérations afin de disposer d'un avenir où les femmes et les hommes, quelle que soit leur situation socio-économique, ont les mêmes droits et opportunités pour accéder à un financement et à des biens, créer et diriger des entreprises, participer pleinement et effectivement aux prises des décisions affectant leurs existences et bénéficier des services publics et des ressources communes en toute équité et en toute sécurité. Cette mesure passera par des actions périodiques de renforcement de capacité à l'endroit des familles.

Par ailleurs, l'un des facteurs clés qui favorisent le développement des leviers familiaux est l'autonomisation économique des femmes. Il permet en outre de répondre à d'autres questions très importantes liées au développement des valeurs familiales notamment aux conditions de vie des ménages. Par ailleurs, l'éducation des enfants constitue la base fondamentale sur laquelle les appuis seront concentrés afin d'éviter les situations désastreuses observées dans différents lieux au sujet des enfants.

4.4.3 Orientation stratégique N°3 : Développement de l'industrie de la microfinance

Le développement de la microfinance par le MASM passe inévitablement par une finance inclusive et digitale. La promotion de la finance inclusive implique la mise en place, au profit des personnes défavorisées, d'un dispositif de financement susceptible de lever les facteurs spécifiques d'exclusion. Pour cela, l'orientation stratégique N°3 se décline en un objectif stratégique.

4.4.3.1 Objectif stratégique : Améliorer l'accès des couches économiquement faibles aux services financiers adéquats

L'accès des couches vulnérables aux services financiers et non financiers, notamment les jeunes, les femmes, les handicapés et les ruraux, passe par la promotion de l'inclusion financière des couches vulnérables, ainsi que le développement de produits et services adaptés à leurs conditions.

La mise en œuvre des interventions y afférentes permettra de créer des emplois décents et durables au bénéfice des couches vulnérables et d'améliorer ipso facto leurs conditions de vie. Les avantages de la finance digitale sont multiples et permettent de transformer la situation financière des couches vulnérables. Toucher des populations dans des zones difficiles d'accès, offrir des services rapides et sécurisés aux clients ou réduire les coûts des produits financiers sont autant d'opportunités offertes par le digital et qui permettent de favoriser l'inclusion financière.

Il s'agira donc pour le MASM, à travers ses services compétents, de mener des actions pour accompagner les institutions de microfinance (IMF) à définir et mettre en place leur stratégie digitale afin d'améliorer leurs performances financières et sociales et par conséquent favoriser l'inclusion financière dans tout le pays. Cette stratégie permettra aussi aux IMF d'ouvrir de nouveaux canaux de distribution alternatifs pour améliorer leur couverture géographique, offrir de nouveaux produits et services innovants à leurs bénéficiaires et/ou améliorer leur efficacité opérationnelle.

Tableau 3 : Synthèse du cadre stratégique

N°	ORIENTATIONS STRATEGIQUES	OBJECTIFS STRATEGIQUES	AXES D'INTERVENTION
1	Renforcement de la Gouvernance des affaires sociales et de la microfinance	Améliorer la coordination et le pilotage du Ministère	Renforcement des capacités institutionnelles, techniques et opérationnelles du MASM
			Modernisation des services du MASM
			Opérationnalisation des guichets uniques de protection sociale
2	Consolidation de la promotion des affaires sociales	Promouvoir les systèmes de protection sociale, des valeurs familiales, de l'égalité, de l'équité entre sexes et de l'autonomisation économique des femmes	Renforcement de la Protection sociale adaptative
			Promotion des valeurs familiales, de l'égalité et l'équité du genre
			Autonomisation économique des femmes
3	Développement de l'industrie de la microfinance	Améliorer l'accès des couches économiquement faibles aux services financiers adéquats	Promotion de l'inclusion financière des couches vulnérables
			Développement de produits financiers innovants à coût raisonnable adaptés aux couches vulnérables



CADRE PROGRAMMATIQUE

V. CADRE PROGRAMMATIQUE

Les actions prioritaires à mener à court et moyen termes pour la réalisation de la vision sont abordées par programme.

La mise en œuvre du plan est organisée autour de trois (3) programmes libellés ainsi qu'il suit :

- Programme 1 : Pilotage et soutien aux services du Ministère
- Programme 2 : Renforcement de la gestion des affaires sociales
- Programme 3 : Développement de la microfinance

5.1. Synthèse du cadre programmatique

Le tableau ci-dessous présente ces différents programmes.

Tableau 4 : Cadre programmatique

Intitulé du Programme	Objectif global	Objectifs spécifiques	Actions
Programme 1 : Pilote et Soutien aux services du Ministère	Améliorer la coordination et du ministère	Renforcer le système de planification, de programmation et de gestion des ressources humaines, matérielles et financières du ministère	Action 1 : Planification et programmation Action 2 : Gestion efficace des Ressources humaines, matérielles et financières
		Renforcer le système d'information et de suivi-évaluation	Action 3 : Modernisation du Système d'information et renforcement du dispositif de suivi-Evaluation
		Améliorer les performances des CPS	Action 4 : Appui à l'opérationnalisation des guichets uniques de protection sociale
		Renforcer le système de protection sociale	Action 1 : Services sociaux et mécanismes durables de protection sociale
Programme 2 : renforcement de la gestion des affaires sociales	Améliorer le bien-être socio-économique des couches vulnérables	Promouvoir les valeurs familiales, le genre et l'autonomisation économique des femmes	Action 2 : Développement des Espaces Publics de Protection Sociale Action 3 : Leviers familiaux, promotion du genre et autonomisation économique des femmes
		Promouvoir la finance inclusive avec une offre variée de services financiers adaptés aux activités des ménages pauvres ou à faible revenu aussi bien en zone rurale qu'urbaine	Action 4 : Projet d'Autonomisation des Femmes et du Dividende Démographique au Sahel (SWEDD)
Programme 3 : Développement de la microfinance	Améliorer l'accès des ménages pauvres ou à faible revenu aux services financiers adéquats	Accroître les opportunités/services offerts par les SFD	Action 1 : Professionnalisation des acteurs du secteur Action 2 : Accroissement des opportunités des SFD

Intitulé du Programme	Objectifs spécifiques	Actions	Coût estimé en milliers de FCFA					total	
			Sources	2022	2023	2024	2025		2026
Programme 1 : Pilote et Soutien aux services du Ministère	Renforcer le système de planification, de programmation et de gestion des ressources humaines, matérielles et financières du ministère	Action 1 : Planification et programmation	BN, PTF	346 250	360 100	411 345	469 238	534 596	2 121 529
		Action 2 : Gestion efficace des Ressources humaines, matérielles et financières	BN, PTF	563 775	582 326	650 965	728 508	816 051	3 341 624
	Renforcer le système d'information et de suivi-évaluation	Action 3 : Modernisation du Système d'information et renforcement du dispositif de suivi-Evaluation	BN, PTF	327 500	330 600	342 070	355 028	369 657	1 724 855
		Action 4 : Appui à l'opérationnalisation des guichets uniques de protection sociale	BN, PTF	903 724	935 873	1 054 824	1 189 207	1 340 917	5 424 545
Total Programme 1 :				2 141 249	2 208 899	2 459 204	2 741 981	3 061 221	12 612 553

Programme 2 : Renforcement de la gestion des affaires sociales	Renforcer le système de protection sociale	<p>Action 1 : Services sociaux et mécanismes durables de protection sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projet pour l'Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (ARCH) - Programme décennal de filets de protection sociale productifs au Bénin (PDFPSP) 	BN, PTF	23 523 383	60 714 758	67 119 789	77 326 837	71 941 150	300 625 917
		<p>Action 2 : Développement des Espaces Publics de Protection Sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programme de Modernisation des Espaces Publics de Protection Sociale et de Promotion du Genre (PMEPPS-PG) 	BN, PTF	2 156 250	2 242 500	2 328 750	1 500 000	1 500 000	9 727 500

Programme 2 : Renforcement de la gestion des affaires sociales	Action 3 : Leviers familiaux, promotion du genre et autonomisation économique des femmes - Projet de Promotion du Genre et de l'Autonomisation des Femmes (2PGAF). - Projet d'Appui à l'Intégration Socio-économique des Personnes Vulnérables (PAIS- PV)	BN, PTF	2 051 875	2 224 750	2 229 788	2 212 965	2 059 161	10 778 539
		Promouvoir les valeurs familiales, le genre et l'autonomisation économique des femmes						
Total Programme 2 :	Action 4 : Soutien à la capture du dividende démographique - Projet d'autonomisation des femmes et dividende démographique au sahel (SWEDD)		15 000 000	17 000 000	7 573 710	0	0	39 573 710
			42 731 508	82 182 008	79 252 037	81 039 802	75 500 311	360 705 666

Promouvoir la finance inclusive avec une offre variée de services financiers adaptés aux activités des ménages pauvres ou à faible revenu aussi bien en zone rurale qu'urbaine	Action 1 : Professionnalisation des acteurs du secteur	BN	1 191 101	1 198 745	1 227 028	1 258 980	1 295 053	6 170 908
		PTF						
Programme 3 : Développement de la microfinance	Action 2 : Accroissement des opportunités des SFD - Projet de Renforcement du micro-crédit mobile (PRMCM)	BN	11 914 500	30 690 104	33 331 311	24 915 458	15 183 522	116 034 895
		PTF						
Total Programme 3 :			13 105 601	31 888 849	34 558 339	26 174 438	16 478 575	122 205 802
Montant total de mise en œuvre du Plan Stratégique			57 978 358	116 279 756	116 269 580	109 956 221	95 040 107	495 524 022



MÉCANISME DE FINANCEMENT

VI. MÉCANISME DE FINANCEMENT

5.2. Budgétisation des actions

Le tableau ci-dessous présente l'évaluation financière des actions.

Tableau 5 : Evaluation financière des actions

Le Plan Stratégique nécessite dès la première année un doublement des ressources allouées au secteur couvert par le Ministère. Pour ce faire la mobilisation de ressources doit :

❖ Être multidirectionnelle :

- vers le Budget National où il s'agit d'argumenter pour obtenir un financement des secteurs affaires sociales et microfinances à la hauteur des engagements pris dans le Programme d'Actions du Gouvernement 2021-2026;
- vers les Partenaires Techniques et Financiers qui soutiennent les actions du MASM, en recadrant et développant les partenariats existants ;
- vers de nouveaux partenaires techniques et financiers qui doivent être approchés, notamment sur des thématiques nouvelles ;
- vers les collectivités locales et leurs partenaires. Le transfert des compétences 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 actions de protection sociale et les services déployés au niveau local.

❖ **Privilégier l'appui programmatique et les modalités de financement conjoint**, en particulier pour les PTF, ceci dans l'esprit de la Déclaration de Paris. Pour cela, une reformulation des appuis des PTF sera conduite, qui recherchera, sur la base de ce Plan Stratégique, des engagements pluriannuels et concertés, par exemple sous forme de corbeille commune de financement.

❖ **Exiger une efficacité accrue du Ministère dans la chaîne PPBSE** 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 les secteurs des affaires sociales et de la microfinance ;
- la programmation et la conception de projets.

Cette démarche méthodologique de mobilisation des financements va de pair avec un plan de communication qui permet aux acteurs internes, aux acteurs externes, aux bénéficiaires et aux partenaires d'avoir une vision claire des objectifs à atteindre ainsi



**MECANISME DE
MISE EN ŒUVRE,
DE SUIVI ET
D'ÉVALUATION**

VII. MECANISME DE MISE EN ŒUVRE, DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

que des échéances.

Ce chapitre aborde les différents mécanismes de mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

7.1 Mécanisme de mise en œuvre

Le Plan stratégique du MASM assorti d'un plan d'action soutenu par des programmes devient, dès son approbation par le Conseil des Ministres, le cadre de référence de toutes les interventions du Ministère. Il sera mis en œuvre annuellement à travers le Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses (DPPD).

Le dispositif de mise est entièrement intégré à celui retenu dans le cadre de la LOLF dans la gestion des programmes budgétaires. Il est articulé autour de trois (03) comités de gestion des programmes budgétaires (CGPB), placés sous l'autorité du Ministre en charge des affaires sociales, à savoir :

- le comité de gestion du programme 1 : « Pilotage et soutien aux services du Ministère » présidé par le Directeur de la Planification, de l'Administration et des Finances (DPAF) ;
- le comité de gestion du programme 2 : « Renforcement de la Gestion des Affaires Sociales » présidé par le Responsable du Programme 2 ;
- le comité de gestion du programme 3 : « Développement de la Microfinance » présidé par le Responsable du Programme 3.

7.2 Dispositif de suivi évaluation

Pour assurer la mise en œuvre efficace du plan stratégique du Ministère, il sera mis en place un mécanisme de suivi évaluation des secteurs des affaires sociales et de la microfinance. Ce mécanisme sera articulé autour des points suivants :

❖ Mécanisme de suivi

Le mécanisme de suivi du Plan Stratégique du Ministère repose sur le dispositif institutionnel décrit au point 7.1.

Suivant ce dispositif, les responsables des programmes occupent une place cruciale

dans le suivi du plan stratégique du ministère. Présidents des CGPB, ils s'appuient sur les responsables d'action pour élaborer les rapports trimestriels de suivi et le rapport annuel de performance.

Les responsables d'action ont l'obligation de rendre compte périodiquement aux présidents du CGPB, des diligences accomplies dans l'exécution des activités relevant de leur compétence. Ce point d'exécution, permet de faire l'état d'avancement du PTA des programmes budgétaires du Plan stratégique sur les difficultés rencontrées et définir les perspectives.

Le DPAF consolide les rapports d'exécution des programmes pour la production d'un rapport d'exécution analytique du Ministère soumis au Ministre.

Les différents rapports trimestriels sont examinés lors des revues trimestrielles du Ministère. A cette occasion, les responsables d'actions, d'activités et tous les autres acteurs du Ministère apprécient la mise en œuvre des recommandations de la revue précédente, les performances réalisées en fin de période, les difficultés majeures rencontrées et formulent les perspectives pour la période restante.

Les orientations/recommandations et instructions sont soumis sont répercutées au niveau des CGPB via le DPAF. Les Présidents des CGPB informent les responsables d'actions, d'activités pour la prise des mesures idoines en vue de la mise en œuvre des orientations/recommandations et instructions.

❖ Mécanisme d'évaluation

L'horizon du plan stratégique étant de cinq ans (2022-2026), il est nécessaire de faire une évaluation sommaire du présent plan stratégique en 2024. La réalisation de cette évaluation permettra de disposer des données probantes pour opérer les ajustements nécessaires afin de s'adapter continuellement à l'environnement socio-économique national, sous régional, régional et international. Une deuxième évaluation (évaluation finale) sera effectuée en 2026 en vue de disposer d'un plan stratégique pour la période suivante.

Il est utile de rappeler que l'évaluation systématique de tous les projets ou programmes ayant plus de cinq années d'existence dans le portefeuille du MASM, telle que prescrite par le Conseil des Ministres en sa séance du 02 mai 2018, contribue à disposer de données probantes qui faciliteront l'évaluation du plan stratégique.

7.3. Cadre de mesure de performance

Le tableau ci-après présente le cadre de performance du plan stratégique. Il s'agit des indicateurs d'appréciation de l'atteinte de changements à court, moyen et long terme.

Tableau 6 : Cadre des indicateurs du plan stratégique

Indicateurs	Données de base		Valeurs cibles					Structure responsable
	Année	Valeur	2022	2023	2024	2025	2026	
Programme 1 : Pilotage et Soutien aux services du Ministère								
Taux d'exécution physique du PTA	2021	61,63%	90%	100%	100%	100%	100%	DPAF
Indice d'efficience	2021	0,85	0,95	1	1	1	1	DPAF
Taux de satisfaction du personnel	2021		100%	100%	100%	100%	100%	DPAF
Taux d'exécution financière du budget	2021	72,10%	90%	100%	100%	100%	100%	DPAF
Proportion d'outils de planification et de suivi élaborés dans les délais prescrits	2021		100%	100%	100%	100%	100%	DPAF
Taux de couverture en connexion internet du ministère	2021	12%	20%	50%	80%	100%	100%	DSI
Taux de digitalisation des services	2021	0	30%	60%	90%	100%	100%	DSI
Taux de préarchivage	2021	10%	15%	30%	40%	50%	60%	DSI
Programme 2 : Promotion socio-économique des couches vulnérables								
Proportion des ménages pauvres prise en charge par les filets sociaux	2021		95%	100%	100%	100%	100%	
Taux d'accroissement de la fréquentation des CPS	2021		15%	20%	30%	40%	50%	

Indicateurs	Données de base		Valeurs cibles					Structure responsable
N o m b r e d'infrastructures de protection sociale et de promotion du genre construites	2021	6	2	5	5	5	5	Programme de modernisation des espaces publics de protection sociale
N o m b r e d'infrastructures de protection sociale et de promotion du genre réhabilitées	2021	4	3	5	7			Programme de modernisation des espaces publics de protection sociale
Nombre de domaines sécurisés	2021	0	7	8	10	12	14	Programme de modernisation des espaces publics de protection sociale
P r o p o r t i o n de familles réconciliées	2018	73,72%	90%	100%	100%	100%	100%	
P ourcentage des Orphelins et Enfants Vulnérable (OEV) bénéficiant d'une prise en charge	2021		50%	60%	70%	75%	80%	
P ourcentage des PTA bénéficiant d'une prise en charge	2021	33,88%	40%	50%	60%	70%	80%	
P ourcentage des personnes vivant avec un handicap bénéficiant d'une prise en charge	2021							

Indicateurs	Données de base		Valeurs cibles					Structure responsable
Indice de Développement et des Inégalités entre les Sexes au Bénin (IDISB)	2021		0,617	0,620	0,62	0,620	0,620	Rapport IDISB
Pourcentage de femmes occupant un emploi salarié	2021							
Programme 3 : Microfinance								
Proportion de SFD respectant les normes de gestion	2021		20%	20%				DGM ; FNM ; ANSSFD
Taux d'accès au crédit en milieu rural	2021		10%	15%				INSAE
Taux d'accroissement des clients des SFD	2021		15%	15%				FNM ; DGM
Nombre de nouveaux produits créés et adaptés aux besoins de la clientèle rurale	2021		10	10				DIFAE ; FNM, ANSSFD
Nombre de points de services	2021	685	687	700				ANSSFD

7.4 Analyse des risques et Conditions de succès

7.4.1 Risques

Dans la mise en œuvre du présent plan, sont à envisager les risques ci-après: (i) les risques institutionnels, (ii) les risques opérationnels, (iii) les risques techniques.

7.4.1.1. Risques Institutionnels

- **Changements institutionnels et baisse de la dotation budgétaire**

La mise en œuvre effective du Plan Stratégique requiert une rigidité de la structure du Gouvernement pour conserver dans un même ministère les fonctions des affaires

sociales et de microfinance. La consolidation de ces fonctions au sein du même ministère depuis 2018 par le Gouvernement prouve son engagement à faire assurer une coordination commune pour les deux fonctions. En effet, l'engagement politique doit être soutenu et la mise en œuvre du plan devra être toujours au centre des préoccupations jusqu'à son terme.

Toutefois, il pourrait subsister un risque de faible dotation du financement requis pour la mise en œuvre du plan. Ce risque peut être réduit grâce à la diversification des partenariats tant privés que publics ; lesquels devraient regrouper les organisations de la Société Civile, les particuliers et les Organisations Non Gouvernementales. De même, un effort d'absorption des crédits est requis.

- **Insuffisance du management des acteurs**

La mise en œuvre du plan requiert une coordination et une adhésion sans faille de tous les agents du ministère. Le cadre institutionnel décrit bien les rôles de chaque acteur. Pour assurer la réussite de la mise en œuvre du plan, il est indispensable que chaque acteur des différents comités soit en alerte face aux différents dysfonctionnements qui pourraient surgir dans la mise en œuvre du plan.

Cependant, la réussite du plan reste toujours dépendante de la continuité du leadership des différents comités et équipes qui doivent veiller au respect de l'opérationnalisation par chaque structure du MASM.

7.4.1.2. Risques Opérationnels

Il serait important de s'assurer de la capacité technique des membres de l'équipe de mise en œuvre et/ou des acteurs impliqués dans l'élaboration du Plan. Cela s'explique généralement par le fait que souvent ce ne sont pas les acteurs impliqués dans l'élaboration du plan qui sont chargés de la mise en œuvre où a minima n'y sont plus associés pour partager l'esprit même du plan. D'où l'importance d'associer d'une manière ou d'une autre ces acteurs à la réalisation.

Outre ce risque lié à la difficulté à mettre en œuvre efficacement le plan pour la réalisation des changements attendus, il est noté aussi les risques liés à la mise à disposition tardive des agents de l'Etat pour renforcer l'exercice de la fonction de microfinance du ministère.

7.4.1.3. Risques techniques

- **Faiblesses des compétences**

L'envergure de la mise en œuvre d'un tel plan requiert des compétences et capacités techniques et managériales. Malgré les compétences existantes au niveau des structures du ministère, ce risque perdure au niveau des acteurs déconcentrés. Pour y remédier le présent plan prévoit des renforcements des capacités des acteurs opérationnels.

7.5 Conditions de succès

Les conditions de mise en œuvre et de succès de ce plan stratégique dépendent dans une large mesure de la volonté et du portage politiques, de l'engagement des responsables des structures et de son appropriation par les cadres du ministère. Aussi, la réussite de la mise en œuvre du plan stratégique appelle-t-elle systématiquement l'implication et l'appropriation de tous les acteurs. En outre, la mobilisation des ressources pour financer la mise en œuvre du plan et un cadre institutionnel bien géré constituent un facteur déterminant de succès. En effet, l'atteinte des objectifs du plan stratégique dépend d'un certain nombre de conditions notamment :

- l'adhésion des parties prenantes ;
- l'efficacité des autres acteurs étatiques (ministères et communes) dans l'accomplissement de leur mission ;
- la mise à disposition par la fonction publique du personnel qualifié ;
- l'accompagnement soutenu des PTF ;
- la dynamisation du système de gestion d'information du MASM;
- les conjonctures socio-économiques favorables tant au niveau national, régional qu'international.



CONCLUSION

CONCLUSION

Le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance, conscient de la nécessité de mettre en place une dynamique dans ses interventions et de renforcer son système de planification, s'est doté de ce plan stratégique.

Le diagnostic établi a mis l'accent sur l'accès aux services sociaux de base par les couches vulnérables et au développement de la microfinance. Aussi, a-t-il été établi que les structures d'appui restent encore confrontées à des difficultés/faiblesses et exposées à des menaces dont il a été tenu compte dans l'élaboration de ce plan stratégique.

De la même manière, les forces et les opportunités relevées dans l'étude diagnostique ont été valorisées dans la définition du cadre stratégique. Ces éléments de base identifiés de façon participative et à partir desquels la vision et les orientations stratégiques ont été formulées constituent le socle dudit plan stratégique qui, dorénavant, sert de guide dans la conduite de la mission phare d'appui au développement des secteurs des affaires sociales et de la microfinance.

Dans son opérationnalisation, le présent plan stratégique servira de boussole dans le cadre de l'élaboration des différents documents budgétaires notamment le Document de Programmation Pluriannuelle de Dépenses (DDPD), le Projet Annuel de Performance (PAP) et les Plans de Travail Annuel (PTA).

Le présent plan stratégique a été également profondément inspiré des Objectifs de Développement Durable, du Plan National de Développement (PND) 2018-2025, du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2021-2026. Au regard de la multiplicité des actions et de la diversité des acteurs dans le secteur, le MASM se doit de réussir la mise en œuvre de ce plan stratégique en mettant en place un cadre de concertation des acteurs publics et privés afin de s'assurer de la qualité des services fournis.

Enfin, il convient de noter que le présent plan stratégique ne pourrait être mis en œuvre sans les conditions de succès rappelées dans ce document ainsi que l'élaboration d'autres instruments nécessaires à son exécution.



TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	i
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	ii
LISTE DES TABLEAUX	v
LISTE DES FIGURES	v
ANNEXE	v
AVANT-PROPOS	vii
CLARIFICATION DE QUELQUES CONCEPTS	xi
RESUME EXECUTIF	xix
INTRODUCTION	1
I. CONTEXTE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE.....	5
1.1 Contexte.....	7
1.1.1 Le social et la microfinance aux niveaux international et régional.....	7
1.1.1.1. L'environnement international et régional de la couverture sociale.....	7
1.1.1.2. La situation de la microfinance au niveau international et régional.....	7
1.1.2 Le social et la microfinance au plan national.....	8
1.1.2.1. L'environnement Social.....	8
1.1.2.2. La situation de la microfinance.....	10
1.2 Démarche méthodologique	11
1.2.1. Cadrage de la mission	11
1.2.2. Elaboration des outils de collecte d'informations	11
1.2.3. Collecte des données	11
1.2.4. Traitement et analyse des informations.....	11
1.2.5. Elaboration et validation du plan stratégique	12
II. PROBLEMATIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE.....	13
III. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA MICROFINANCE	17
3.1 Diagnostic institutionnel du Ministère	19
3.1.1. Coordination des actions des domaines des affaires sociales et de la microfinance.....	19
3.1.2. Services d'accompagnement à la base	20
3.1.3 Ressources humaines du MASM.....	20

3.1.4 Ressources financières du MASM	22
3.1.4.1 Ressources financières des ex-ministères en charge des affaires sociales et de la microfinance.....	23
3.1.4.2 Ressources financières des ex-ministères en charge des affaires sociales et de la microfinance sous le MTFPAS	23
3.1.4.3 Ressources financières du MASM	24
3.1.5 Ressources matérielles (patrimoine et logistiques).....	25
3.1.5.1 Patrimoine du MASM au niveau central.....	25
3.1.5.2 Patrimoine du MASM au niveau déconcentré	25
3.2 Analyse rétrospective des fonctions du MASM.....	27
3.2.1 Analyse organisationnelle et opérationnelle du secteur des affaires sociales....	27
3.2.1.1 Promotion de la famille, de la femme et du genre	27
3.2.1.2 Promotion de la solidarité nationale	29
3.2.1.3 Protection de l'enfant et de l'adolescent.....	30
3.2.1.4 Protection des personnes âgées.....	31
3.2.1.5 Promotion et protection des personnes en situation de handicap.....	32
3.2.1.6 Mise en place du socle de protection sociale	33
3.2.2 Analyse organisationnelle et opérationnelle du secteur de la microfinance.....	34
3.2.2.1 Promotion de la microfinance	34
3.2.2.2 Professionnalisation et assainissement du secteur de la microfinance	37
3.2.2.3 Promotion de l'inclusion financière	37
3.2.2.4 Promotion de l'éducation financière	37
3.2.2.5 Services financiers aux couches économiquement faibles	38
3.3 Analyse SWOT du Ministère.....	39
3.4 Problèmes majeurs du MASM	43
3.5. Défis et enjeux du MASM.....	43
3.5.1. Défis majeurs à relever	43
3.5.2. Enjeux	43
IV. CADRE STRATÉGIQUE.....	45
4.1 Fondements et principes directeurs	47
4.1.1 Les fondements.....	47
4.1.2 Les principes	48
4.2 Rappel de la mission et vision.....	49
4.2.1 Rappel de mission du ministère	49

4.2.2 Vision stratégique	50
4.3 Changements attendus (Théorie du changement)	50
4.3.1. Modèle logique	50
4.3.2. Résumé narratif	52
4.4 Orientations et objectifs stratégiques	53
4.4.1 Orientation stratégique N°1 : Renforcement de la Gouvernance des affaires sociales et de la microfinance	53
4.4.1.1 Objectif stratégique : Améliorer les performances du ministère	53
4.4.2 Orientation stratégique N°2 : Consolidation de la promotion des affaires sociales	54
4.4.2.1 Objectif stratégique : promouvoir les systèmes de protection sociale, des valeurs familiales, de l'égalité, de l'équité entre sexes et de l'autonomisation économique des femmes.....	54
4.4.3 Orientation stratégique N°3 : Développement de l'industrie de la microfinance	55
4.4.3.1 Objectif stratégique : Améliorer l'accès des couches économiquement faibles aux services financiers adéquats.....	55
V. CADRE PROGRAMMATIQUE	57
5.1. Synthèse du cadre programmatique	59
5.2. Budgétisation des actions	62
VI. MÉCANISME DE FINANCEMENT	65
VII. MECANISME DE MISE EN ŒUVRE, DE SUIVI ET D'ÉVALUATION	69
7.1 Mécanisme de mise en œuvre	71
7.2 Dispositif de suivi évaluation.....	71
7.3. Cadre de mesure de performance	72
7.4 Analyse des risques et Conditions de succès.....	75
7.4.1 Risques.....	75
7.4.1.1. Risques Institutionnels	75
7.4.1.2. Risques Opérationnels.....	76
7.4.1.3 Risques techniques.....	76
7.5 Conditions de succès	76
CONCLUSION	79
TABLE DES MATIERES.....	83
ANNEXE	88

ANNEXE : EQUIPE DE REDACTION

COMITE D'ORIENTATION	
Dr TOGNIFODE Médessè Véronique	Ministre des Affaires Sociales et de la Microfinance
SUPERVISION ET COORDINATION	
KPOCHAN Natacha	Directrice de Cabinet du Ministre
WELE IDRISOU Pascal	Secrétaire Général du Ministère
DIRECTION TECHNIQUE	
HONKPEHEDJI Noutaï Rodrigue	Directeur de la Planification, de l'Administration et des Finances
EQUIPE DE REDACTION	
ABODE SEGOUN Bignon Symphorien	Chef du Service des Etudes et de la Statistique
SIDI Souradjou	Chef du Service de la Planification et du Suivi- Evaluation
TOKPO Luc	Chef Division de la statistique
DEDEWANOU Carole	Chef de la Cellule Genre et Environnement
SOFONOU Romaric	Personne Ressource
METINHOUE Oscar	Personne Ressource
WOROU Virgile	Cadre/DPAF
YAKPA Hervé	Cadre/DPAF
OUASSAGARI Kamel	Cadre/DPAF



MINISTÈRE
DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA MICROFINANCE

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

Tél : + 229 60 42 02 02
www.social.gouv.bj