



REPUBLIQUE DU BENIN



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

PLAN STRATEGIQUE

2013-2017



APPUI TECHNIQUE ET FINANCIER
AMBASSADE DU ROYAUME DU DANEMARK

JUIN 2012

Préface

La République du Bénin, s'est dotée depuis l'an 2000 d'une vision claire de son développement. Cette vision qui inscrit le « bien-être social » en bonne place permet l'élaboration des différentes stratégies de croissance pour la réduction de la pauvreté.

Pour contribuer de façon plus décisive à l'émergence du pays ainsi qu'au partage équitable de la « prospérité », le Ministère de la famille a organisé le diagnostic du secteur de la protection sociale, du développement social et de la solidarité dont il a la charge conformément aux recommandations des Etats Généraux du secteur en décembre 2010.

Ainsi, se fondant sur la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté et l'option de la Gestion Axée sur les Résultats dans la chaîne de Planification-Programmation-Budgétisation et Suivi-évaluation, il s'est défini une vision stratégique sur les cinq années à venir.

Le plan stratégique du Ministère a pour ambition d'accroître en quantité et en qualité les prestations sociales offertes aux populations les plus vulnérables et de contribuer à leur autonomisation.

Il est désormais la boussole pour tous les acteurs publics et privés qui interviennent dans le secteur ainsi que pour les partenaires afin que tous les efforts convergent à répondre à l'engagement du Ministère : « chacun à sa place dans la Nation ! ».

Fatouma AMADOU DJIBRIL

Ministre de la Famille, des Affaires Sociales,
de la Solidarité Nationale, des Handicapés
et des Personnes de Troisième Âge

SOMMAIRE

Liste des tableaux.....	5
Liste des graphiques.....	5
Liste des figures.....	5
Liste des sigles utilisés	6
RESUME EXECUTIF	8
1. INTRODUCTION	18
1.1 Le contexte	18
1.2 Approche méthodologique	19
2. LE CHAMP DU SECTEUR SOCIAL COUVERT PAR LE MINISTERE ET SES PROBLEMATIQUES	21
2.1. Aperçu général des problèmes sociaux au Bénin	21
2.1.1 Le contexte économique et social du Bénin	21
2.1.2 La vulnérabilité et les risques sociaux	23
2.1.3 La demande et les besoins de protection sociale	24
2.1.4 Les stratégies de prévention et de protection contre les risques	24
2.2. Le cadre de référence du MFASSNHPTA	25
2.2.1 Le cadre stratégique de référence :	25
2.2.2 Bref historique du champ couvert par le Ministère en charge de la Famille et des Affaires Sociales.....	26
2.2.3 Le champ couvert par le diagnostic stratégique	27
3. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE	28
3.1. la protection sociale	28
3.1.1 La protection des personnes handicapées	28
3.1.2 La protection de l'enfant et de l'adolescent	31
3.1.3 La protection de la femme	35
3.1.4 Les personnes de troisième âge	39
3.1.5 La mise en place du socle de protection sociale	42
3.2 le développement social	45
3.2.1 Le développement communautaire	46
3.2.2 La promotion du genre	47
3.2.3 La promotion de la famille	50
3.3. La solidarité nationale	53
3.3.1 Le champ de la Solidarité Nationale	53
3.3.2 L'exercice de la solidarité nationale par le Ministère	53
3.4. L'analyse institutionnelle et organisationnelle du Ministère.....	56

3.4.1	Analyse de l'organisation du Ministère	56
3.4.2	Les moyens	59
3.4.3	Analyse fonctionnelle.....	62
3.4.5	Synthèse de l'analyse institutionnelle et organisationnelle	65
3.5.	Synthèse des difficultés et des défis à relever par le Ministère.....	66
3.5.1	Les constats du Diagnostic stratégique	66
3.5.2	Les facteurs explicatifs	67
3.5.3	Tendances lourdes et évolutions en cours	68
3.5.4	L'analyse SWOT du Ministère:	70
3.5.5	Les défis que doit relever le Ministère	73
4.	VISION, OBJECTIFS ET AXES STRATEGIQUES	75
4.1.	Vision stratégique	75
4.2.	Objectifs.....	75
4.2.1	Objectif général	75
4.2.2	Objectifs spécifiques.....	76
4.2.3	Axes stratégiques	79
5.	MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES	87
5.1	la logique d'intervention du ministère.....	87
5.1.1	Objectifs spécifiques, résultats et indicateurs	88
5.2.	Dispositif de mise en œuvre	93
5.2.1	Le cadre institutionnel.....	93
5.2.2	Plan de mobilisation des financements	96
5.2.3	Plan de communication	97
5.2.4	Le suivi-évaluation du Plan Stratégique	98
5.3	Conditions de réussite	101
CONCLUSION.....		102
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....		103
ANNEXES		108
Annexe 1 : Analyse des moyens et ressources du Ministère.....		109
Annexe 2 : Valeurs de référence et valeurs cibles des indicateurs.....		115

LISTE DES TABLEAUX

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

LISTE DES GRAPHIQUES

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

LISTE DES FIGURES

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

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

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

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

RESUME EXECUTIF

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

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

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

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

Diagnostic stratégique :

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

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

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

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

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

Les groupes cibles du Ministère :

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

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

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

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

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

La mise en place du socle de protection sociale.

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

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

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

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

¹Projection INSAE

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

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

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

La protection des droits :

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

La prise en charge des personnes vulnérables :

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

L'autonomisation des groupes cibles

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

Les actions de solidarité nationale développées par le Ministère

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

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

Les actions de développement social développées par le Ministère :

La prise en compte de l'approche genre :

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

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

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

⁴Secours gérés par la DASSN, sinistres gérés par FNDSS

L'approche communautaire

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

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

La promotion de la famille

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

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

Diagnostic de l'action du Ministère

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les facteurs explicatifs :

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

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

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

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

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

⁵25% en 2011 avant la première tranche de recrutement hors quota

⁶11% en 2011 avant la première tranche de recrutement hors quota

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

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

Enjeux et attentes vis-à-vis du MFASSNHPTA :

Si le Ministère veut assumer pleinement la mission qui lui est confiée, conformément aux documents d'orientation nationaux, il devra considérer les enjeux et attentes suivants, qui sont de cinq ordres. Il devra :

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

Ceci exigera également du Ministère de :

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

Vision, Objectifs et Axes Stratégiques

Vision et orientations stratégiques

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

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

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

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

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

Améliorer le bien-être de la population en contribuant au renforcement de la protection sociale, de la solidarité nationale et du développement social.

Cinq (5) Objectifs spécifiques ont été déterminés, lesquels vont permettre au Ministère de réaliser ses ambitions au service de la population. Les interventions du Ministère seront conduites selon **12 axes stratégiques** dont l'articulation avec les objectifs spécifiques est la suivante :

<i>Objectifs spécifiques</i>		<i>Axes stratégiques</i>	
OS1	Mettre à disposition du public des services sociaux de proximité.	1	Augmentation de la gamme et du volume des services sociaux de proximité offerts au public
		2	Amélioration de la qualité des prestations sociales
OS2	Promouvoir des mécanismes durables de protection sociale pour les couches vulnérables.	3	Mise en place de dispositifs élargis de prise en charge des populations vulnérables
		4	Promotion des droits des groupes vulnérables
		5	Autonomisation des groupes cibles du Ministère
OS3	Développer les systèmes de solidarité au sein et en direction de la population.	6	Amélioration des systèmes de secours aux personnes vulnérables et de réponse aux urgences
		7	Extension du champ de la solidarité nationale
OS4	Soutenir la cohésion sociale en promouvant l'égalité et l'équité entre les hommes et femmes et en renforçant les leviers familiaux et communautaires.	8	Intégration du genre dans le processus de développement
		9	Renforcement des leviers familiaux
		10	Promotion du développement social et l'approche communautaire
OS5	Améliorer la gouvernance et les performances du Ministère	11	Internalisation de la gestion axée sur les résultats
		12	Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère

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

A travers ce Plan Stratégique, le Ministère veut voir émerger une nouvelle vision de la protection sociale et du service au public, délivrés principalement par les Centres de Promotion Sociale. Les CPS évoluent vers des « Complexes de la Protection Sociale » qui s'appuient sur un système informatisé et

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

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

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

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

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

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

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

La mise en œuvre du Plan Stratégique 2013-2017

Le cadre institutionnel

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

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

L'exécution

Tous les documents de programmation du Ministère, Budget-Programme et PTA, seront alignés sur le Plan Stratégique. Le niveau opérationnel d'exécution est constitué par les Centres de Promotion Sociale, les services sociaux spécialisés et les autres structures en contact avec les groupes cibles, et dans une moindre mesure par les directions techniques.

La mise en œuvre de ce Plan Stratégique requiert la poursuite des recrutements du personnel requis en quantité et en qualité. En prévision du plan 2D qui aboutira au transfert des compétences aux collectivités locales, le Ministère doit prendre les dispositions nécessaires en vue de nouer des partenariats avec les Communes. Un accent particulier doit être mis sur la collaboration avec les organisations de la société civile à l'échelle communautaire et les partenaires techniques et financiers.

La mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources devra être multidirectionnelle, vers le Budget National, les Partenaires Techniques et Financiers traditionnels et nouveaux, le secteur associatif (OSC, Fondations) et les collectivités locales. Le transfert des affaires sociales en faveur des collectivités locales doit être préparé et opérationnalisé. A cet effet, il s'agira d'élaborer le Plan 2D et rechercher dès à présent des modalités de mobilisation de ressources conjointes pour les infrastructures sociales et les services déployés au niveau local.

Une reformulation des appuis des PTF sera conduite en 2012, qui recherchera, sur la base de ce Plan Stratégique, des engagements pluriannuels et concertés, par exemple sous forme de corbeille de financement.

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

Le suivi-évaluation de la mise en œuvre

Le mécanisme de suivi évaluation du Plan stratégique se calque sur le modèle préconisé par le Ministère de l'Economie et des Finances dans le cadre de la réforme budgétaire⁷ et de la Gestion axée sur les résultats. Le suivi du plan stratégique et la production des indicateurs s'effectueront à travers le système en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre du Budget-Programme et des PTA, lesquels seront alignés sur le Plan Stratégique et son Plan d'actions. Il reposera sur la mesure des résultats obtenus à partir des indicateurs prédéfinis lors de l'élaboration du Plan. A partir de valeurs de référence établies sur la base de l'année 2011 (dernières données complètes disponibles), des valeurs-cibles ont été projetées sur la période de mise en œuvre du Plan Stratégique. Ces indicateurs sont calculés à partir des données de terrain que le MFASSNHPTA collecte d'une façon systématique.

Le suivi du Plan stratégique comprendra également un monitoring des activités et des résultats obtenus sur le terrain, des revues trimestrielles qui permettent de faire le point sur les avancées et les difficultés; des revues annuelles, qui sur la base du rapport de performances, permettent de revoir les priorités et de définir de nouvelles stratégies.

L'Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant, utilisera les informations et données produites par le suivi du Plan Stratégique pour développer la recherche-action, l'approfondissement de la connaissance des cibles et des problématiques et pour capitaliser l'expérience et des leçons apprises.

Deux évaluations d'étape sont prévues, à mi-parcours et à la fin du Plan Stratégique.

Les conditions de réussite :

L'atteinte des résultats escomptés reste tributaire de :

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

⁷Voir la figure n°.....

1. INTRODUCTION

1.1 LE CONTEXTE

Le Ministère en charge de la Famille s'est toujours vu confier des missions relatives à la protection sociale et au développements social, comprenant une mission de service au public plus couramment appelé « Affaires Sociales », des fonctions régaliennes d'encadrement et de suivi du secteur, et une mission de conception et recherche-action sur les politiques et stratégies publiques dans les domaines qui lui sont attribués. *Ces différentes attributions concourent à l'objectif de réduction de la pauvreté et à la croissance en améliorant la stabilité sociale et la productivité du travail.*

Du fait d'une situation socio-économique difficile au Bénin, caractérisée par la persistance de la pauvreté qui touche 33% de la population, l'exclusion sociale s'accroît et crée un fossé grandissant entre une minorité bien intégrée dans les circuits économiques et sociaux et de larges couches de la population démunies. Dans ce contexte de crise, les transferts sociaux et les prestations sociales agissent comme des stabilisateurs économiques et sociaux et deviennent une priorité des interventions de la puissance publique.

Le Bénin a participé à de nombreux forums sur la protection sociale et la protection des couches vulnérables et a adhéré à de nombreuses conventions internationales, prenant ainsi des engagements fermes de tout mettre en œuvre pour assurer une protection adéquate et une insertion satisfaisante aux populations à risque, et pour promouvoir l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes. Ces engagements ont été constamment réaffirmés dans les projets de Gouvernement et sont clairement identifiés dans les documents cadre d'orientation stratégique des politiques publiques.

Le Ministère en charge de la Famille fait ainsi face à une demande et des attentes qui ne cessent de croître en volume et en complexité, provenant à la fois de ses publics cibles privilégiés, de la société en général et de la puissance publique, ceci alors que le Ministère ne dispose que de moyens très limités. Selon la Politique de décentralisation, les affaires sociales vont relever des compétences des communes, le ministère conservant un rôle régalien dans ce domaine. D'autres problématiques sont en plein développement, comme celles du développement social, du socle de protection sociale et de la solidarité. Le Ministère doit donc se repositionner sur l'ensemble de son secteur en tenant compte de ces évolutions et se donner les moyens de contribuer significativement à la réduction de la pauvreté et au développement du capital humain national.

Le Plan Stratégique 2013-2017 du MFASSNHPTA a pour ambition d'être la boussole de toutes les actions à conduire par le Ministère pour déployer sa mission dans toutes ses dimensions. Structuré en 5 parties, le document clarifie la démarche méthodologique adoptée pour l'élaboration du Plan; établit le diagnostic des actions du Ministère, des moyens qu'il met en œuvre et de sa réponse face aux besoins et attentes qui lui sont adressées; définit une vision, des objectifs et des stratégies pour relever les principaux défis découlant du diagnostic; et présente le dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation assortis des conditions de réussite.

1.2 APPROCHE METHODOLOGIQUE

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

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

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

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

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

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

La démarche suivie s'est déroulée en 8 étapes :

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

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

3. L'élaboration du diagnostic stratégique qui comprend :

La collecte d'information faite sur la base :

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

L'analyse stratégique :

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

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

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

5. La construction du Plan stratégique.

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

6. Un atelier de pré-validation a revu l'ensemble du Plan Stratégique, à savoir la partie diagnostic et la partie Vision, Objectifs et axes stratégiques ainsi que le Plan d'actions prioritaires. Le document provisoire a été soumis pour avis à la Direction Générale des Politiques du Développement du Ministère en charge du Développement et au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

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

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

2. LE CHAMP DU SECTEUR SOCIAL COUVERT PAR LE MINISTERE ET SES PROBLEMATIQUES

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

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

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

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

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

2.1. APERÇU GENERAL DES PROBLEMES SOCIAUX AU BENIN

2.1.1 Le contexte économique et social du Bénin

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

La persistance d'une grande pauvreté

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

La pauvreté non monétaire recule durant la même période car elle passe de 40% en 2007 à 31 % en 2009, ce qui est reflété par la progression de l'IDH qui s'établit à 0,435 en 2010⁸. Cette amélioration provient de la mise en œuvre de politiques sociales menées par le gouvernement depuis 2006, telles que la gratuité des enseignements primaires, l'octroi de microcrédit aux plus pauvres, la poursuite des investissements en infrastructures sociales.

La pauvreté multidimensionnelle touche 72% de la population⁹. L'indice de pauvreté multidimensionnelle est établi par rapport à la satisfaction de dix besoins de base. Il en ressort que 7 Béninois sur 10 ne peuvent en moyenne satisfaire six besoins parmi les dix considérés.

La persistance de grandes inégalités

Dans ce contexte de pauvreté massive, de grandes inégalités sociales persistent et ralentissent le processus de développement du pays. Selon le RDMH, l'indice d'inégalité du développement humain s'établit à 0,282. 35,2% du niveau potentiel de développement humain est perdu du fait de ces inégalités, qui touchent particulièrement la santé et l'éducation¹⁰. Cette perte constatée est supérieure à celle estimée pour l'Afrique subsaharienne. La pauvreté monétaire est particulièrement accentuée en milieu rural, et dans les départements du nord (Alibori, Atacora et Donga).

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

Une croissance économique faible,

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

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

L'amélioration de l'accès aux services

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

⁸ Cet indice est compris entre 0 et 1. Ses composantes synthétisent les conditions de vie (revenu national brut par habitant), les conditions sanitaires (espérance de vie à la naissance) et l'accès au savoir (durées moyenne et attendue de scolarisation).

⁹ Estimation du RMDH (rapport mondial sur le développement humain), PNUD, 2010

¹⁰ Estimation du RDMH, PNUD 2010

¹¹ Estimation du FMI en janvier 2012

Des mutations sociales d'envergure

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

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

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

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

2.1.2 La vulnérabilité et les risques sociaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.3 La demande et les besoins de protection sociale

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

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

2.1.4 Les stratégies de prévention et de protection contre les risques

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

Dans un contexte où les mécanismes de solidarité traditionnels sont moins efficaces, **l'essentiel de la prévention contre les risques reposent sur des stratégies familiales**. Les filets de sécurité offerts par les familles traditionnelles tendent à disparaître avec l'émergence de la famille nucléaire et l'adoption de modes de vie urbains, ainsi que par la fragilisation générale des familles qui sont fortement touchées par la pauvreté.

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

1) Pour la prévention des risques :

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

2) Pour la protection contre les risques

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

La société civile est particulièrement mobilisée dans les actions de prévention des risques, en réalisant des projets visant à l'autonomisation et au renforcement des capacités des catégories vulnérables ou pauvres.

2.2. LE CADRE DE REFERENCE DU MFASSNHPTA

2.2.1 Le cadre stratégique de référence :

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

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

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

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

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

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

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

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, adoptés en 2000 constituent un ensemble d'engagements à réaliser afin de progresser notablement vers la réduction de la pauvreté à l'horizon 2015. Les préoccupations sociales y sont prépondérantes et concernent l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim, l'éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, la réduction de la mortalité infantile et maternelle, la lutte contre les maladies, la préservation de l'environnement pour un développement durable, et l'émergence d'un partenariat mondial qui accompagne les pays les moins avancés dans leur combat contre la pauvreté.

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

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

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

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

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

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

Les évolutions importantes à souligner sont :

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

2.2.3 Le champ couvert par le diagnostic stratégique

Les deux derniers décrets¹⁵ précisent les attributions du Ministère autour de trois champs thématiques :

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

Le concept de développement social :

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

Le concept de protection sociale :

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

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

Le concept de solidarité nationale.

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

Le mandat du Ministère est large et multiforme, comportant d'une part une mission de service au public et d'autre part l'encadrement de trois domaines d'intervention. La demande provenant à la fois de ses publics cibles privilégiés, de la société en général et de la puissance publique, ne cesse de croître, en volume et en complexité, alors que le Ministère ne dispose que de moyens très limités. Selon la Politique de décentralisation, les affaires sociales vont relever des compétences des communes, le ministère conservant un rôle régalien dans ce domaine. D'autres problématiques sont en

¹⁵Décrets 2007-439 du 2/10/2007 et 2009-244 du 3/06/2009 portant respectivement attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de la Famille et de l'Enfant (MFE) et du Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale (MFSN)
du et du

plein développement, comme celles du développement social, du socle de protection sociale et de la solidarité. Le Ministère doit donc se repositionner sur l'ensemble de son secteur en tenant compte de ces évolutions et se donner les moyens de contribuer significativement à la réduction de la pauvreté et au développement du capital humain national.

3. DIAGNOSTIC STRATEGIQUE

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

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

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

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

Outre le mandat de protéger certaines catégories vulnérables, le Ministère est partie prenante d'une approche plus globale dans le cadre de la mise en place du socle de protection sociale¹⁶. Il participe à la définition de son contenu et de ses modalités d'application.

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

3.1. LA PROTECTION SOCIALE

3.1.1 La protection des personnes handicapées

a) La situation des personnes handicapées au Bénin

Par personnes handicapées, on désigne au Bénin « toute personne atteinte d'une déficience congénitale (malformation, trisomie 21) ou acquise (accident, maladie infectieuse), de sorte que son

¹⁶Se référer au Chapitre II A.5 p.25

aptitude à intégrer les différents systèmes (éducation, formation, emploi, etc.) soit compromise ou mal perçue. L'origine des handicaps est multiple, génétique ou sanitaire, de naissance ou acquise.

Panorama statistique.

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

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

Trois types de handicaps sont prédominants : la malvoyance (37,5%), la paralysie des membres inférieurs (12,7%) et la cécité (9%)¹⁷.

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

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

Le rejet et ses conséquences

Traditionnellement le handicap est perçu au Bénin comme une malédiction ou la sanction de la transgression d'un interdit, une sanction sociale d'un mauvais comportement¹⁸. L'ostracisme se traduit par :

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

Ce rejet a pour conséquence des difficultés d'accès :

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

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

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

Les besoins des personnes handicapées en protection sociale

Ils sont de trois (3) ordres :

¹⁷ Parmi les personnes handicapées : 7,2% sourds, 2,3% muets, 3,3% handicapés mentaux, 4,3% handicapés des membres supérieurs et 23,5% présentent d'autres handicaps

¹⁸ Étude sur les infanticides, UNICEF, XXXXX

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

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

Pendant longtemps, la prise en charge du handicap n'a pas été régie par des textes au Bénin. Le Bénin a ratifié le 23 août 2011 la Convention des Nations Unies relative aux Droits des Personnes Handicapées et vient d'adopter en Conseil des Ministres le 27 décembre 2011 une Politique Nationale de Protection et d'Intégration des personnes handicapées. L'arsenal juridique et réglementaire est sommaire et ne permet pas la mise en place de discrimination positive venant compenser les difficultés causées par le handicap. Au contraire, des mesures discriminatoires défavorables sont appliquées dans le recrutement des agents de la fonction publique. Les normes d'accès aux infrastructures ne sont pas appliquées et respectées.

Les prestations offertes

Au niveau institutionnel, plusieurs ministères sont impliqués dans la protection et l'appui aux personnes handicapées. Il s'agit des Ministères en charge : des Personnes Handicapées (MFASSNHPTA) ; de la Santé ; de l'Enseignement Maternel et Primaire ; du Travail ; du Sport ; de la Culture, du Développement et de la Réforme Administrative.

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

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

Les prestations et résultats obtenus se présentent comme suit :

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

Les prestations offertes par le MFASSNHPTA

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

Son action se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel:

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

Au niveau conception-recherche développement et orientation des politiques

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

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

a) La situation des enfants et des adolescents au Bénin

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

Panorama statistique de l'enfance et de l'adolescence

La population totale du Bénin était de 6.769.914 habitants en 2002 (RGPH3) et est estimée à 9 500 000 environ en 2011. C'est une population jeune avec 54% de moins de 18 ans en 2011, soit environ 5.100.000 enfants et adolescents..

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

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

Les enfants en situation de vulnérabilité

Certaines catégories d'enfants sont plus particulièrement à risque et sont confrontés à des pratiques ou des situations néfastes à leur bien-être. 25%¹⁹ environ des enfants béninois sont en situation de vulnérabilité,

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

La croissance du nombre des orphelins et des enfants vulnérables

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

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

Le respect insuffisant de l'individualité des enfants.

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

La maltraitance

- La maltraitance et les violences affectent également les filles et garçons. Cela va du déni de nourriture et de soins à des coups et blessures, injures, etc. Les enfants placés, en apprentissage et autres sont plus exposés à la maltraitance. Les auteurs des violences sont la famille, les maîtres d'apprentissage et patrons, etc.
- Les mutilations génitales féminines sont toujours pratiquées bien qu'en étant en régression. Dans 70% des cas, l'excision a lieu avant 8 ans. La prévalence actuelle est estimée à 13%²⁰.
- Les violences et abus sexuels concernent avant tout les filles de 10 à 18 ans. Le harcèlement et les abus sexuels sont répandus dans les milieux de formation et constituent un des freins à la scolarisation des filles dans le secondaire. Ces abus et violences sexuels ne sont pas suffisamment reconnus comme des violences graves et leur répression se heurte à de nombreux préjugés.

L'exploitation économique et sexuelle

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

¹⁹Etude sur la traite des enfants, 2007

²⁰EDS 2006

L'abandon des enfants et le manque de soutien

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

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

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

Les enfants et adolescents vulnérables sont confrontés à :

- un manque de sécurité, suite à la désintégration du tissu familial ;
- la détérioration de leurs conditions de vie et de développement (maintien à l'école, accès aux soins et à la nourriture, aux loisirs etc.) ;
- l'exposition à des comportements prédateurs : exploitation économique ou sexuelle, violences et maltraitements ;
- l'insuffisance de prise en charge et d'appui qui leur permettraient de retrouver des conditions de vie plus favorables à leur développement.
- l'insuffisance des structures d'accueil des enfants en situation difficile.

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

Les besoins des enfants sont de trois ordres :

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

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

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

Les prestations offertes

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

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

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

Les actions et leurs résultats :

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

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

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

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

c) La réponse du Ministère

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

Son action se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel:

- Les Centres de Promotion Sociale agissent au bénéfice direct des enfants vulnérables. Pour cela un paquet minimum d'activités a été défini qui comporte : l'identification des OEV ; la prise en charge pour les orphelins du Sida par la Cellule Cœur d'Espoir, des actions de réintégration familiale et de placement, le suivi nutritionnel des enfants mal nourris. Le service d'écoute et d'aide juridique installé dans 49 CPS assistent également des enfants (1904²¹ cas traités en un an d'exercice, concernant 1551 filles et 353 garçons). Des actions de sensibilisation et vulgarisation des textes protégeant les enfants sont réalisées en direction de publics bien ciblés, par exemple contre le harcèlement sexuel en milieu scolaire (1437 séances dans 49 communes en 2011 à travers le service d'écoute).
- Le Ministère est à l'origine de la création et de l'installation des comités locaux de lutte contre la traite des enfants (qui sont au nombre de 1800 en 2011), et de la constitution de 5 Brigades de surveillance des frontières.
- Les Centres de Promotion Sociale ont pour mission de suivre les enfants placés dans les centres et structures d'accueil dans leur circonscription.

²¹Statistiques internes produites par le service d'écoute

- Les secours d'urgence et les fonds de solidarité nationale viennent aussi en appui aux enfants, soit directement soit à travers leurs familles.
- Plusieurs CPS maintiennent des ateliers de formation pour les jeunes filles déscolarisées.
- Le Ministère apporte un appui direct à 4 CAPE chaque année.
- Pour toutes ces actions, hormis le service d'écoute, les performances et les résultats sont limités par l'insuffisance des ressources financières et humaines des CPS.

Au niveau conception-recherche, développement et orientation des politiques

- Le Ministère a pris une part active à la ratification des conventions protégeant les enfants et à l'élaboration du projet Code de l'Enfant, actuellement à l'étude par l'Assemblée Nationale. Des accords de coopération bilatérale sur la lutte contre la traite des enfants ont été signés avec le Nigeria, le Congo et bientôt le Gabon et le Togo.
- Il a également élaboré la Politique Nationale de Développement Intégré du Jeune Enfant, et la Politique et Stratégie Nationale de Protection de l'Enfant et son plan d'action quinquennal (2008-2012).
- Trois bases de données ont été mises en place auprès de l'Observatoire de la Famille, de la Femme, et de l'Enfant, la première spécifique aux enfants (CHILDPRO), la seconde l'autre consacrée aux violences faites aux femmes et aux filles et la dernière à la famille, à la femme et à l'enfant. Il produit régulièrement le tableau de bord social sur les indicateurs de vulnérabilité des enfants. Deux sites web ont été créés²².
- Dans son rôle régalien, le Ministère a élaboré les normes et standards de protection sociale et le paquet minimum relatif à l'accueil des enfants, les normes et standards des CAPE. Le ministère s'implique dans la révision des textes sur l'adoption des enfants. Un recensement des orphelinats a été effectué.
- Plusieurs études ont été commanditées.

3.1.3 La protection de la femme

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

a) La situation de vulnérabilité des femmes au Bénin

Panorama statistique.

Selon le dernier recensement général de la population de 2002, les femmes étaient 3.485.795 soit 51,5% de la population. La projection à 2012 porte le nombre de femmes à environ 4.597 398 sur un total de 9 012 163 habitants, en gardant la même proportion entre hommes et femmes au sein de la population.

Une grande exposition à la violence

Les normes et croyances sociales ont traditionnellement accordé peu de droits aux femmes et permis l'ancrage profond de pratiques violentes à leur égard. 69% de femmes ont été victimes de violences²³. La violence est d'abord présente au sein des foyers, à travers :

²²www.cnsce.net et www.offebenin.org

²³Etude sur les violences faites aux femmes, MFSN, 2009

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

Hors du cercle familial, les femmes et filles sont fortement exposées aux violences sexuelles, aux séquestrations et enlèvements pour obtenir de force des rapports sexuels. Elles sont victimes de viol, Le harcèlement sexuel est très prégnant en milieu scolaire et professionnel.

Une plus grande situation de pauvreté et de précarité

Les relations inégales au sein des familles créent une situation différenciée des hommes et des femmes. En effet, les femmes ont moins accès à tous les services de base. Majoritairement employées dans le secteur agricole de subsistance ou dans le secteur informel, leurs activités sont peu rémunératrices. Elles manquent de capital ainsi que d'autonomie de décision afin de développer leurs activités économiques. La déresponsabilisation des pères s'accroît lorsque le couple se sépare ; la femme se retrouve chef de famille seule à assumer toutes les dépenses. Bien que des dispositifs légaux soient prévus pour s'assurer de la contribution des pères à l'entretien des enfants, il est difficile en réalité d'obtenir le paiement de pensions alimentaires.

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

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

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

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

Les évolutions récentes et les tendances lourdes

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

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

Les violences à l'égard des femmes et des filles demeurent massives. Certains types de violence semblent être en diminution, comme les mutilations génitales féminines, tandis que d'autres sont en recrudescence comme les violences physiques graves.

Une progression de l'éducation des femmes, mais qui reste en deçà des objectifs de développement²⁴.

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

²⁴Cf Rapport d'avancement sur l'atteinte des OMD

Les études spécifiques, qui permettraient d'estimer la vulnérabilité sociale et économique des femmes au sein des familles et d'en évaluer l'évolution sont absentes. Aussi, la détérioration des conditions économiques a-t-elle entraîné une augmentation de la pauvreté monétaire dans les années récentes, après un fléchissement jusqu'en 2007. L'aggravation de la pauvreté affecte tous les membres des familles, et plus particulièrement les femmes qui ont moins d'accès aux ressources et services. Les indicateurs qui mesurent l'accès des femmes aux soins relatifs à la maternité ne montrent pas d'évolution fortement positive.

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

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

Les besoins sont de trois ordres :

1. La protection de son individualité. Ceci recouvre à la fois l'affirmation et la reconnaissance de ses droits tant sociaux qu'économiques, le respect de sa personne et de ses volontés, et la lutte contre les violences et la situation d'impunité des auteurs de violence.
2. La lutte contre la précarité et la vulnérabilité, laquelle se joue dans l'accès aux services qui garantissent sa survie (la santé) et ses possibilités d'avenir (l'éducation) ; mais aussi dans l'accès à des ressources et au capital qui permettent de sécuriser ses conditions d'existence.
3. La reconnaissance du triple rôle des femmes dans la société, et en particulier du poids et de la responsabilité qu'elles assument vis-à-vis des enfants. L'existence de dispositifs d'accompagnement et de filets de sécurité est une nécessité lorsque les conditions économiques et sociales remettent en cause la stabilité des familles et leurs revenus ou moyens d'existence.

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

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

Les prestations offertes

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

Les besoins des femmes en protection sont plus particulièrement pris en charge par le Ministère de la Justice, qui est essentiel pour la révision et la production des textes juridiques, les Ministères visant à

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

Les partenaires techniques et financiers sont fortement présents dans ce secteur. Ils investissent dans le secteur à travers un appui financier aux organisations de la société civile, le financement de programmes spécifiques dans lesquels interviennent des acteurs associatifs et institutionnels et l'appui programmatique aux départements ministériels et gouvernementaux comme le Ministère en charge de la Famille, l'Institut National pour la Promotion de la Femme, les Ministères en charge de l'éducation.

Les actions et leurs résultats :

Les actions menées depuis 2002 concernent notamment :

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

c) La réponse du Ministère

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

Son action se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel:

- Au bénéfice direct des femmes, les actions sont réalisées à travers le réseau des Centres de Promotion Sociale ;
- A travers les services d'écoute et de conseil aux femmes victimes de violations de leurs droits. Ces services installés à titre expérimental dans 49 communes fin 2009 ont été immédiatement très sollicités : sur 13 mois d'exercice, 12.129 visites et demandes de conseil ont été traitées par les assistants juridiques et 5.042 cas et dossiers ont été ouverts, concernant 4.927 femmes et filles.
- 1600 séances de sensibilisation ont été réalisées.
- Les CPS appuient et suivent environ 1200 groupements féminins dont ils ont accompagné la création.

Au niveau conception-recherche développement et orientation des politiques

- Le Ministère est à l'origine de l'élaboration de toutes les politiques et stratégies globales pour la protection et la promotion de la femme (la PNPF et la PNPG). Il intervient également en tant que chef de file pour la prise en compte du genre dans les stratégies sectorielles, à la fois pour la protection de la femme et pour sa promotion.

- Comme chef de file, le Ministère est chargé de la veille et du rapportage sur les engagements internationaux en la matière, ainsi que du rapportage sur les avancées réalisées dans le cadre des politiques et stratégies nationales. A cet effet, il organise des réunions de coordination, et collecte les informations nécessaires à son rapportage. Cette mission de veille et de suivi est mal assumée et les informations sont parcellaires.
- Le Ministère est fortement impliqué avec ses partenaires institutionnels et de la société civile dans l'élaboration de textes de loi garantissant les droits des femmes, et dans le plaidoyer qui conduit à leur approbation. Le dernier résultat en date est le vote et la promulgation de la loi n°2011-26 du 09 janvier 2012 portant prévention et répression des violences faites aux femmes. . Cependant, les lois protégeant la femme souffrent d'une insuffisance relative à leur vulgarisation et à leur application.
- A travers l'Observatoire, un mécanisme embryonnaire de veille sur les violences est en voie d'installation. Une base de données spécifique, SIGVFE, a été installée avec l'appui de partenaires extérieurs. Les données sont utilisées notamment pour produire le Tableau de Bord social. Le ministère en charge de la famille a commandité et supervisé des études comme celle portant sur les violences faites aux femmes (2008) laquelle a débouché sur un Plan d'action national.

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

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

3.1.4 Les personnes de troisième âge

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

a) La situation des personnes de troisième âge au Bénin

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

Panorama statistique.

L'effectif des personnes de troisième âge a triplé entre 1960 et 2002. La durée de vie s'est allongée à environ 59 ans en 2002. Bien que la population du Bénin reste encore jeune, les personnes de troisième âge représentent environ 5,5% de la population totale²⁵, soit un effectif de 522.000 personnes (projection 2011). Avec la transition démographique qui s'annonce, l'effectif et la proportion des personnes de troisième âge dans la population ne peuvent que croître.

²⁵Projection INSAE

Les statistiques disponibles sur les personnes de troisième âge proviennent du RGPH de 2002 et sont anciennes. En 2002, les personnes de troisième âge étaient à 86 % analphabètes (72% en milieu urbain et 92% en milieu rural). Cette population est plus féminine que masculine. Le ratio hommes/femmes a basculé en faveur de ces dernières en 1992 et est en 2002 de 94,2/100, ceci grâce à l'amélioration des conditions de vie et de santé des femmes.

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

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

Leur environnement familial et leur place dans la communauté

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

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

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

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

Des conditions de vie plus précaires

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

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

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

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

L'exode rural vide les campagnes des forces de travail et des jeunes adultes. Ce phénomène est particulièrement accentué dans l'Atacora où on rencontre des villages où seuls restent les personnes de troisième âge²⁶. Les jeunes envoient des fonds pendant un certain temps mais se désengagent progressivement de cette responsabilité. L'isolement et la pauvreté des personnes de troisième âge

²⁶Constat de terrain fait la DDFASSNHPTA

s'aggravent alors. Le salariat mobilisant les forces vives à l'extérieur de la maison oblige aussi à délaisser les personnes les plus âgées et dépendantes car il n'y a personne à la maison pour s'occuper d'elles.

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

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

Les tendances lourdes

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

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

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

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

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

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

b) La réponse institutionnelle :

Le cadre réglementaire :

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

Les interventions des acteurs hors ministère

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

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

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

Les prestations offertes par le Ministère

Au niveau conception-recherche

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

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

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

Au niveau opérationnel

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

3.1.5 La mise en place du socle de protection sociale

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

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

A son tour, en avril 2009, le système des Nations Unies propose la mise en place d'un socle de protection sociale pour amortir les effets de la crise économique et financière.

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

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

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

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

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

b) Les débats et les initiatives en cours

Le Ministère est particulièrement concerné par la partie non contributive de la protection sociale, qui s'adresse aux familles et aux groupes les plus vulnérables et prend la forme de transferts sociaux. Des études récentes²⁷ ont été menées et ont évalué les différentes modalités des filets de sécurité sociaux. Cinq (5) modalités existent au Bénin :

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

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

c) Les défis posés au Ministère par la mise en place du socle pour le Ministère en charge des Affaires Sociales

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

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

Les groupes vulnérables et les publics cible du Ministère en charge de la Famille sont confrontés à des difficultés multiples, qui vont de la survie alimentaire, à l'impossibilité de se soigner, de se loger, ou d'aller à l'école. Face à ses besoins multiples, la plupart des appuis sont octroyés sur une base sectorielle (santé, justice, éducation etc.) et obligent les personnes à engager plusieurs démarches auprès d'administrations différentes. Cette complexité des dispositifs peut décourager les personnes ayant le plus besoin d'aide, qui sont souvent les moins à même de poursuivre de telles procédures. Cette complexité des dispositifs d'aide

²⁷Notamment l'étude sur les filets de sécurité sociale au Bénin (Borgarello/Mededji/Eclou/Madji, WB 2011)

introduit également une certaine opacité dans leur attribution, puisque les critères et les procédures peuvent varier fortement d'un appui à l'autre et d'un lieu à un autre. Enfin, la multiplicité des procédures et des dispositifs d'aide peut encourager la fraude et le détournement, comme des inscriptions à plusieurs endroits pour un même appui, des déclarations frauduleuses etc. Il s'agit donc de tendre vers la simplification des aides.

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

Dans un contexte de restriction budgétaire, il est important que les prestations non contributives soient bien ciblées et parviennent effectivement aux catégories qui en ont le plus besoin. Cet impératif de justice sociale et de bonne gestion des ressources porte en germe la question de l'identification précise des personnes ayant droit aux appuis. Complétant les interventions plus stratégiques du Ministère en charge du Développement qui conduit les études et analyses relatives à la vulnérabilité, le Ministère en charge des Affaires Sociales est la seule institution gouvernementale qui soit en mesure d'effectuer le ciblage et l'identification concrète des bénéficiaires, ceci grâce à son expertise de terrain et son interaction étroite avec les autorités locales au niveau communal.

Le développement de filets sociaux de sécurité va poser de façon aiguë le problème de l'identification des familles éligibles aux dispositifs d'aide, comme les cash transferts (ou autres). Le Ministère en charge des Affaires Sociales va devoir adapter ses outils et procédures à cette nouvelle exigence.

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

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

c) L'assistance sociale pratiquée par le Ministère

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

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

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

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

- l'enquête sociale ;
- le plan d'intervention (les appuis matériels, l'accompagnement psycho-social, les secours) ;

- Le suivi (visites à domicile ou au travail etc.) ;
- la référence (orientation vers d'autres institutions qui peuvent faire une prise en charge partielle des difficultés) ;
- l'appui institutionnel (axés sur des groupements de bénéficiaires) ;
- la communication pour un changement de comportement.

En corollaire, le Ministère a travaillé sur la définition du paquet minimum d'activités à exécuter au niveau déconcentré. Un budget-plancher a été estimé qui permette de mener à bien un programme cohérent avec ce paquet minimum. Le budget requis est de 3.000.000 FCFA par CPS, de 2.000.000 FCFA par SSS et de 10.000.000 FCFA par DD. Le Ministère prépare une argumentation afin d'obtenir les financements adéquats et couvrir progressivement tous les besoins. L'expérience a pu démarrer dans 20 communes en 2011 grâce à l'appui de la Coopération Suisse et sera étendue à tous les CPS en 2013 sur les ressources du Budget national.

La réflexion sur le rôle et les fonctions du CPS a débouché sur une organisation-type du Centre, qui fonctionnerait avec 9 à 11 employés. Celle-ci reste encore théorique car la pénurie de ressources humaines amène la plupart des centres à fonctionner en 2012 avec deux ou trois employés. Afin de faciliter la mise en œuvre de ce paquet de prestations, le Ministère vient de concevoir un outil normalisé qui est la fiche client. Des progrès dans l'informatisation du suivi des publics cibles ont été accomplis pour les enfants vulnérables, au travers de la Cellule Cœur d'Espoir. 36.000 enfants vulnérables sont enregistrés dans cette base.

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

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

3.2 LE DEVELOPPEMENT SOCIAL

Le Ministère, constatant que l'approche d'assistance sociale ne suffit pas à apporter des solutions durables à la pauvreté des personnes les plus vulnérables, s'est engagé à partir des années 2005 dans une réflexion plus large²⁸.

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

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

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

²⁸Nourrie des expériences des pays africains ayant connu mis en œuvre avec succès une démarche de développement social (Tunisie, Maroc et Mali).

3.2.1 Le développement communautaire

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

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

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

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

a) L'expérience du FADIB dans le développement communautaire

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

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

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

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

L'orientation donnée à l'approche du Ministère en charge de la famille a été concurrencée à partir de 2008 par d'autres programmes nationaux plus performants dont le PNDCC. Le Ministère en charge du Développement a également utilisé les résultats du FADIB pour lancer le programme « Villages du Millénaire ». L'exercice se poursuit dans quelques Centres de Promotion Sociale (par exemple Adjara, Pérère, Klouékanmè) dont les agents ont été formés par le FADIB. En collaboration avec les équipes communales, ceux-ci continuent à animer des diagnostics pour leur localité et à rechercher le financement de petits projets en faisant appel aux initiatives privées.

Les acquis :

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

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

b) le développement communautaire au sein du Ministère

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

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

Ces deux politiques n'ont pas été élaborées.

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

3.2.2 La promotion du genre

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

a) La situation des inégalités entre hommes et femmes au Bénin se manifeste par :

✓ La persistance de fortes inégalités entre hommes et femmes est caractérisée par :

Elle se manifeste sur le plan politique et décisionnel par :

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

✓ Un accès inégal aux services et aux opportunités

- une faible fréquentation des services de santé liée à l'insuffisance de l'offre et au manque de moyens financiers pour se soigner. Seules 20% des femmes ont la décision finale sur leur santé.
- un écart de 8 points dans les taux brut de scolarisation des filles par rapport aux garçons dans le primaire en 2009-2010. La différence s'accroît fortement dans les cycles secondaires (26% de filles)

et supérieur, lesquels ouvrent l'accès à des métiers plus qualifiés et rémunérateurs. L'analphabétisme des femmes reste très élevé (50% de la tranche d'âge 15-24 ans en 2010).

- une faible présence dans le secteur d'emploi formel qui offre plus de protection sociale, de sécurité de l'emploi et de potentiel de progression. (83% des assurés à la CNSS sont des hommes contre 17 % des femmes en 2005).
- un moindre accès au capital, au foncier, au patrimoine lors des héritages et au crédit.

✓ ***Un manque de visibilité et de prise de conscience des inégalités***

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

✓ ***Les évolutions récentes et les tendances lourdes***

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

En conclusion : les difficultés rencontrées dans l'approche genre sont :

De convaincre :

- Faute d'indicateurs suffisamment parlants et régulièrement actualisés, les résultats obtenus accomplis dans la réduction des inégalités de genre ne sont pas suffisamment perceptibles. Cela rend difficile un engagement à un niveau suffisant pour produire des résultats tangibles.
- Le concept genre est toujours mal compris, notamment pour sa mise en application dans les politiques publiques.
- Les préjugés sur les rapports sociaux de sexe sont très profondément ancrés.

D'anticiper:

- Il n'y a pas suffisamment d'études socio-anthropologiques qui se penchent sur les mutations sociétales et qui permettront d'anticiper sur les changements en cours et de développer dès à présent des stratégies durables.

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

La réduction des inégalités de genre est devenue un thème spécifique du développement du capital humain dans le document de SCRP III. L'élaboration de la PNPF en 2000 fut une étape décisive dans l'intégration du genre car elle a abouti à la mise en place de points focaux dans tous les ministères. L'évaluation de cette politique à mi-parcours a conduit à l'élaboration de la Politique Nationale de Promotion du Genre adoptée en 2009. Celle-ci encadre et guide l'action gouvernementale en ce domaine. Elle consacre la mise en place de cellules focales dans toutes les institutions publiques, qui doivent veiller à l'intégration de l'approche genre dans leur secteur.

Les prestations offertes

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

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

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

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

Les actions et leurs résultats

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

c) La réponse du Ministère

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

Son action se déroule à plusieurs niveaux :

Au niveau opérationnel:

- Le Ministère coordonne et anime le mécanisme d'intégration du genre. Le mécanisme installé aux niveaux déconcentrés n'est pas pour l'instant activé.
- Une étude sur le fonctionnement et le positionnement des points focaux genre a été réalisée en 2010.

- Des formations sont organisées pour les membres des cellules focales des ministères sectoriels et pour les planificateurs communaux sur la prise en compte du genre dans les politiques, plans programmes et projets de développement nationaux et Communaux. Un accompagnement technique des cellules focales sectorielles se fait à travers le suivi d'une feuille de route et des conseils réguliers.
- La production d'un indice composite (l'IDISA 2011) est en cours, ce qui permettra de suivre de façon synthétique l'intégration du genre dans le cadre de la SCRP III.

Au niveau conception-recherche développement et orientation des politiques

- L'élaboration de la PNPG et de son Plan d'action qui constitue le cadre de référence de la promotion du Genre.
- Un mécanisme unifié de rapportage a été conçu en 2010, qui définit les modalités de collecte de traitement des informations et les indicateurs à renseigner. Les rapports périodiques attendus dans le cadre des engagements internationaux sont produits régulièrement en faisant pour l'instant recours à des consultants extérieurs.
- Des outils méthodologiques ont été conçus pour l'intégration du genre, et adaptés aux spécificités des ministères techniques (14 guides ont été produits et 13 sont en cours d'élaboration). Des modules de formation en intégration du genre ont été produits.
- Le Ministère est fortement impliqué dans l'élaboration et la relecture genre des documents d'orientations stratégiques : le DSCR III en 2010, ainsi que les documents sectoriels où il est convié pour expertise.

3.2.3 La promotion de la famille

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

a) La situation de la famille au Bénin

Types de famille et données quantitatives

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

De nouvelles formes de famille prennent une importance grandissante :

- la famille polygame sans unité de résidence où chaque cellule mère-enfants vit séparément ;

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

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

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

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

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

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

Les mutations sociales et économiques qui affectent les familles

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

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

Le processus d'individualisation, d'origine urbaine, gagne peu à peu tous les milieux.

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

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

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

Les tendances lourdes

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

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

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

Les exigences de la société vis-à-vis de la famille sont immenses alors que celles-ci sont fragilisées par les difficultés économiques et les mutations sociales et économiques. Il est aussi difficile déséparer clairement les besoins qui relèvent du niveau de la famille et ceux qui relèvent des individus ou de la société dans son ensemble. Ces besoins sont de trois ordres, et concernent :

1. l'accompagnement et le soutien des familles vulnérables pour qu'elles assurent leur rôle de protection et d'encadrement de leurs membres ;
2. des dispositifs qui facilitent aux familles pauvres l'accès aux services et au logement ;
3. des solutions pratiques et novatrices pour l'encadrement des enfants et la prise en charge des membres à besoins spécifiques.

b) La réponse institutionnelle.

Le cadre réglementaire

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

Les acteurs

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

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

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

Les actions et leurs résultats :

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

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

c) La réponse du Ministère

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

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

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

Au niveau conception/ recherche/ développement et orientation des politiques

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

3.3. LA SOLIDARITE NATIONALE

3.3.1 Le champ de la Solidarité Nationale

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

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

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

3.3.2 L'exercice de la solidarité nationale par le Ministère

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

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

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

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

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

a) La réponse aux sinistres :

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

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

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

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

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

b) La réponse aux catastrophes

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

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

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

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

c) La réponse à des cas spécifiques et exceptionnels

Il s'agit d'une opération de solidarité nationale qui veut toucher des personnes vivant des situations difficiles et persistantes et qui n'ont pas trouvé de solutions par les mécanismes habituels. Cela peut concerner des problèmes de santé, comme des malformations anciennes et non traitées, ou des situations de pauvreté extrême qui n'ont pas trouvé de réponse. Cette initiative est en place depuis 2010. 624 cas ont été répertoriés en trois ans. La collecte de fonds se fait à travers un Téléthon et le recueil de contribution des citoyens dans les administrations, les entreprises, les marchés et les écoles. Un compte spécial est établi pour recevoir tous les dons. La gestion en est effectuée par le FNDSS. Les fonds recueillis en 2010 étaient de 23.000.000 FCFA, et de 130.000.000 FCFA en 2011. 46 opérations ont été financées sur la contribution 2011 et 80 autres cas sont en cours de traitement.

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

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

Les améliorations à apporter sont donc de :

- améliorer les actions de communication et de médiatisation et de nouvelles formules de contribution, comme par exemple des parrainages ;
- décaler la campagne sur avril ce qui permettra une réalisation des actions dans la même année ;
- améliorer la reddition de comptes, tant financiers que relatifs à l'exécution et les diffuser largement pour rassurer les donateurs et les convaincre de l'utilité de leur contribution.

d) La gestion des secours de l'assistance sociale

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

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

Les acquis :

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

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

Les principales difficultés à mettre en exergue sont :

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

Les défis à relever sont donc essentiellement :

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

3.4. L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE DU MINISTÈRE

3.4.1 Analyse de l'organisation du Ministère

Les deux derniers décrets précisent ²⁹les attributions du Ministère autour de trois champs thématiques :

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

De façon transversale dans ces trois champs thématiques, le Ministère assume cinq (5) grandes missions :

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

²⁹Décrets 2007-439 du 2/10/2007 et 2009-244 du 3/06/2009 portant respectivement attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de la Famille et de l'Enfant (MFE) et du Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale (MFSN)

Pour assurer ces différentes missions, l'organisation institutionnelle mise en place par les autorités comprend :

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

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

1. la Direction de la Famille, de l'Enfance et de l'Adolescence (DFEA) ;
2. la Direction de la Promotion de la Femme et du Genre (DPFG) ;
3. la Direction des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale (DASSN) à laquelle est rattachée la Cellule Cœur d'Espoir (programme de prise en charge psycho-sociale des personnes infectées et/ou affectées par le VIH/SIDA) ;
4. la Direction de la Réadaptation et de l'Intégration des Personnes Handicapées (DRIPH) à laquelle est rattaché le Programme de Réadaptation à Base Communautaire des personnes handicapées.
5. la Direction des Personnes de Troisième Age(DPTA).

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

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

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

Les organismes sous tutelle :

Les Fonds : le FNDSS (qui regroupe désormais les anciens FASNAS et FADIB) et le FARIPH. Ce sont des instruments bénéficiant d'une autonomie de gestion et qui financent les secours et les petits projets émanant des groupes cibles du Ministère.

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

Des structures à autonomie de gestion et rattachées au Ministre: centres de formation des personnes handicapées (rattachés à la DRIPH), et les haltes-garderies qui fonctionnent sous l'égide des directions départementales.

Mettant en perspective cette structure organisationnelle et les attributions du Ministère, on peut constater que :

- **Au niveau central, le Ministère est structuré pour les aspects techniques autour des publics cibles.** Il y a ainsi des directions techniques par cibles-Enfant et adolescent ; famille ; personnes handicapées ; personnes de troisième âge, qui assument à la fois des fonctions régaliennes, de conception et de recherche, de veille et de suivi, et parfois de mise en œuvre des programmes et projets.
- Selon l'importance politique qui est donnée à une catégorie de population, des directions sont créées ou regroupées. Ainsi en 2011, la Direction des Personnes de Troisième Âge a été créée, pour donner plus de visibilité à ce domaine.
- Par contre, la direction de la famille et celle de l'enfance et de l'adolescence ont été fusionnées en 2011. Ceci reflète l'incertitude tant conceptuelle que programmatique autour de la promotion de la famille qui n'a pas fait l'objet d'une réflexion prospective, soit dans sa dimension d'instrument du développement social, soit comme unité sociale pertinente pour la mise en place du socle de protection sociale.
- Une direction est chargée de la protection sociale et de la solidarité nationale dont les missions et attributions restent définies selon l'approche cible, au détriment de la mise en place du socle de protection sociale. La Protection sociale et la Solidarité Nationale font l'objet de confusions dans leur articulation.
- L'approche genre, relevant du développement social, est gérée par la direction qui est chargée également de la protection de la femme, ce qui relève du mandat de protection sociale. Ceci complique la compréhension, tant externe qu'interne au Ministère, de l'approche d'intégration du genre qui est vue comme une affaire de femmes.
- L'approche communautaire, qui est une approche transversale a été délaissée au profit des interventions ciblées à travers les directions techniques. La problématique du développement social n'est attribuée à aucune structure, ce qui place le Ministère en marge de l'évolution constatée dans les pays de la sous-région.
- La mission de service au public est assumée par les CPS sous la coordination, le contrôle et l'encadrement des Directions départementales. Leur interlocuteur au niveau central est le Secrétariat Général du Ministère.

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

3.4.2 Les moyens

a) Les ressources humaines du Ministère

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

Le MFASSNHPTA était doté au 30 Novembre 2011 d'un effectif de 427 agents pour un besoin estimé à 1700 agents. Il fonctionnait donc avec 25% des ressources humaines nécessaires. La première tranche de recrutement hors quota de 335 agents, effectuée en 2011, a grandement améliorée la situation des effectifs pour chaque structure. Les structures centrales fonctionnent désormais avec plus de 50% des ressources humaines prévues³⁰.

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

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

Un personnel vieillissant avec une forte spécialisation en affaires sociales.

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

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

La formation et le renforcement des capacités du personnel.

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

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

b) Les ressources financières du Ministère

Un Ministère faiblement doté.

Au cours des dix (10) dernières années, le budget du ministère a nettement évolué passant de 1.499.067.000 FCFA à 4.080.000.000 FCFA³¹. La part du Ministère dans le Budget National n'a jamais atteint 1%. Il culmina dans les années fastes de 2003 à 2006 de 0,6% à 0,8%. Il est, avant et après cette période, entre 0,33% et 0,45%, et est de 0,37% en 2012.

³⁰Sauf la DRIPH qui est à 37% et l'OFFE à 35%

³¹Budget 2012

De très faibles investissements

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

Les performances dans l'exécution budgétaire

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

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

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

Sources : DREF/MFSN

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

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

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

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

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

La dotation budgétaire nécessaire pour la conduite d'activités est de 367.000.000 FCFA au lieu des 73.000.000 FCFA budgétisé dans la rubrique transfert en 2011.

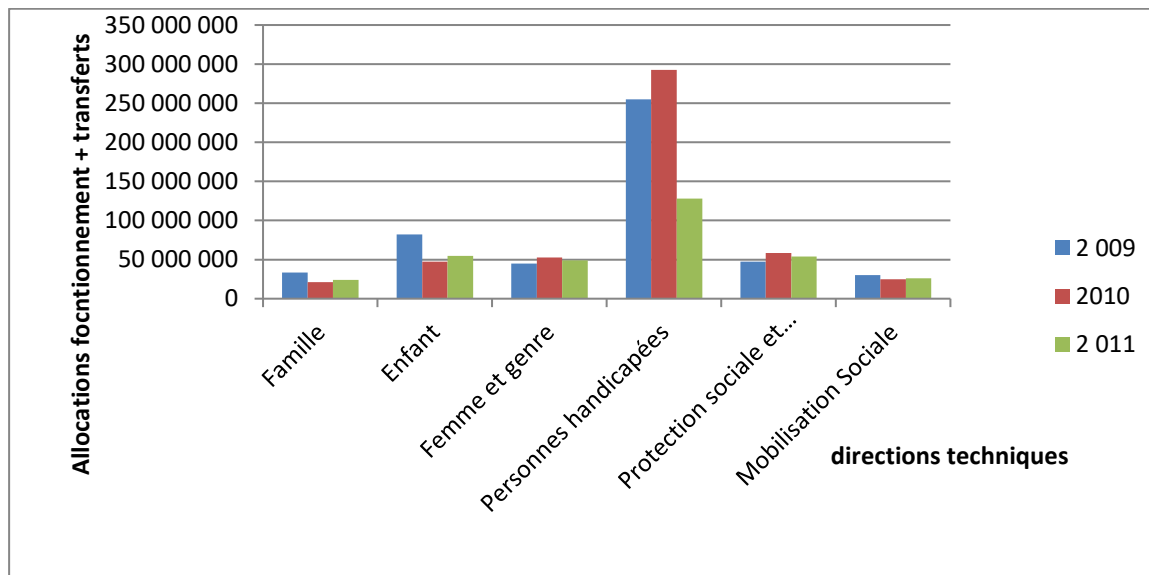
Une répartition inégale entre les directions centrales et techniques.

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

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

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

Graphique 1 : Répartition des ressources du Budget National par directions techniques



Source : DPP MFASSNHPTA

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

Vu la faiblesse des ressources nationales consacrées à ces différents domaines et cibles (0,37% du budget global de l'Etat en 2012), la contribution des partenaires techniques et financiers est déterminante. L'appui de DANIDA, de la Coopération Suisse, de l'UNICEF, de Handicap International, APEFE, Plan Bénin et du FNUAP³² ont permis l'obtention de résultats plus visibles.

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant de la contribution des PTF ³³	184.200.000	511.276.151	400.592.169	688.579.043	1.252.999.618	977.716.850
En % du budget exécuté	5%	21 %	15%	28%	63%	31%

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

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

Un Ministère mal logé.

³²Liste non limitative, seuls les principaux PTF ont été cités

³³Ne sont pas pris en compte les montants gérés directement par les PTF et dont les montants ne sont pas communiqués au Ministère, et les appuis en équipement (même raison), ainsi que les appuis directs octroyés aux niveaux déconcentrés.

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

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

3.4.3 Analyse fonctionnelle

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

Les fonctions suivantes seront passées en revue :

- les fonctions régaliennes ;
la conception et la recherche-action ;
- la mission de service au public et de délivrance des prestations sociales ;
- la chaîne PPBS.

a) Les fonctions régaliennes

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

Les structures en charge :

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

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

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

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

Les acquis :

Le Ministère s'est engagé depuis 2004 dans un grand effort de production de normes et de standards (prestations sociales, infrastructures sociales) : L'application de ces normes reste aléatoire. Le Ministère n'a pas encore mis en place un système d'agrément et de contrôle des intervenants extérieurs en ce qui concerne les normes relatives à la prise en charge des publics cibles. Le suivi de l'application des normes à l'interne est peu développé.

En 2011, le Ministère a formalisé un mécanisme de collaboration avec les ONG et OSC, se basant sur un recensement des partenaires potentiels et intéressés, et l'élaboration d'une convention type de partenariat³⁴. Ce mécanisme, qui permettra de mieux encadrer la collaboration entre le Ministère et ses partenaires, doit être également appliqué aux niveaux départemental et communal.

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

b) La conception et la recherche-action

Les structures en charge

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

Politiques et stratégies

Le Ministère a produit de nombreuses politiques et stratégies, voire des plans d'action, pour chacune de ses cibles. La plupart de ces documents n'ont pas fait l'objet de large concertation au niveau gouvernemental et ne constituent pas des plateformes sur lesquels se retrouvent de nombreux acteurs, à l'exception de la PNPG et de son Plan d'action. Faute d'études préalables, d'indicateurs pertinents et d'un système de suivi performant, le degré de mise en œuvre de ces politiques, leurs effets et leur impact est difficile à estimer. **Il manque notamment une stratégie d'ensemble de la protection sociale, du développement social et de la solidarité nationale**, dans laquelle s'inséreraient les stratégies visant plus spécifiquement certaines catégories de la population.

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

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

³⁴30 structures ont été sélectionnées en 2012

c) La mission de service au public

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

Les circuits de délivrance

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

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

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

Les performances

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

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

Service public et décentralisation

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

Le rattachement des CPS aux communes est inscrit dans la loi de la décentralisation³⁵, notamment à l'article 100, selon lequel les CPS sont placés sous la responsabilité des communes qui doivent les équiper et les gérer, et l'article 101 qui transfère la compétence de la délivrance des aides sociales aux communes. Le Ministère devra donc mettre en œuvre un processus graduel de décentralisation, qui maintienne l'exigence d'éthique, d'impartialité et de technicité qui imprègne l'action sociale.

d) La chaîne PPBS

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

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

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

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

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

Le système de suivi-évaluation rencontre les difficultés suivantes :

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

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

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

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

La communication du Ministère

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

3.4.5 Synthèse de l'analyse institutionnelle et organisationnelle

Les forces mises en évidence sont :

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

Les faiblesses relevées sont :

- Des inadéquations entre l'organisation du Ministère et ses attributions ;
- Une faible mise en valeur de la mission de service au public ;
- Une pénurie de moyens, tant humains, que financiers et matériels ;

- Une grande faiblesse dans la veille, l'assurance qualité et le suivi-évaluation.

3.5.SYNTHESE DES DIFFICULTES ET DES DEFIS A RELEVER PAR LE MINISTERE

3.5.1 Les constats du Diagnostic stratégique

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

En Exhaustivité.

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

En Quantité :

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

En Qualité :

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

En réactivité :

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

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

La fonction de veille :

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

La fonction d'encadrement et de contrôle.

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

La fonction de coordination.

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

3.5.2 Les facteurs explicatifs

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

-  **Le manque persistant de moyens** a érodé la capacité d'intervention du Ministère, sa visibilité et son efficacité donc finalement sa capacité à assumer sa mission et à répondre à la demande des usagers et du gouvernement. La part du Ministère dans le Budget National n'atteint jamais 1%. Il est de 0.37% pour l'exercice 2012. Les contributions des PTF sont très importantes et atténuent un peu l'impact du manque de ressources nationales affectées au secteur. Le niveau des investissements est insuffisant et a pour conséquence des conditions matérielles de travail très dégradées. Ainsi seuls 50% des CPS disposent de locaux adéquats et 40% d'entre eux ne sont pas raccordés à l'électricité.

Le Ministère fonctionne en sous-effectif chronique depuis de nombreuses années, opérant en 2012 avec 38% des ressources humaines nécessaires³⁶. Le sous-effectif est plus affirmé dans les CPS qui fonctionnent en moyenne avec 30% des effectifs prévus³⁷.

-  **Des problèmes d'organisation interne.** Les structures déconcentrées, qui sont le bras opérationnel du Ministère sont encore moins financées que le niveau central et ne peuvent donc produire de résultats tangibles. Au plan organisationnel, le Ministère fonctionne par publics cibles, ce qui ne facilite pas une bonne intégration des activités, ainsi que la visibilité et l'efficacité de sa mission de service au public. La problématique du développement social n'est attribuée à aucune structure, ce qui met le Ministère en marge de l'évolution constatée dans les pays de la sous-région.
-  **Des problèmes de gouvernance et d'efficacité interne.** La gestion axée sur les résultats n'est pas suffisamment internalisée. Des défaillances persistent dans la planification (non ascendante) dans le système de suivi-évaluation et dans la gestion des ressources, ce qui ne permet pas une utilisation optimale des moyens mis à disposition. Le taux d'exécution global du Ministère s'améliore progressivement et dépasse désormais la moyenne nationale. Cependant, les systèmes en place ne sont pas assez efficaces pour gérer une augmentation conséquente des ressources et

³⁶25% en 2011 avant la première tranche de recrutement hors quota

³⁷11% en 2011 avant la première tranche de recrutement hors quota

devront être impérativement renforcés dans l'optique d'une expansion des activités et du rayon d'action du Ministère.

- ✚ **Une faible capacité d'innovation et d'analyse prospective.** L'insuffisance des études de fond, de données tant quantitatives que qualitatives et de personnel hautement qualifié est à l'origine d'un manque de capacités dans la conduite d'analyses prospectives et dans l'élaboration de politiques qui répondent aux nouveaux défis et dans le lancement de projets innovants.
- ✚ **Un arrimage insuffisant avec la politique de décentralisation et les collectivités locales.** Le Ministère n'a pas encore engagé de dialogue avec les collectivités locales et le Ministère chargé de la mise en œuvre de la PONADEC afin de préparer le transfert de compétences et de ressources relatif au secteur social. Il est ainsi amené à financer seuls les investissements et programmes sociaux jusqu'à l'échelle communale, sans en avoir la capacité.

3.5.3 Tendances lourdes et évolutions en cours

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

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

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

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

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

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

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

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

Cet effort de modernisation se traduit par l'élaboration de normes et standards pour les prestations sociales et de protocoles de prise en charge, par la conception d'outils de gestion des prestations sociales, et d'instruments permettant d'identifier, d'accompagner et de suivre les bénéficiaires de

l'aide sociale. La mise en place du socle de protection sociale et de filets sociaux de sécurité fera émerger une demande accrue d'expertise sociale sur le terrain, notamment dans la détermination des cibles, l'identification, l'accompagnement et le suivi des bénéficiaires et la gestion des prestations et des aides. Les efforts de rationalisation et de modernisation du Ministère, ainsi que le redéploiement sur le terrain rendu possible par le recrutement de personnel hors quota, le préparent à relever ce défi.

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

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

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

3.5.4 L'analyse SWOT du Ministère:

Forces	Faiblesses
Un rôle qui reste central et incontesté dans les politiques sociales. Le Ministère reste le chef de file sur plusieurs thématiques. Sa position n'est remise en question que lorsqu'il ne peut relever les défis qui lui sont adressés.	- La difficulté d'assurer le leadership dans la fourniture des prestations sociales et l'absence d'une approche intégrée de prise en charge des questions familiales. - La difficulté d'assumer pleinement ses fonctions régaliennes.
Le cadre programmatique existe avec des politiques et stratégies adoptées pour chaque groupe cible et pour certains domaines transversaux comme la promotion du genre et la promotion de la famille.	- Trop de politiques sous-sectorielles dont les plans d'action ne sont pas réalistes. - Une faible synergie d'action entre les différents sous-secteurs.
Une forte demande vis-à-vis du Ministère, tant sur le terrain de la part de ses cibles privilégiées, des usagers, et de la population en général, que des autorités locales, des OSC et des PTF ainsi que des autres départements ministériels.	- Par rapport à ses usagers, la réponse du Ministère est dérisoire face à l'importance de la demande et amène à une certaine désaffection. - Un manque de moyens qui a délité sa capacité d'intervention, sa visibilité et son efficacité donc finalement sa capacité à assumer sa mission à répondre à la demande des usagers, du gouvernement et aux exigences du secteur social
L'existence des structures déconcentrées du Ministère jusqu'au niveau local (DDFASNHTA dans les départements et CPS dans les communes) qui lui apporte une grande capacité d'intervention au plus près des besoins de la population.	Le sous-investissement chronique a particulièrement affecté les structures déconcentrées qui sont le bras opérationnel du Ministère et à même de produire des résultats tangibles, d'où un manque d'équipement, de personnel, de moyens de fonctionnement et de locaux.
	Pas d'avancées dans le transfert de compétences et des ressources du secteur social en faveur des collectivités locales, comme le prévoit la PONADEC.
L'existence de mécanismes nationaux et sectoriels de financement des aides et des appuis pour la protection sociale et la solidarité nationale.	Manque de moyens financiers alloués aux transferts sociaux
Une structure de veille mise en place à travers l'OFFE, qui dispose de bases de données et qui prend progressivement de l'importance.	Un défaut d'alimentation des bases de données et l'insuffisance d'études relatives aux différentes cibles du Ministère.
La modernisation et la rationalisation des affaires sociales sont en cours.	
- Existence de résultats tangibles dans les différents sous-secteurs, en particulier : - Dans la protection des droits et la mise en place d'un cadre réglementaire et législatif protégeant les enfants et les femmes, ainsi	- Un système de suivi-évaluation défaillant, qui ne produit pas suffisamment d'indicateurs et de rapports. - Manque de visibilité des actions du Ministère due à une communication

- qu'un service d'écoute et de conseil juridique ; - Des actions de protection et de promotion des enfants, des personnes handicapées, des femmes ; - La gestion des secours ; - La dimension genre, avec l'installation d'un mécanisme approprié - Les diagnostics communautaires et l'utilisation de l'approche communautaire pour la réintégration des personnes handicapées.	insuffisante en direction des usagers, des partenaires et des institutions gouvernementales.
✚ L'existence de partenaires réguliers tant nationaux comme les OSC et leurs réseaux que des partenaires internationaux.	✚ Un faible nombre de PTF intéressés par le financement de ce secteur.
Opportunités	Menaces
✚ Une volonté manifeste du Gouvernement et de certains PTF à accompagner le Ministère dans la mise en œuvre de ses actions. ✚ Une forte sollicitation du Ministère de la part de ses usagers/clients, ainsi que de ses partenaires. ✚ La mise en place du socle de protection sociale exige une approche plus globale du secteur social et offre de nouvelles possibilités d'action au Ministère s'il sait jouer sa partition. ✚ La montée en puissance et en visibilité dans la sous-région du concept de développement social et de ses instruments peut être un ancrage sur lequel le Bénin pourra développer sa propre stratégie.	✚ Le contexte économique national peut entraîner des restrictions budgétaires, et des arbitrages en défaveur du secteur de la protection sociale couvert par le Ministère. ✚ Les PTF attendent une implication financière accrue des pouvoirs publics vis-à-vis de certaines cibles et peuvent en faire une conditionnalité à l'octroi de financement. ✚ La substitution du Ministère par d'autres institutions peut s'accroître s'il ne parvient pas à augmenter sa visibilité et son efficacité, tant sur le terrain qu'au niveau central. ✚ La décentralisation des affaires sociales est une étape obligée qui interviendra à moyen terme. Le Ministère doit s'y préparer et se recentrer progressivement sur certaines actions en cédant d'autres pans de son intervention aux collectivités locales, ceci tout en préservant la qualité et l'impartialité du service public. Ce processus, à défaut d'être bien préparé, peut fortement déstabiliser le Ministère.

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

La protection sociale :

<i>Forces</i>	<i>Faiblesses</i>
– La position centrale du Ministère dans le mécanisme de suivi de la protection de l'enfance ; – Les normes et standards définis pour les CAPE.	– Les centres à autonomie de gestion rencontrent des difficultés de gestion ; – La réglementation et la protection juridique des personnes handicapées est insuffisante ; – Les procédures d'adoption ne sont pas bien définies et le rôle du Ministère n'est pas suffisamment explicite ; – Un plan d'action réaliste et bien ciblé fait défaut pour la promotion et l'autonomisation de la femme ; l'accompagnement des groupements féminins manque d'une ligne directrice.
<i>Opportunités</i>	<i>Pas de menaces spécifiques</i>
– Le vote de la loi contre les violences faites aux femmes et aux filles donne une nouvelle impulsion à la lutte contre les violences ; – Le vote de la Loi portant autorisation de ratifier la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées donnent un nouvel élan à la protection et à la promotion de ce groupe cible ; – La création de l'Institut de la Femme a ouvert de nouvelles possibilités pour la conduite d'études approfondies et pour l'évaluation des politiques publiques de promotion de la femme.	

Le développement social

<i>Forces</i>	<i>Faiblesses</i>
– La position centrale du Ministère dans le mécanisme d'intégration du genre ; – Des instruments rodés à l'approche communautaire et une expérience réussie ; – L'existence de la PNPG et du Plan National d'Action Famille.	– Le mécanisme d'intégration du genre n'est pas activé au niveau déconcentré et dans certaines institutions de la république ; – L'accompagnement et le suivi des cellules focales genre n'est pas systématique et suffisamment technique ; – Le mécanisme de suivi-évaluation sur le genre n'est pas fonctionnel et ne produit pas d'indicateurs et de rapports ; – Le mandat d'autopromotion communautaire n'est plus porté par une structure influente du Ministère ; – Le Ministère n'a pas su tirer parti de son expérience en ingénierie sociale et se positionner sur le créneau de l'autopromotion des communautés, lequel a été repris par les institutions phares du développement local ;

	– L'instrument du FADIB n'a pas fait la preuve de son efficacité et de son efficience dans le financement des projets issus des diagnostics communautaires ; – Le manque de vision et de leadership dans le domaine de la promotion de la famille ; – Une approche normative et prescriptive de la famille, insuffisamment nourrie des recherches et études sociologiques qui permettraient de cerner les enjeux stratégiques de la promotion de la famille ; – Le manque de formalisation des prestations en direction des familles ; – L'absence de normes et de contrôle des haltes-garderies ; – L'insuffisance de projets innovateurs et de propositions concrètes d'appui aux familles qui répondent à leurs besoins prioritaires.
--	---

La solidarité nationale

<i>Forces</i>	<i>Faiblesses</i>
– La solidarité nationale est fortement visible dans le mandat du Ministère ; – Le Ministère est partie prenante de la plate-forme de gestion des crises et des catastrophes ; – Des dispositifs sont en place pour gérer les secours dans lesquels le Ministère joue un rôle bien défini.	– Le manque de clarté entre les attributions relatives à la solidarité nationale et à la protection sociale ; – Le manque d'une stratégie d'ensemble pour la solidarité nationale, qui articulerait la demande selon les différentes situations de crise, avec les niveaux de réponse et les dispositifs de secours.

3.5.5 Les défis que doit relever le Ministère

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

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

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

Il faut répondre adéquatement à la demande de ses usagers.

Pour cela, il devra :

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

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

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

Relever ces défis exigera du Ministère de :

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

4. VISION, OBJECTIFS ET AXES STRATEGIQUES

4.1. VISION STRATEGIQUE

Enoncé de la vision à l'horizon 2017 :

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

Fondements de la vision

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

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

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

4.2. OBJECTIFS

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

4.2.1 Objectif général

L'objectif général est de :

Améliorer le bien-être de la population en contribuant au renforcement de la protection sociale, de la solidarité nationale et du développement social.

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

4.2.2 Objectifs spécifiques

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

- **l'amélioration de l'offre de services délivrés** directement par le Ministère et toutes les structures sous sa tutelle, tant en volume qu'en qualité. Il s'agira également d'encadrer et de contrôler les prestations offertes par les autres acteurs afin d'en garantir la qualité.
- **le redéploiement du Ministère dans ses fonctions régaliennes**, de coordination et de veille sur son secteur. Il poursuivra à cet effet ses efforts dans l'élaboration de normes, de procédures et de réglementation et étoffera les dispositifs d'agrément, de contrôle et d'appui conseil relatifs à l'accueil et à la prise en charge des usagers/clients de l'action sociale.
- **l'innovation dans les réponses aux besoins** : dans un souci de rechercher l'efficacité et l'efficacités alors que les ressources sont limitées, le Ministère entend innover en développant des solutions alternatives et légères de prise en charge et de services de proximité comme les familles hôtes, les services à la personne contributifs et non contributifs. Au cours des cinq (5) années à venir, différentes initiatives seront testées et évaluées, par exemple pour accueillir les enfants en difficulté, pour soutenir les familles dans la prise en charge de malades ou des personnes à besoins spécifiques.
- **la modernisation des instruments et la mobilisation du savoir-faire** : les nouvelles ambitions d'une protection sociale élargie exigent des modes performants d'identification et d'accompagnement des bénéficiaires, de délivrance et de gestion des prestations. A cet effet, le Ministère entend mobiliser son expertise technique dans la mise en place du socle de protection sociale et des filets sociaux³⁸, s'appuyant sur ses capacités opérationnelles au niveau communal et son savoir-faire.
- **l'autonomisation des groupes cibles** du Ministère est une des voies qui permet d'augmenter leur résistance aux chocs sociaux et économiques. Les actions d'autonomisation nécessitent une approche holistique et la mobilisation conjointe de plusieurs départements ministériels. Le MFASSNHPTA assurera en collaboration avec les structures compétentes concernées l'appui aux groupements et associations émanant des groupes cibles par des projets et programmes qui reposeront en grande partie sur une approche communautaire.
- le Ministère est le chef de file du Gouvernement pour **la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes**. Il poursuivra en ce sens le déploiement du mécanisme d'intégration du genre dans les politiques et programmes de l'action publique et renforcera le mécanisme de suivi et de veille sur l'approche genre afin de rendre compte régulièrement des avancées et des difficultés en la matière.
- **l'amélioration de la gouvernance et de l'efficacité internes** : réaliser ces ambitions ira de pair avec le renforcement des capacités de l'ensemble du Ministère dans ses fonctions centrales d'administration et de gestion, afin d'augmenter son efficacité et la visibilité de ses actions. L'efficacité et la transparence sont des éléments clés dans la mobilisation des fonds et il s'agira d'œuvrer en ce sens pour susciter un financement accru du secteur de la protection sociale et de la solidarité nationale.

³⁸ Définition :

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

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

Ces objectifs spécifiques de la stratégie du Ministère sont brièvement décrits ci-après. Une présentation plus détaillée est dans la partie relative à la déclinaison des objectifs spécifiques en axes stratégiques.

Le premier objectif : **Mettre à disposition du public des services sociaux de proximité**, implique que soient résolus les dysfonctionnements constatés dans la mission de service au public du Ministère. Cette mission est effectuée actuellement selon une approche par cibles, laquelle est centrée sur les directions techniques centrales. Le Ministère dispose d'un outil adéquat pour déployer sa mission de service au public à travers les CPS, les structures d'éducation spécialisée et programmes pour les personnes handicapées.

A travers ce Plan Stratégique, le Ministère veut voir émerger une nouvelle vision de la protection sociale et du service au public, délivrés par ces structures qui sont sur le terrain au contact des populations.

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

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

Résultats attendus :

Une amélioration de la couverture des besoins en protection sociale grâce à l'augmentation de la fourniture de services sociaux de proximité

L'atteinte **du second objectif : Promouvoir des mécanismes durables de protection sociale pour les couches vulnérables**, nécessitera la pleine participation du Ministère dans la mise en place du socle de protection sociale et particulièrement dans les registres qui lui sont spécifiques comme :

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

Pour atteindre ce résultat, il s'agira donc d'augmenter les transferts sociaux en direction des couches les plus vulnérables par la mise en place de filets sociaux, par l'augmentation de la prise en charge des enfants par le système des familles-hôtes et la Cellule Cœur d'Espoir. Le plaidoyer en faveur d'une meilleure protection des droits des personnes vulnérables sera poursuivi, accompagné d'actions visant à garantir l'application de ces droits dans deux domaines phares qui sont la lutte contre la traite et l'exploitation des enfants et la lutte contre les violences basées sur le genre. Enfin l'autonomisation des groupes cibles est la voie qui leur permettra de mieux résister aux chocs. Des actions seront conduites en ce sens en direction de tous les publics privilégiés du Ministère dans l'optique de créer les conditions nécessaires à l'affranchissement de la vulnérabilité et plus globalement à la création de richesse.

Résultats attendus :

- Une amélioration de la prise en charge des couches les plus vulnérables et une amélioration de leurs conditions d'existence et de leurs opportunités

Le troisième objectif : développer les systèmes de solidarité au sein et en direction de la population, vise à augmenter l'envergure des actions de solidarité. Le diagnostic stratégique a révélé l'importance des besoins de secours d'urgence insatisfaits.

L'objectif étant d'augmenter le volume de transferts sociaux au titre de la solidarité nationale, plusieurs stratégies seront mises en œuvre. Il s'agira en premier lieu de maîtriser les coûts de transaction et rendre les systèmes de gestion des secours et des urgences plus efficaces, puis d'augmenter les financements qui seront confiés aux structures spécialisées. Il faudra également innover dans le financement de la solidarité nationale en y intégrant de nouveaux contributeurs et en développant la communication et la reddition de compte qui sont essentielles pour s'assurer de la confiance des contributeurs.

Résultats attendus :

- Une augmentation de la satisfaction des besoins en secours et aides d'urgence

Le quatrième objectif : soutenir la cohésion sociale en promouvant l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes et en renforçant les leviers familiaux et communautaires, est consacré à la problématique du développement social qui tente de répondre aux défis posés par la croissance urbaine et les mutations socioculturelles et économiques qui l'accompagnent.

Cette problématique veut traiter les effets ainsi que les causes des problèmes de société, lesquels sont aggravés par la crise économique actuelle. Le Ministère, chef de file pour la promotion du genre, poursuivra son action pour s'assurer de la prise de l'intégration du genre dans l'ensemble du processus de développement, en particulier à travers la dynamisation du mécanisme d'intégration du genre et un

meilleur suivi-évaluation de la mise en œuvre de la PNPG. Il est impératif de développer une politique familiale qui s'approche au plus près des besoins des familles, qui sont tant qu'élément structurant de la société béninoise. De façon concomitante et dans une démarche de recherche-action visant à nourrir l'élaboration de cette politique familiale, des actions seront mises en œuvre pour offrir de nouveaux services et prestations sociales aux familles. Enfin, la gestion de proximité basée sur la pluralité des interventions et sur les creusets de discussion pourrait devenir une démarche fructueuse dans la résolution collective des problèmes urbains.

Résultats attendus :

- Les actions de développement social conduites par le Ministère contribuent à la cohésion entre les différentes composantes de la société

A travers **le cinquième objectif : améliorer la gouvernance et les performances du Ministère**, le Ministère ambitionne d'améliorer de façon significative son efficacité et son efficience en s'appropriant pleinement la démarche de la gestion axée sur les résultats, qui est adossée à un robuste système de suivi-évaluation et de veille sur les cibles, une planification ascendante et réaliste et une gestion financière rigoureuse. Ce faisant, il est attendu une forte augmentation de la capacité d'absorption du Ministère, en particulier pour les transferts sociaux et la réduction de coûts de transaction des prestations sociales. Il conviendra de mener une politique dynamique de développement des ressources humaines. L'amélioration de la gouvernance interne passe par le développement de la culture de reddition de compte, et une approche plus globale de la communication qui rendra visible les actions du Ministère et leurs effets sur la réduction de la pauvreté.

Résultats attendus :

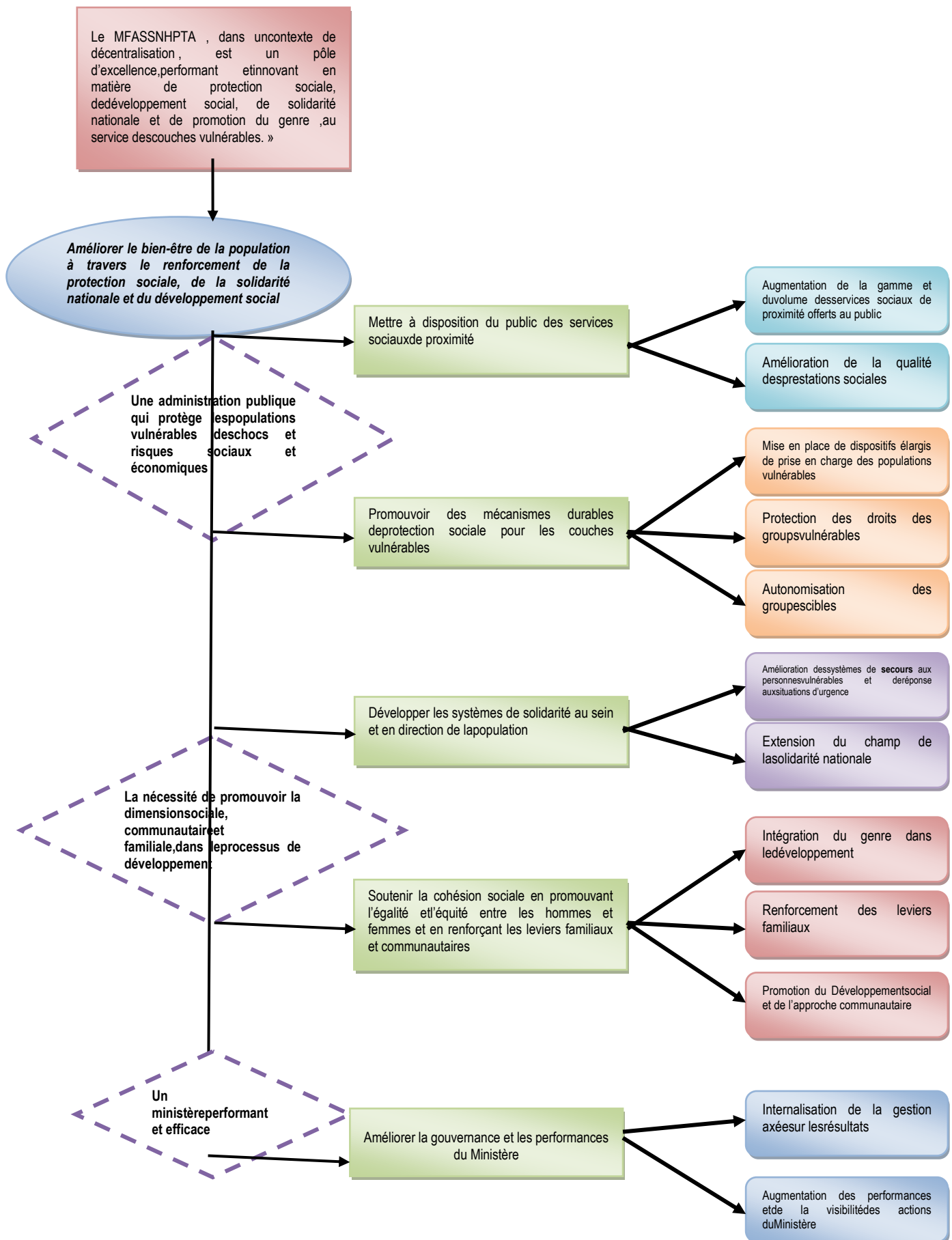
- Le Ministère utilise efficacement des financements accrus

4.2.3 Axes stratégiques

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

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

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



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

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

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

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

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

Le redéploiement des services sociaux de proximité doit être envisagé dans le cadre de la politique de décentralisation, afin que le transfert de compétences aux communes en soit facilité. Un important travail de préparation est nécessaire afin d'élaborer le Plan 2D et donc de déterminer les modalités de gestion des structures à décentraliser. Ceci débouchera sur la signature de conventions de transfert et l'introduction de mécanismes de cogestion ou gestion décentralisée.

Résultats attendus :

- *L'ensemble des prestations du paquet minimum de prestations sociales est délivré dans toutes les communes et des prestations complémentaires sont offertes à la population.*
- *Les centres d'éducation spécialisée accueillent un nombre grandissant de personnes handicapées.*

Axe stratégique 2 : Amélioration de la qualité des prestations sociales

L'exigence de qualité est mise en avant de façon grandissante sur toutes les prestations du service public, cherchant à satisfaire au mieux la demande des clients.

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

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

Résultats attendus :

- *La qualité des prestations sociales, et en particulier de l'accueil et de la prise en charge et de son suivi, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, s'est améliorée.*

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

La mise en place du socle de protection sociale exigera non seulement une augmentation des services sociaux de proximité qui répondent à une demande individuelle, mais aussi une approche plus globalisante qui cerne la totalité de la demande et qui conçoit des réponses appropriées à l'ensemble des besoins de protection sociale.

Il s'agira donc pour le Ministère de développer les volets qui lui incombent dans le socle de protection sociale et de prendre part à la mise en place des filets sociaux. S'appuyant sur les capacités d'intervention des CPS et la base de gestion informatisée des prestations sociales, le Ministère collaborera étroitement avec les collectivités locales et le Ministère chargé de la décentralisation pour l'identification et le suivi des bénéficiaires des filets sociaux dans le cadre du projet pilote, et dans ses extensions et répliques ultérieures.

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

Résultats attendus :

- *Les filets sociaux couvrent une proportion grandissante des familles vulnérables et leur apportent un complément de ressources.*
- *La proportion des enfants vulnérables effectivement pris en charge et suivis a augmenté.*

Axe stratégique 4 : Protection des droits des groupes vulnérables

Le Ministère poursuivra ses actions en vue de compléter l'arsenal juridique et réglementaire protégeant les droits des personnes vulnérables.

Il s'agira, entre autres, de faire adopter des dispositions réglementaires favorisant l'accès des personnes handicapées aux mêmes droits que tout citoyen, et de ratifier la Convention de la Haye relative à l'adoption, laquelle nécessite l'amélioration des procédures nationales.

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

Se basant sur les succès obtenus en 2011 par le service d'écoute aux femmes victimes de violence, le Ministère assurera l'extension du service à tous les CPS du Bénin. Un mécanisme de coordination interministériel sera installé avec pour mission de renforcer la synergie entre les acteurs principaux de

la lutte et harmoniser les actions et les financements à tous les niveaux de la lutte : prévention, prise en charge des victimes, suivi judiciaire, répression. Il est également prévu d'installer des centres d'accueil dans 6 départements afin de pouvoir prendre en charge certaines des victimes qui doivent bénéficier de protection particulière. Enfin la lutte contre les violences ne peut se faire sans sensibilisation et communication pour un changement de comportement. Ces activités s'appuieront notamment sur le réseau des radios communautaires et des réseaux des ONG, lesquelles diffuseront, en partenariat avec le Ministère, des programmes d'information sur les droits des femmes, des enfants et plus généralement le respect des droits des personnes vulnérabilisées.

Résultats attendus :

- *L'arsenal juridique protégeant les droits des personnes vulnérables est complet et sa connaissance bien diffusée dans la population.*
- *Le nombre d'enfants victimes de traite, d'exploitation ou de violences, a diminué.*
- *L'acceptation des violences basées sur le genre régresse et toutes les femmes ont accès au conseil juridique et à l'accompagnement de leurs démarches.*

Axe stratégique 5: Autonomisation des groupes cibles

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

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

Concernant les personnes de troisième âge, il s'agira de mettre en œuvre des projets phares contenus dans le Plan National pour un Vieillessement actif, comme la valorisation des compétences et du savoir-faire des PTA dans le transfert de compétences intergénérationnel, le renforcement des capacités en gestion et conduite de projets, ainsi que la recherche d'AGR adaptées à leurs capacités.

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

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

Résultats attendus :

- *Un nombre grandissant de personnes vulnérables sont réinsérées dans le tissu social et économique.*
- *Le dynamisme des organisations de personnes vulnérables a augmenté et leur apporte des opportunités accrues de développement personnel.*

Axe stratégique 6: Amélioration des systèmes de secours aux personnes vulnérables et de réponse aux situations d'urgence

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

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

Résultats attendus :

- La satisfaction globale des demandes et des besoins en solidarité nationale a progressé grâce à l'accroissement des financements et à une plus grande efficacité des circuits d'attribution et de distribution.

Axe stratégique 7: Extension du champ de la solidarité nationale

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

Résultat attendu :

- De nouvelles modalités de contributions accroissent les financements dédiés aux actions de solidarité.

Axe stratégique 8: Intégration du genre dans le développement

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

Résultats attendus :

- L'intégration du genre est effectivement assurée par tous les organes du CNPEEG dans les programmes et projets de développement.

- Les progrès et difficultés relatives à la réduction des inégalités entre hommes et femmes sont documentés dans des rapports et mesurés par des indicateurs spécifiques.

Axe stratégique 9: Renforcement des leviers familiaux

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

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

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

Résultats attendus :

- Les familles ont accès à des appuis et à des dispositifs qui répondent aux besoins d'encadrement et d'appui spécifiques de leurs membres.

Axe stratégique 10 : Promotion du développement social et de l'approche communautaire

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

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

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

Résultats attendus :

- L'approche communautaire est utilisée dans la planification de toutes les communes et dans les programmes d'autonomisation conduits par le Ministère.
- Des initiatives pilotes de développement social et d'intermédiation urbaine aboutissent à l'élaboration et à la diffusion d'une méthodologie et d'outils appropriés.

Axe stratégique 11 : Internalisation de la gestion axée sur les résultats

Un ministère moderne et performant recherche constamment à s'adapter, à s'améliorer dans ses missions, à tendre vers l'objectif du meilleur service public à un meilleur coût et au profit de tous.

A cet effet, il s'agira d'internaliser le mode de gestion axée sur les résultats. L'amélioration du système de suivi-évaluation permettra de mieux mesurer les effets des actions entreprises par le Ministère et de

procéder aux ajustements nécessaires. Le système de veille sur les cibles du Ministère doit être également renforcé afin de produire les éléments et les statistiques nécessaires à la prise de décision dans le secteur social. Un effort particulier devra porter sur le recueil de données et la conduite d'enquêtes et d'études spécifiques permettant une analyse genre plus poussée pour certains publics cibles du Ministère et pour l'ensemble de la problématique de la protection sociale et de la solidarité. Il s'agira également d'améliorer le processus de planification et programmation au sein du Ministère, en renforçant un processus ascendant, en diligentant les études sous sectorielles préalables à la conception de programmes et projets et en veillant à l'intégration du genre dans les programmes et projets du Ministère.

Résultats attendus :

- *L'ensemble des actions du Ministère sont alignées sur les objectifs spécifiques du Plan Stratégique et sont régulièrement évaluées et mesurées par rapport aux résultats attendus.*
- *Les politiques stratégies et programmes du Ministère se fondent sur des études de base conduites sur les groupes cibles ou les domaines d'intervention spécifiques.*

Axe stratégique 12: Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère

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

Il s'agira donc de renforcer les des ressources humaines, de recruter le personnel nécessaire, d'exécuter le plan de développement des compétences et de suivi des carrières, et d'informatiser la gestion des ressources humaines. Il s'agira également de renforcer les capacités en gestion financière en généralisant l'utilisation de l'informatique, et en formant le personnel concerné.

Les actions du Ministère ont souffert par le passé d'un manque de visibilité. Il conviendra donc, en s'appuyant sur les indicateurs mesurés à travers le système de suivi-évaluation modernisé, de valoriser les actions entreprises et leurs résultats. De façon plus générale, la reddition de comptes est une fonction qui sera étoffée, non seulement de façon interne mais aussi vis-à-vis de l'extérieur : des partenaires et des représentants des groupes cibles et de la population et qui sera intégrée au cycle de projets et aux opérations de communication. Un Plan de communication pour l'ensemble du Ministère sera élaboré et mis en œuvre de façon coordonnée, en direction de toutes les cibles. Le Ministère collaborera avec selon des modalités contractuelles établies pour l'ensemble des actions de communication, gagnant ainsi en efficacité, en efficience et en clarté.

Résultats attendus :

- *Le Ministère utilise de façon efficiente des financements accrus dédiés à la protection des groupes vulnérables.*

5. MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES

5.1 LA LOGIQUE D'INTERVENTION DU MINISTERE

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

La production des indicateurs et leur suivi est freinée par la faiblesse actuelle du système de suivi-évaluation, notamment pour la mesure des effets en terme d'impact sur les couches vulnérables et la population en général. Certaines données de base font encore défaut, lesquelles devraient être rapidement disponibles à travers le RGPH 2012³⁹. Il est attendu que cette batterie d'indicateurs soit renseignée de façon croissante au fur et à mesure du renforcement de capacités des structures du Ministère.

En se basant sur les résultats attendus, le Ministère a développé un Plan d'Actions Prioritaires qui reste indicatif.

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

³⁹Par exemple les données démographiques et socio-économiques de la population, la prévalence des situations de handicaps, etc.

5.1.1 Objectifs spécifiques, résultats et indicateurs

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

Tableau 3 : La logique d'intervention du MFASSNHPTA

OBJECTIF GENERAL			INDICATEURS	HYPOTHESES CRITIQUES
Améliorer le bien-être de la population à travers le renforcement de la protection sociale, de la solidarité nationale et du développement social		Amélioration de la couverture des besoins en protection sociale et solidarité nationale	Taux de couverture nationale des besoins en protection sociale et en solidarité nationale Montants affectés aux transferts sociaux dans le Budget du Ministère	Le Gouvernement alloue des financements accrus aux secteurs de la protection sociale et de la solidarité nationale couverts par le Ministère ainsi qu'aux transferts sociaux.
OBJECTIFS SPECIFIQUES	AXES STRATEGIQUES	RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS	HYPOTHESES CRITIQUES
Objectif spécifique 1 : Mettre à disposition du public des services sociaux de proximité		- La population a accès à un ensemble de prestations sociales de qualité délivrées par des services sociaux de proximité.	1. Taux de couverture des besoins en assistance sociale satisfaits par les services sociaux de proximité	
	1. Augmentation de la gamme et du volume des services sociaux de proximité offerts au public	- L'ensemble des prestations du paquet minimum de prestations sociales est délivré dans toutes les communes et des prestations complémentaires sont offertes à la population. - Les centres d'éducation spécialisée accueillent un nombre grandissant de personnes handicapées.	2. Taux d'accroissement des personnes prises en charge par les structures ; 3. Effectif des personnes accueillies dans les centres d'éducation spécialisée ; 4. Proportion de CPS et de SSS répondant aux normes et aux standards en infrastructures sociales ;	Les financements nécessaires à la remise à niveau des structures sont effectivement disponibles.

	2. Amélioration de la qualité des prestations sociales	- La qualité des prestations sociales et en particulier de l'accueil et de la prise en charge et de son suivi, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, s'est améliorée.	5. Proportion des structures étatiques et privées offrant des services de qualité ; 6. Taux de satisfaction des clients des CPS et SSS ;	-
Objectif spécifique 2 : Promouvoir des mécanismes durables de protection sociale pour les couches vulnérables		- Les couches les plus vulnérables ont un meilleur accès à une prise en charge appropriée.	7. Taux de couverture de la demande de prise en charge des populations les plus vulnérables ;	
	3. Mise en place de dispositifs élargis de prise en charge des populations	- Les filets sociaux couvrent une proportion grandissante des familles vulnérables et leur apportent un complément de ressources. - La proportion des enfants vulnérables effectivement pris en charge et suivis a augmenté	8. Nombre de familles vulnérables participant aux programmes de filets sociaux ; 9. Montant des transferts sociaux réalisés en faveur des couches vulnérables ; 10. Proportion des enfants vulnérables pris en charge à travers les familles hôtes et la Cellule Cœur d'Espoir ;	Le Ministère est étroitement associé au programme pilote développé par le Ministère en charge de la Décentralisation, ainsi qu'aux initiatives suivantes.
	4. Protection des droits des groupes vulnérables	- L'arsenal juridique protégeant les droits des personnes vulnérables est complet et sa connaissance bien diffusée dans la population. - Le nombre d'enfants victimes de traite, d'exploitation et violences a diminué. - L'acceptation des violences basées sur le genre régresse et toutes les femmes ont accès au conseil juridique et à l'accompagnement de leurs démarches	11. Nombre d'enfants victimes de traite et réinsérés dans leur famille/communauté ; 12. Nombre de dossiers de violence basée sur le genre suivis par le service d'écoute ; 13. Taux de pénétration des actions de vulgarisation.	L'Assemblée Nationale adhère aux réformes et diligente l'adoption des textes. Les autres pays de la sous-région adhèrent pleinement aux objectifs de la Lutte contre le trafic d'enfants et s'engagent activement dans la mise en œuvre des conventions. Le Gouvernement finance le restant du recrutement hors quota incluant les assistants juridiques.

	5. Autonomisation des groupes cibles	- Un nombre grandissant de personnes vulnérables sont réinsérées dans le tissu social et économique et ont les moyens de mieux subvenir à leurs besoins. - Le dynamisme des organisations de personnes vulnérables a augmenté et leur apporte des opportunités accrues de développement personnel.	14. Taux de pénétration des actions d'autonomisation par rapport aux groupes cibles 15. Taux d'accroissement des bénéficiaires des programmes d'autonomisation ; 16. Proportion d'associations des groupes cibles rendues fonctionnelles.	Des ressources supplémentaires sont octroyées aux FNDSS, au FARIPH et au PNRBC pour les transferts sociaux. Les programmes conçus obtiennent des financements.
Objectif spécifique 3 : Développer les systèmes de solidarité au sein et en direction de la population		00	17. Pourcentage d'augmentation des bénéficiaires des actions de solidarité ;	
	6. Amélioration des systèmes de secours aux personnes vulnérables et de réponse aux situations d'urgence	- Le taux de satisfaction des demandes de secours a augmenté et le délai de réponse a diminué.	18. Taux de satisfaction des demandes de secours et de dossiers d'urgence.	Les crédits alloués au FNDSS ont augmenté.
	7. Extension du champ de la solidarité nationale	- De nouvelles modalités de contributions accroissent les financements dédiés aux actions de solidarité.	19. Taux d'accroissement des fonds mobilisés ;	Les contributeurs accroissent leur financement, mis en confiance par la bonne gouvernance des actions de solidarité nationale et la reddition de compte.
Objectif spécifique 4 : Soutenir la cohésion sociale en promouvant l'équité et l'égalité entre les hommes et		- Les actions de développement social conduites par le Ministère contribuent à la cohésion entre les différentes composantes de la société.	20. Pourcentage des communes où le Ministère conduit des initiatives de développement social, communautaire et d'intermédiation	

les femmes et en renforçant les leviers familiaux et communautaires	8. Intégration du genre dans le développement	- <i>L'intégration du genre est effectivement assurée par tous les organes du CNPEEG dans les programmes et projets de développement.</i> - <i>Les progrès et difficultés relatifs à la réduction des inégalités entre hommes et femmes sont documentés dans des rapports et mesurés par des indicateurs spécifiques.</i>	21. Proportion de PDC et programmes sectoriels intégrant le genre ; 22. Proportion des Cellules Focales Genre fonctionnelles ; 23. Existence des rapports annuels de l'IDISA ;	Les cellules focales genre sont dotées de moyens financiers pérennes pour fonctionner au sein des différentes instances (ministères sectoriels et structures déconcentrées). L'INSAE prend la responsabilité de la production régulière de l'IDISA.
	9. Renforcement des leviers familiaux	<i>Les familles ont accès à des appuis et à des dispositifs qui répondent à leurs besoins d'encadrement et d'appui spécifiques de leurs membres.</i>	24. Nombre de ménages faisant recours aux services contributifs et/ou non contributifs de prise en charge des membres à besoins spécifiques ;	-
	10. Promotion du développement social et de l'approche communautaire	- <i>L'approche communautaire est utilisée dans la planification de tous les communes et des programmes d'autonomisation du Ministère.</i> - <i>Des initiatives pilotes de développement social et intermédiation urbaines, aboutissent à l'élaboration et à la diffusion d'une méthodologie et d'outils appropriés.</i>	25. Nombre de diagnostics participatifs communautaires réalisés avec la participation des CPS ; 26. Proportion de communes ayant mis en place un comité de coordination du PNVA ;	Les collectivités locales et le Ministère s'accordent sur la répartition des rôles et tâches et les modes de collaboration pour conduire sur le terrain les diagnostics communautaires et les actions d'intermédiation sociale.
Objectif spécifique 5 Améliorer la gouvernance et les performances du Ministère		- Le Ministère utilise de façon efficiente et transparente des financements accrus, en faveur de la protection des groupes vulnérables.	27. Pourcentage d'augmentation des montants affectés aux transferts sociaux via le Budget du Ministère	
	11. Internalisation de la gestion axée sur les résultats	<i>- L'ensemble des actions du Ministère sont alignées sur les objectifs spécifiques du Plan Stratégique et sont régulièrement évaluées et mesurées</i>	28. Qualité et alignement des documents de programmation et de suivi (Budget Programme, PTA, rapports de performances, rapports de suivi); 29. Existence de données statistiques	Des moyens sont mis à disposition de L'OFFE pour la réalisation de son plan stratégique.

		<i>par rapport aux résultats attendus.</i> <i>- Les politiques, stratégies et programmes du Ministère se fondent sur des études de base couvrant les groupes cibles ou les domaines d'intervention spécifiques.</i>	actualisées sur toutes les cibles du Ministère	
	12. Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère	<i>- Le Ministère utilise de façon efficiente des financements accrus dédiés à la protection des groupes vulnérables.</i>	30. Taux d'exécution du Plan stratégique ; 31. Taux d'exécution du PTA .	Les ressources promises sont effectivement mises à disposition selon les montants et dans les délais annoncés.

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

5.2. DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE

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

5.2.1 Le cadre institutionnel

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

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

L'articulation entre les niveaux :

L'articulation entre ces divers niveaux doit répondre au souci de traduire les orientations stratégiques en résultats tangibles et mesurables. Ce mécanisme de mise en œuvre pourra nécessiter un ajustement du cadre institutionnel. En effet, les membres du pôle d'expertise au niveau d'Objectif spécifique devront être des spécialistes avérés de la famille, de l'enfance et de l'adolescence, de la femme et du genre, de la protection sociale et de la solidarité nationale, de la réadaptation et de l'intégration des personnes handicapées et des spécialistes des questions des personnes de 3^{ème} âge. Ce pôle d'experts disposera d'un secrétariat permanent de suivi/évaluation (CSE), ainsi que d'un appui technique de l'Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant et du service de mobilisation sociale. Le pôle d'experts est chargé de faire des propositions techniques pour la mise en œuvre des stratégies et des interventions préconisées par le plan et d'animer le développement des partenariats ainsi que la mobilisation des ressources.

Les mécanismes transversaux de coordination

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

Le Ministère gère actuellement deux (2) pôles de coordination pour la protection de l'enfance d'une part et la promotion du genre d'autre part. Leurs faiblesses ont été relevées dans le diagnostic stratégique. Le Ministère devant réaffirmer et assurer son leadership dans ces deux domaines, il lui faudra donc offrir ces mécanismes de coordination.

Le mécanisme de pilotage et de coordination prévu dans la PNPG n'a été que partiellement installé. Il conviendra donc d'achever sa mise en place et de redynamiser le réseau de points focaux genre, en renforçant leurs compétences pour qu'ils deviennent proactifs et appuient les réformes nécessaires dans leur institution respective. Dans ce cadre, une attention particulière doit être apportée aux points

focaux genre des entités décentralisées, lesquelles sont chargées de promouvoir l'intégration du genre dans les Plans de Développement Communaux.

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

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

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

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

L'exécution :

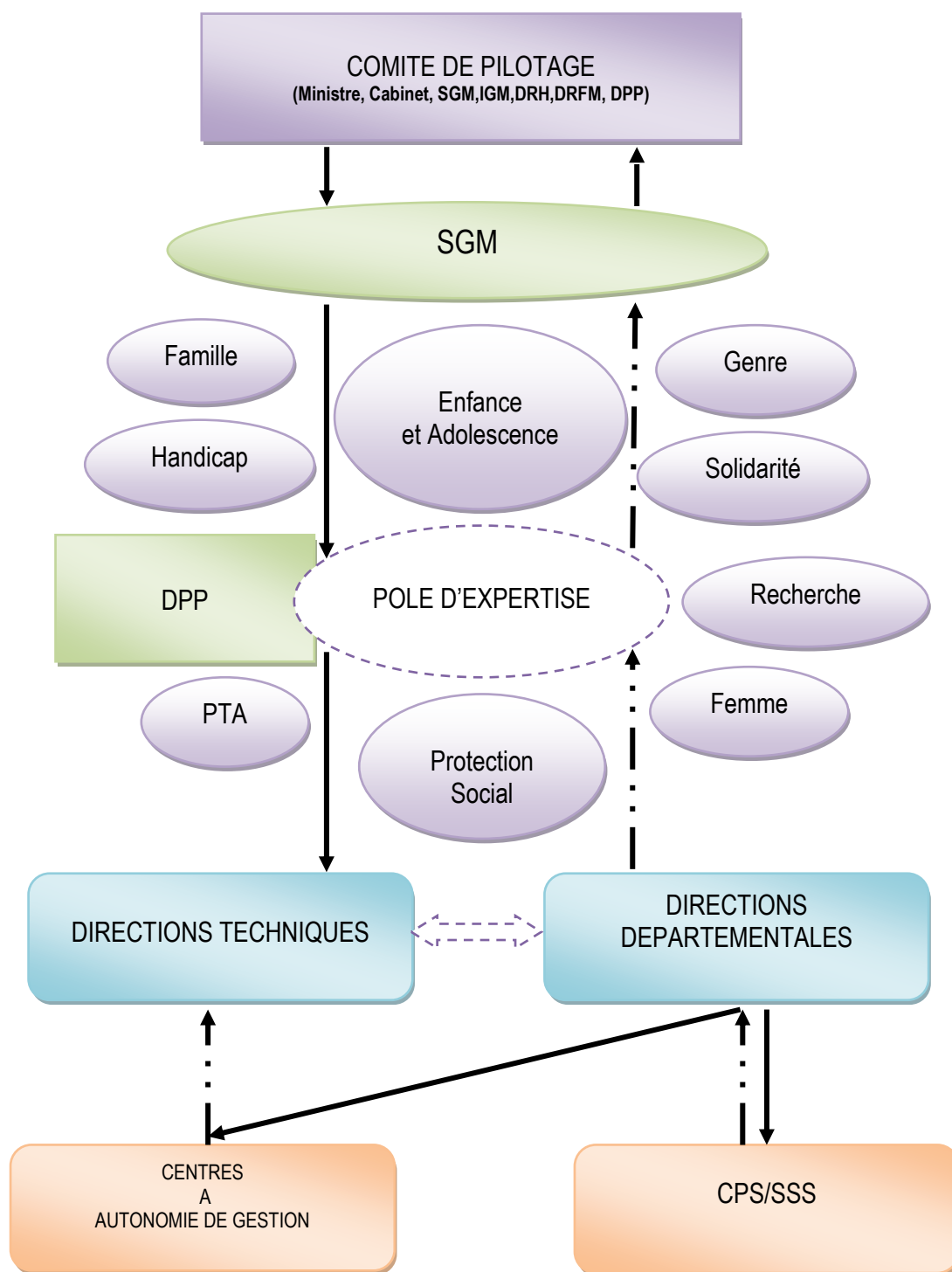
Tous les documents de programmation du Ministère seront alignés sur le Plan Stratégique. Il s'agira donc de réviser en conséquence le Budget-programme et les PTA. Pour la mission de service au public, les normes, les protocoles d'intervention et le paquet minimum d'activités sont une base suffisante à la programmation des activités qui se fera de façon ascendante. Pour les autres actions en direction des groupes cibles, des projets et programmes spécifiques seront élaborés.

Le niveau opérationnel d'exécution est constitué par les Centres de Promotion Sociale, les services sociaux spécialisés et les autres structures en contact avec les groupes cibles, et dans une moindre mesure par les directions techniques.

La mise en œuvre de ce Plan Stratégique requiert la poursuite des recrutements du personnel requis en quantité et en qualité. En prévision du plan 2D qui aboutira au transfert des compétences aux collectivités locales, le Ministère doit prendre les dispositions nécessaires en vue de nouer des partenariats avec les Communes pour mettre à disposition du personnel local « volontaire » en complément des fonctionnaires de l'Etat. Il conviendra également de mettre en place progressivement des circuits de financement conjoints pour les investissements requis dans les CPS, en impliquant le FADEC et en confiant la responsabilité de ces investissements aux communes. Dans les Communes, les CPS renforceront leur collaboration avec les structures déconcentrées de l'Etat intervenant dans le secteur compte tenu du caractère transversal de la protection sociale. Par ailleurs, un accent particulier doit être mis sur la collaboration avec les organisations de la société civile à l'échelle communautaire et les partenaires techniques et financiers.

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

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



Légende :

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

La mise en œuvre diligente du Plan stratégique requiert une gestion basée sur la mise en commun des compétences et une prise de décision participative. Le mode de fonctionnement proposé existe déjà et est utilisé pour l'élaboration des Budgets/Programmes et des Plans de Travail Annuel (PTA). Il utilise trois (3) grands circuits :

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

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

5.2.2 Plan de mobilisation des financements

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

Pour ce faire la mobilisation de ressources doit :

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

- la veille sur les cibles et le secteur de la protection sociale et de la solidarité nationale
- la programmation et la conception de projets.

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

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

Envisager une politique fiscale qui appuie la solidarité nationale.

La démarche proposée est de :

1. Conduire des sessions de travail avec les Ministères en charge du développement et des Finances pour élaborer une stratégie de financement globale et une négociation sur les crédits à mobiliser au plan national dans les Budgets programmes et les différents PTA au cours de la période ;
2. Organiser conjointement avec le Ministère en charge du Développement des sessions préparatoires à une table ronde, avec des rencontres par thématiques pour présenter aux partenaires le Plan Stratégique et son Plan d'actions prioritaires ;
3. Organiser une table ronde des partenaires pour la mobilisation des financements, ceci en étroite concertation avec les Ministères en charge de la coordination des actions gouvernementales et des affaires étrangères, et poursuivre de façon proactive la conclusion des partenariats ;

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

5.2.3 Plan de communication

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

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

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

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

5.2.4 Le suivi-évaluation du Plan Stratégique

Le Gouvernement est engagé dans la modernisation de l'administration publique par l'introduction de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Placé sous la tutelle du Ministre, du SGM et de la DPP, le mécanisme de suivi-évaluation du Plan Stratégique 2013-2017 du Ministère s'insère dans ce cadre et est axé sur l'atteinte des résultats attendus. Le mécanisme de suivi évaluation du Plan stratégique se calque sur le modèle préconisé par le Ministère de l'Economie et des Finances dans le cadre de la réforme budgétaire⁴⁰.

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

Le suivi

Le suivi du Plan Stratégique reposera sur la mesure des résultats obtenus à partir des indicateurs prédéfinis lors de l'élaboration du Plan, qui sont présentés dans le cadre logique⁴¹. A partir de valeurs de référence établies sur la base de l'année 2011 (dernières données complètes disponibles), des valeurs-cibles ont été projetées sur la période de mise en œuvre du Plan Stratégique. Ces indicateurs sont pour l'essentiel calculés à partir des données de terrain que le MFASSNHPTA collecte d'une façon habituelle. Ces données seront systématiquement désagrégées par sexe. Renseigner ces indicateurs nécessitera des ajustements dans le système d'information du Ministère : compléter et harmoniser le canevas de collecte des données brutes et améliorer les outils de suivi utilisés dans les CPS, notamment pour l'enregistrement des prestations et des usagers. Il sera également nécessaire d'activer la collaboration avec l'INSAE et ses délégations locales afin d'accéder aux données relatives aux populations de référence, qui permettront de calculer les indicateurs de couverture. Enfin, il conviendra d'exploiter les données désagrégées par sexe et les traiter selon une rapide analyse genre pour en extraire la pertinence par rapport à la satisfaction des besoins différenciés selon les sexes et à l'objectif de réduction des inégalités basées sur le genre.

Le suivi du plan stratégique s'effectuera à travers le système en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre du Budget-Programme et des PTA. Ce système comprend deux circuits complémentaires. Le circuit principal repose sur la collecte mensuelle des données de terrain auprès des structures déconcentrées du Ministère selon des canevas préétablis. Ces informations sont centralisées et synthétisées au niveau des directions départementales qui élaborent les rapports trimestriels. Le second circuit s'appuie sur les directions techniques qui rapportent trimestriellement sur l'exécution de leurs activités et les résultats obtenus. L'ensemble des données sont synthétisées, analysées et traitées par la Cellule de Suivi Evaluation (CSE), placée sous la tutelle de la DPP.

Le Budget-programme et les PTA ayant été alignés sur le Plan Stratégique, les rapports de suivi trimestriels et annuels permettront un monitoring régulier des activités entreprises et des résultats obtenus.

Le suivi du Plan stratégique comprendra également un monitoring des activités et des résultats obtenus sur le terrain, des revues trimestrielles qui permettent de faire le point sur les avancées et les difficultés; des revues annuelles, qui sur la base du rapport de performances, permettent de revoir les priorités et de définir de nouvelles stratégies. Ce suivi est essentiellement mis en œuvre par les acteurs internes au secteur, du niveau périphérique au sommet stratégique. Ces deux niveaux étant reliés par le feed-back systématique et le partage d'expériences.

⁴⁰ Voir la figure n°5, page 100

⁴¹ Pages 87 à 91 et Annexe 2, page 113

L'observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant, utilisera les informations et données produites par le suivi du Plan Stratégique pour développer la recherche-action, l'approfondissement de la connaissance des cibles et des problématiques et pour capitaliser l'expérience et des leçons apprises.

Le suivi et l'évaluation externes seront faits :

1. à travers les revues SCRP et
2. deux évaluations d'étapes dont la première en année 3 et la dernière en année 5.

Les revues SCRP, qui s'arriment sur les Stratégies de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP) au niveau national ainsi que sur les OMD, associent tous les acteurs des ministères sectoriels qui participent à l'atteinte des résultats dans les domaines de la protection sociale et de l'intégration du genre ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers. Les revues SCRP analysent les progrès réalisés et les difficultés rencontrées et émettent des recommandations pour chaque secteur. Le Ministère étant chef de file en charge de la promotion du genre devra veiller à développer un système de rapportage spécifique, articulé sur les points focaux, afin de fournir des données sur l'ensemble des avancées en matière de genre dans les politiques publiques au Bénin.

L'évaluation :

Deux évaluations d'étapes sont prévues, à mi-parcours et à la fin du Plan Stratégique. Elles devront analyser l'efficacité des actions entreprises et la pertinence des orientations définies. Ces évaluations seront faites par des acteurs externes selon les règles en vigueur.

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

Figure 4 : Système d'évaluation du Plan stratégique 2013-2017

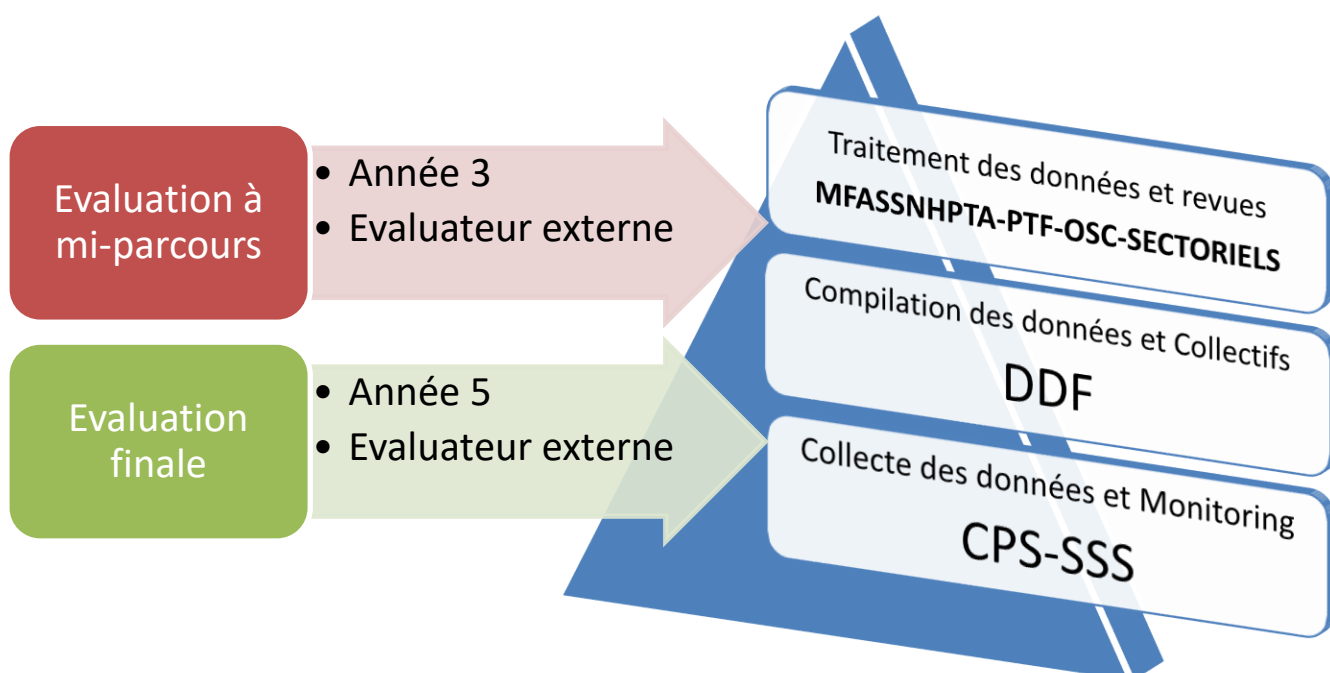
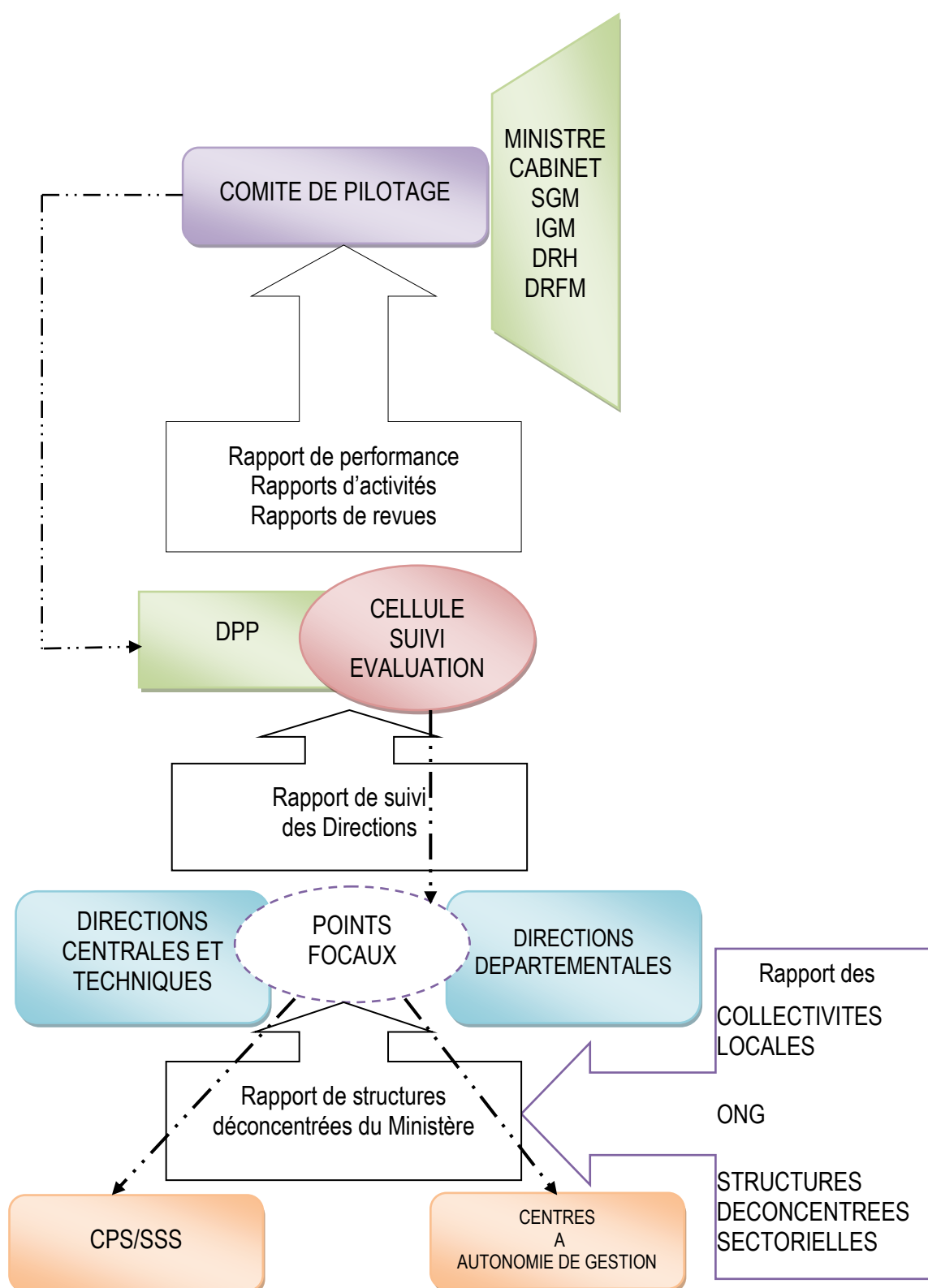


Figure 5 : Schéma de la structure du dispositif du suivi-évaluation du plan stratégique 2013-2017



5.3 CONDITIONS DE REUSSITE

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

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

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

CONCLUSION

Elaboré selon un processus participatif, le Plan Stratégique du Ministère exprime l'ambition d'une institution au service de sa mission et des populations béninoises. Il s'inscrit dans la perspective d'une demande grandissante de protection sociale et de solidarité nationale à laquelle le Ministère de la Famille, des Affaires Sociales des Personnes Handicapées et du Troisième Age veut répondre adéquatement. Il devait se doter d'un Plan Stratégique qui soit une boussole de son action et indique clairement des directions des objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour être à la hauteur de ses aspirations.

Partant de la mission et des attributions du Ministère, le diagnostic a exploré la réponse du Ministère face à ses responsabilités dans les trois domaines de la protection sociale, de la solidarité nationale et du développement social, ceci en analysant également trois dimensions de l'action ministérielle, à savoir les fonctions régaliennes, la conception et recherche-action et la mission de service au public. Ce diagnostic a mis en lumière les atouts et les faiblesses du Ministère et les trois grands défis qu'il doit relever pour être :

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

Pour relever ces défis et mieux assurer sa mission, le Ministère s'est fixé une vision à l'horizon 2017 qui s'énonce ainsi : « **Le MFASSNHPTA, dans le contexte de la décentralisation, est un pôle d'excellence, performant et innovant en matière de protection sociale, de développement social, de solidarité et de promotion du genre, au service des couches vulnérables** »

Il s'agit principalement d'améliorer le bien-être de la population en contribuant au renforcement de la protection sociale, de la solidarité nationale et du développement social. Il faudra pour cela mettre à disposition du public des services sociaux de proximité, promouvoir des mécanismes durables de protection sociale, développer les systèmes de solidarité au sein et en direction de la population, soutenir la cohésion sociale en promouvant l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes et en renforçant les leviers familiaux et communautaires et enfin améliorer la gouvernance et les performances du Ministère.

Pour opérationnaliser cette vision, douze axes stratégiques ont été retenus. Ils sont accompagnés d'un dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation qui permettra au Ministère de relever rapidement les défis identifiés. Ce Plan Stratégique donne au Ministère et à toutes ses structures les orientations nécessaires à l'accomplissement de sa mission qui est de répondre aux besoins de protection sociale de la population selon son domaine de compétence et d'impulser le développement social.

Il est attendu au bout des cinq années de mise en œuvre une augmentation importante de la couverture des besoins en protection sociale et une affirmation de la dimension sociale du développement par des actions d'intermédiation et par la promotion du genre. Ce plan stratégique sera opérationnalisé à travers un plan d'actions quinquennal, soutenu par des indicateurs de performance selon lesquels seront mesurés les résultats de la mise en œuvre du Plan Stratégique. Les budgets-programmes annuels assortis des PTA du ministère sur la période de 2013-2017 devront être la déclinaison du plan d'actions du plan stratégique afin de contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs fixés.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Andrea Borgarello, Damien Mededji, Anani Victore Eclou et Gaspard Madji (2011). « *Les filets de sécurité sociale au Bénin* », Cotonou

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

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

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

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

FRA (2003) « *La famille et les défis du développement au Bénin* », Cotonou, MFPSS, UNFPA

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

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

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

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

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

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

INSAE, PAM et UNICEF (2009). « *Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (AGVSAN)* », République du Bénin. Cotonou,

FRIEDRICH ABERT STIFTUNG « Femmes du Bénin au cœur de la dynamique du changement social »

Gouvernement du Bénin (Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique), Programme Alimentaire Mondial et UNICEF.

MDGLAAT (2008) « Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) et Plan d'actions prioritaires 2009-2018 »

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

MFE (2007). « *Etude nationale sur la traite des enfants. Répertoire des trajectoire de traite des enfants au Bénin* ».

MFE (2007) « *Politique Nationale de Promotion de la femme* »

MFE (2007) « *Politique et stratégies de protection de l'enfance au Bénin* »

MFE/MDEF (2007) « *Plan d'action National pour le Vieillissement actif (2007-2016)* »

MFE/FADIB (2008) « *Curriculum sur le développement communautaire* », Cotonou, 2^{ème} édition.

MFE (2008). « *Plan National d'Actions de Lutte contre la Traite des Enfants à des Fins d'exploitation de leur Travail 2008-2012.* ».

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

MFPSS (2002) « *Parler des abus sexuels et des enlèvements aux enfants* », Cotonou

MFPSS (2002) « *Plan d'action multisectoriel pour la mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion des la Femme* »

MFPSS (2005) « *Les actes du symposium sous-régional sur genre, droits humains et culture : quels nouveaux défis pour la promotion de l'égalité et de l'équité entre les hommes et les femmes d'ici à 2015 ?* »,

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

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

MFASSNHPTA/DRH (2011) « *Plan de formation du personnel (2011-2013)* », Cotonou, PADEG

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

MFASSNHPTA/DRIPH (2011) « *Politique Nationale de Protection et d'Intégration des Personnes Handicapées -PNPIPH- 2012-2021*»

MFASSNHPTA (2012) « *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la déclaration solennelle des Chefs d'Etat sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique* »

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

MFPSS/DF (2005) « les causes d'instabilité des familles au Bénin »

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

MFSN (2008) « *Politique Nationale de Promotion du Genre au Bénin* »,

MFSN/DPFG (2009) « *Evaluation de la mise en œuvre du programme d'action de Beijing (Beijing+15)* », Rapport national

MFSN/DPFG (2009) « *Guide méthodologique d'intégration du genre dans les politiques, plans et programmes/projets de développement et curriculum de formation en intégration du genre* »,

MFSN/OFFE « Les violences faites aux femmes au Bénin (Petit Livre)»

MFSN/OFFE (2009) « Plan d'actions de lutte contre les violences faites aux femmes 2010-2014) »

MFSN/DPFG (2009) « *Mise en œuvre de la déclaration solennelle des Chefs d'Etat sur l'égalité entre les hommes et les femmes* »,

MFSN (2009) « *Plan d'action national sur la famille (2009-2016)*»

MFSN/FADIB (2009) « *Plan opérationnel d'intervention du FADIB en matière d'urgence (2010-2012)* »,

MFSN (2009) « *Plan de renforcement des capacités des cadres pour une prise en compte du genre dans la chaîne de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation* »

MFSN/DPFG (2009), « *Programme et plan d'action pour la mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion du Genre au Bénin 2010-2015* »

MFSN (2010) « Analyse des besoins stratégiques des femmes rurales »

MFNS/DPFG (2010) « *Elaboration d'un mécanisme de suivi pour la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de réduction des inégalités de genre* », Cotonou, PADEG.

MFSN/DPFG (2010) « *Evaluation du fonctionnement et du positionnement des mécanismes d'intégration du genre (cellules et/ou points focaux genre), des ministères sectoriels au Bénin* »,

MFSN/DPFG (2010) « *Guide méthodologique d'intégration de la préoccupation genre dans les politiques, plans et programmes/projets de développement*»,

MFSN/DPFG (2010) « *Guide d'intégration du genre dans les politiques, plans et programmes/projets de développement au profit du MMFJEF, du MI, du MAT, du MC, du MAEP* »

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

MFSN (2010) « *Rapport de performance 2009 du Ministère* »

MFSN/OFFE (2010) « *Tableau de bord social : situation de l'enfant vulnérable au Bénin*»

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

MFSN/SGM (2011) « *Normes et standards de prestations sociales :planches techniques* »

MFSN/DPFG (2011) « *Guide d'adaptation des outils d'intégration du genre aux domaines d'intervention du MFSN* »

MFSN/DPFG (2011) « *Guide méthodologique simplifié d'intégration du genre dans les politiques, programmes et projets de développement au MEF* »

MFSN/DPP (2011) « *Manuel de suivi-évaluation du budget-programmes du MFSN* »

MFSN/DPFG (2011) « *Plan d'action pour la mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion du Genre au Bénin (2011-2012) au MMFJEF, au MI, au MAT, au MC, au MAEP* »

MFSN/DPFG (2011) « *Rapport relatif à l'étude sur l'élaboration du guide d'adaptation des outils d'intégration du genre aux domaines d'intervention du MFSN* »

MPDEPP-CAG (2010) « *Rapport de l'étude sur l'état des lieux et les perspectives de protection sociale au Bénin* »

MPDEPP-CAG (2010) « *Rapport spécial 2010 d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) au Bénin* »

MPDEPP-CAG (2011) « *Rapport national sur le développement humain (2010-2011) : sécurité humaine et développement humain au Bénin* »

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

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

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

République du Bénin (2011) « *Rapport d'avancement 2010) de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP)* »

République du Bénin (2011). « *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP 2011-2015)* ». Cotonou.

République du Bénin (2007) « *Politique nationale de l'éducation et de la formation des filles au Bénin* »

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

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

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

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

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

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

UA/CEA/CAGED (2004) « *Indice de développement et des inégalités entre les sexes en Afrique* »

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

Vodonou, C. (2009). « *Dynamique de la pauvreté au Bénin* ». Document de travail. Cotonou, Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.

ANNEXES

a) Les ressources humaines du Ministère

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

Le MFASSNHPTA est doté au 30 Novembre 2011 d'un effectif de 427 agents, dont 337 APE et le reste des ACE pour un besoin estimé à 1700 agents en 2011. Ainsi, le ministère fonctionnait avec 25,11% des ressources humaines nécessaires.

Cette pénurie extrême en ressources humaines a rendu impossible le fonctionnement du service public dans plusieurs localités. La préoccupation du secteur social prenant de l'importance, le principe du recrutement hors quota de neuf cent quatre vingt cinq (985) agents a été accordé en 2009, à réaliser en trois tranches successives. Le premier concours de recrutement a été effectué en 2011. Trois cent trois (303) agents ont pris service en janvier 2012. Les effectifs au 15 Mars 2012 sont donc de six cent quarante sept (647) soit 38,06% de l'effectif théorique. Pour les structures centrales (directions techniques et centrales), les effectifs présents en 2011 variaient de 26% (OFFE) à 82 % (IGM) de l'effectif prévu. La première tranche de recrutement hors quota effectuée en 2011 porte ses fruits au 01/03/2012 et a grandement améliorée la situation des effectifs pour chaque structure. Pour les structures centrales, toutes les structures fonctionnent désormais avec plus de 50% des ressources humaines prévues sauf la DRIPH qui est toujours à 37 % et l'OFFE à 35%.

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

Les Centres de Promotion Sociale ont fonctionné ces dernières années avec en moyenne 11% des effectifs prévus. Certains CPS n'avaient pas de personnel permanent.

Le recrutement apporte une amélioration importante pour les CPS, qui passent d'une moyenne de 1,27 agent par centre à 3,7 agents, sur 11 agents prévus. Tous les CPS disposent désormais de personnel permanent et fonctionnent avec environ 30% des effectifs prévus (de 29% à 39%). Seuls 3 centres ne disposent que d'un agent permanent (Sinende dans le Borgou et Matéri et Cobly dans l'Atacora).

Tableau 1 : l'évolution de la situation du personnel des CPS dans les départements :

	Nb d'agent par CPS au en 2011	Nb d'agent par CPS au 01/03/2012	% d'accroissement	% des effectifs par rapport aux normes au 01/03/2012
Atacora Donga	1,0	3,6	+360%	33%
Borgou Alibori	1,1	3,8	+ 345%	35%
Ouémé Plateau	1,2	3,2	+ 266%	29%
Zou Collines	1,4	3,9	+278%	35%
Mono Couffo	1,2	3,4	+283%	31%
Atlantique Littoral	1,4	4,3	+307%	39%

Source : DRH MFASSNHPTA 2012

Il n'en reste pas moins que le déficit en ressources humaines est toujours important. Le recrutement de 2011 a permis de relancer un minimum d'activités dans les CPS mais ne permet pas d'assurer correctement toutes les tâches qui leur sont dévolues.

Un personnel vieillissant avec une forte spécialisation en affaires sociales.

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

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

Le Ministère manque particulièrement d'expertise de haut niveau pour assurer les fonctions de conception et de recherche au niveau des spécialités de l'action sociale, du développement social et de la solidarité nationale.

La parité hommes-femmes est respectée au sein du Ministère, lequel montre l'exemple au sein de la Fonction Publique.

La formation et le renforcement des capacités du personnel.

Un premier plan de formation a été approuvé pour la période 2006-2010. Ce plan a relevé des thèmes de formation prioritaires, étroitement liés aux objectifs assignés au Ministère ainsi que les catégories de personnel à former. Ce premier plan a donc été exécuté à environ 53% (à 55 % pour les effectifs et à 51 % pour les thématiques). L'insuffisance de financement a entravé la réalisation de ce Plan de Formation qui a été exécuté à 53%.

Un second plan de formation a été approuvé en 2011 et porte sur la période 2011-2013. D'un coût total de 266.894.000 FCFA sur 3 ans, il comprend des formations diplômantes pour 60 agents (coût estimé à 71.114.000 FCFA), et 51 formations qualifiantes pour 441 agents (195.750.000 FCFA). Il devrait donc concerner environ 25 % des ressources humaines du Ministère.

En dehors de ce Plan, de nombreuses petites formations sont dispensées au personnel du Ministère par d'autres institutions.

b) Les ressources financières du Ministère

Un Ministère faiblement doté.

Au cours des dix (10) dernières années, le budget global du ministère a nettement évolué passant de 1 499 067 000 à 6 442 498 000 FCFA.

Cette évolution positive du budget en termes absolus concerne tous les départements ministériels et n'exprime pas une importance accrue pour le secteur couvert par le Ministère. La part du Ministère dans le Budget National n'atteint jamais 1%. Il culmina dans les années fastes de 2003 à 2006 de 0,6% à 0,8%. Il est avant et après cette période entre 0,33% et 0,45%.

De très faibles investissements

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

Par ailleurs, la part du budget d'investissement alloué au MFASSNHPTA dans le budget d'investissement alloué à l'ensemble des secteurs sociaux est restée inférieure à 1%, sur toute la décennie écoulée à l'exception de l'année 2006.

Les performances dans l'exécution budgétaire

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

Tableau 2 : Evolution des taux annuels d'exécution du budget du MFSN de 2002 à 2011

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

Sources : DREF/MFSN

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

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

Sur les trois dernières années, de 2009 à 2011, les budgets de fonctionnement⁴² alloués aux structures déconcentrées (directions départementales et CPS) sont de l'ordre de 25 %, et par conséquent 75% des lignes de fonctionnement sont affectées aux structures centrales et techniques. Si on considère l'ensemble des ressources du budget national qui sont affectées aux activités des structures, soit le budget de fonctionnement et les transferts qui doivent financer leurs activités proprement dites, le déséquilibre au détriment des structures déconcentrées s'affirme encore plus nettement :

Tableau n° 3 : Budgets 2009 à 2011 lignes budgétaires Fonctionnement et Transferts

Transferts et budget fonctionnement	2 009		2 010		2 011	
directions départementales et CPS	222 069 692	13%	205 320 032	13%	143 313 962	9%
Directions centrales et techniques	1 194 812 484	72%	1 242 883 805	77%	1 033 084 787	65%
Fonds	240 500 000	15%	162 500 000	10%	412 500 000	26%
Total	1 657 382 176		1 610 703 837		1 588 898 749	

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

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

⁴²Comprend les rubriques « fonctionnement des services » et « charges communes ».

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

Une répartition inégale entre les directions centrales et techniques.

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

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

Tableau 4 : Répartition des budgets de fonctionnement et de transferts entre les directions centrales et techniques

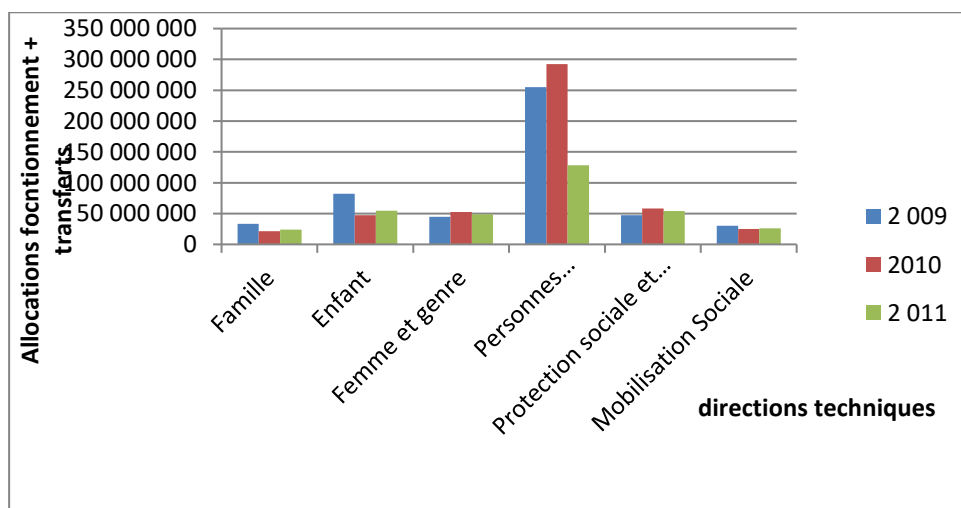
Structures	2009	2010	2011
Part du Budget de fonctionnement niveau central			
Directions centrales	87%	84%	75%
Directions techniques	13%	16 %	25%
Part des Transferts niveau central			
Directions centrales	36%	27%	42%
Directions techniques	42%	59%	24%
Fonds	22%	14%	34%

Source : DPP (revue PTA) MFASSNHPTA

La répartition des ressources du Budget National entre les directions techniques est illustrée dans le graphique n°1 présenté ci-dessous.

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

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



Source : DPP MFASSNHPTA

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

Vu la faiblesse des ressources nationales consacrées à ces différents secteurs et cibles (0,37% du budget global de l'Etat en 2012), la contribution des partenaires techniques et financiers est déterminante. L'appui de DANIDA, de la Coopération Suisse, de l'UNICEF, de Handicap International, APEFE, Plan Bénin et du FNUAP⁴³ ont permis l'obtention de résultats plus visibles.

Tableau 5 : Evolution de la part de la contribution des PTF dans le budget du MFASSNHPTA

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant de la contribution des PTF⁴⁴	184.200.000	511.276.151	400.592.169	688.579.043	1.252.999.618	977.716.850
En % du budget exécuté	5%	21 %	15%	28%	63%	31%

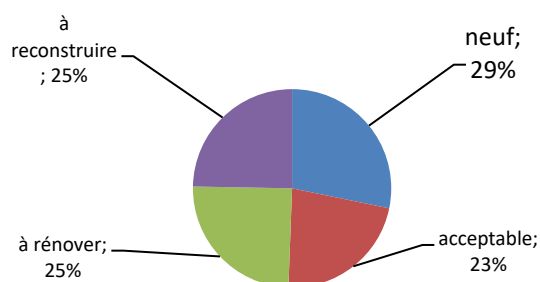
L'année 2010 fut une période difficile où seulement 50% du budget initialement prévu a été effectivement crédité. La contribution des PTF a pris une importance considérable dans un contexte de restriction, budgétaire sévère.

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

Un Ministère mal logé.

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

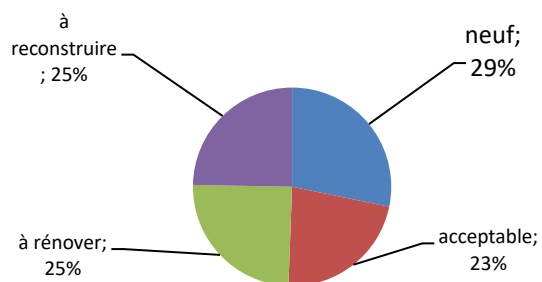
Les plus grandes insuffisances existent au niveau des centres de promotion sociale. Bien que des efforts d'investissement aient été réalisés durant les trois dernières années (environ 25 centres construits ou en cours de construction) la situation reste difficile avec 21 des 85 centres qui n'ont pas de locaux ou des locaux tellement dégradés et petits qu'ils ne peuvent être utilisés pour délivrer des prestations au public.



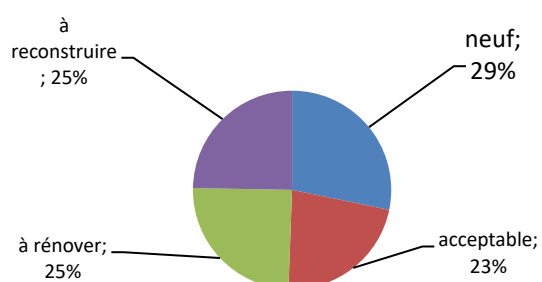
Graphique n° 2 : Etat des bâtiments abritant les CPS

⁴³Liste non limitative, seuls les principaux PTF ont été cités

⁴⁴Ne sont pas pris en compte les montants gérés directement par les PTF et dont les montants ne sont pas communiqués au Ministère, et les appuis en équipement (même raison), ainsi que les appuis directs octroyés aux niveaux déconcentrés.



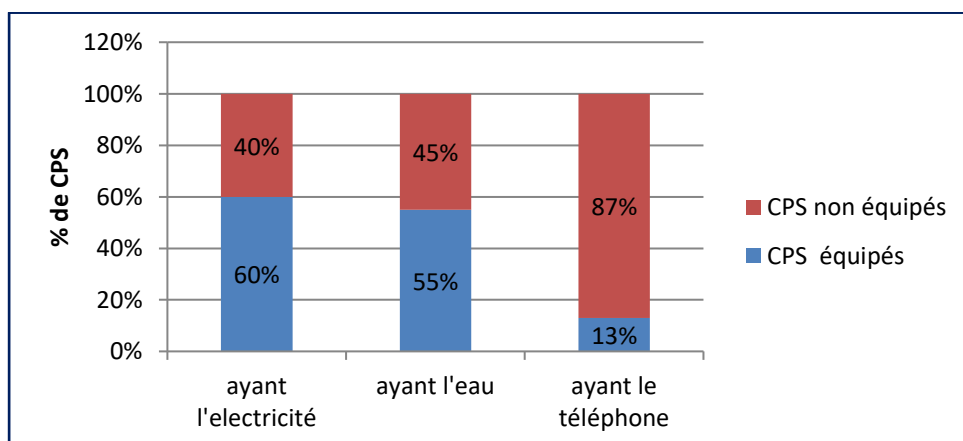
Graphique n° 2 : Etat des bâtiments abritant les CPS



Graphique n° 2 : Etat des bâtiments abritant les CPS

Le raccordement aux réseaux est très préoccupant. 40% des CPS ne sont pas raccordés à l'électricité. Le raccordement au téléphone ne concerne que 11 CPS sur 85 alors que des services comme le service d'écoute auraient besoin d'utiliser le téléphone pour fonctionner efficacement.

Graphique 3 : Raccordement des CPS aux réseaux :



L'élaboration de la batterie d'indicateurs appropriés pour le suivi du Plan Stratégique se heurte à plusieurs difficultés, pour lesquelles le Ministère met en œuvre des solutions.

Tous les indicateurs de référence sont calculés sur la base de l'année 2011, dernière année pour laquelle les données sont complètes.

La première difficulté réside dans le choix de population de référence pour calculer les taux de pénétration et de couverture. Les statistiques se référant aux populations vulnérables ne sont pas disponibles. En effet, les recensements et les estimations de l'INSAE portent par exemple sur les enfants, les femmes et les personnes de troisième âge. Il n'est pas possible de considérer toutes les personnes de ces deux catégories comme vulnérables ou à risque. Le taux de vulnérabilité qui prévaut dans ces catégories n'est pas connu.

Pour des raisons de cohérence, les taux de couverture ont été calculés sur l'estimation de la population INSAE pour 2011, à laquelle est appliqué le pourcentage soit de très grande vulnérabilité (EMICOV 2010, 14 %) ou de pauvreté non monétaire (EMICOV 2010 30,84%), selon l'indicateur spécifique à calculer. La mise en place des filets sociaux va nécessiter un comptage plus précis des populations vulnérables, ce qui devra être considéré lors de l'élaboration de ces programmes et nécessitera une étroite collaboration entre le Ministère chargé du Développement, les collectivités territoriales et le Ministère en charge de la Famille.

La seconde difficulté réside dans la difficulté de produire des références de départ pour des actions novatrices au Ministère comme la mesure de la qualité des services sociaux de proximité. Ceci implique d'établir une batterie d'indicateurs de qualité et un protocole de contrôle. Ces opérations sont en cours et une enquête de base sera réalisée avant le démarrage du Plan Stratégique afin d'obtenir la base de départ.

Enfin, le système de suivi-évaluation a été pointé lors du diagnostic stratégique comme un maillon particulièrement faible de la chaîne PPBS du Ministère. **En particulier l'enregistrement des données au niveau de base**, dans les Centres de Promotion Sociale est partiel et n'est pas uniforme sur le territoire national. La compilation et le traitement sont rendus difficiles aussi par des problèmes de cohérence et pertinence des informations. Il s'agit par exemple du nombre de visites enregistrées aux CPS, mises en face des effectifs de personnes appuyées, conseillées. Le nombre de clients, donc de personnes suivies régulièrement n'est pas disponible et ce nombre constituera une donnée fondamentale pour le suivi du Plan Stratégique. Une première base 2011 a été établie afin de situer les valeurs de référence. Cependant, des mesures correctrices sont en cours d'implantation, afin de rationaliser, uniformiser et compléter la collecte de données sur l'année 2012, ce-ci en partant des CPS et de l'enregistrement des bénéficiaires sur le terrain. Ceci pourra conduire à des réajustements des valeurs de référence début 2013. Ces valeurs seront utilisées notamment pour le Plan D'actions prioritaires adossé au Plan Stratégique.

INDICATEURS	VALEURS DE REFERENCE	VALEURS CIBLES					STRUCTURES RESPONSABLES
		2013	2014	2015	2015	2017	
OBJECTIF SPECIFIQUE 1 : METTRE A DISPOSITION DU PUBLIC DES SERVICES SOCIAUX DE PROXIMITE							
1.Taux de couverture des besoins en assistance sociale satisfaits par les services sociaux de proximité	1,9%						
Axe 1 : Augmentation de la gamme et du volume des services sociaux de proximité offerts au public							
2. Taux d'accroissement des personnes prises en charge par les structures	5500						
3. Effectif des personnes accueillies dans les centres d'éducation spécialisée	265	265	300	400	445	530	
4. Proportion de CPS et SSS répondant aux normes et standards d'infrastructures sociales	40%	45%	55%	65%	75%	85%	
Axe 2 : Amélioration de la qualité des prestations sociales							
5. Proportion des structures étatiques et privées offrant des services de qualité	n.d.	20%	30%	50%	65%	80%	
6. Taux de satisfaction des clients des CPS et SSS	n.d.						
OBJECTIF SPECIFIQUE 2 : PROMOUVOIR DES MECANISMES DURABLES DE PROTECTION SOCIALEPOUR LES COUCHES VULNERABLES							
7. Taux de couverture de la demande de prise en charge des populations les plus vulnérables	7%	12%	18%	25%	30%	35%	
Axe 3 : Mise en place de dispositifs élargis de prise en charge des populations							
8. Nombre de familles vulnérables participant aux programmes de filets sociaux	0		7.500	15.000	30.000	60.000	

9. Montant des transferts sociaux réalisés en faveur des couches vulnérables	325 M	800M	1200M	1900M	2600M	3200M	
10. Nombre des enfants vulnérables pris en charge à travers les familles hôtes et la Cellule Cœur d'Espoir	13.216	13.500	18.500	21.500	25.500	35.500	
Axe 4 : Protection des droits des groupes vulnérables							
11. Nombre d'enfants victimes de traite et réinsérés dans leur famille	153	160	175	200	200	200	
12. Nombre de dossiers de violence basée sur le genre suivis par le service d'écoute	5042	6000	6000	6000	6000	6000	
13. Taux de pénétration des actions de vulgarisation	n.d.						
Axe 5: Autonomisation des groupes cibles							
14. Taux de pénétration des actions d'autonomisation par rapport aux groupes cibles	1,5%	2%	5%	10%	15%	20%	
15. Taux d'accroissement des bénéficiaires des programmes d'autonomisation	1.219	10%	30%	30%	30%	30%	
16. Proportion d'associations des groupes cibles rendues fonctionnelles	n.d						
OBJECTIF SPECIFIQUE 3 : DEVELOPPER LES SYSTEMES DE SOLIDARITE EN DIRECTION DE LA POPULATION							
17. Pourcentage d'augmentation des bénéficiaires de la solidarité nationale	4.184	40%	20%	20%	20%	20%	
Axe 6 : Amélioration de l'efficience du système des secours aux personnes vulnérables et de réponse aux situations d'urgence							
18. Taux de satisfaction des demandes de secours et de dossiers d'urgence	15%	25%	30%	40%	50%	60%	
Axe 7 : Élargir le champ de la solidarité nationale							
19. Taux d'accroissement des fonds mobilisés	120.265.000	20%	20%	15%	15%	15%	

OBJECTIF SPECIFIQUE 4 : SOUTENIR LA COHESION SOCIALE EN PROMOUVANT L'EGALITE ET L'EQUITE ENTRE LES HOMMES ET FEMMES ET EN RENFORÇANT LES LEVIERS FAMILIAUX ET COMMUNAUTAIRES							
20. Pourcentage des communes où le Ministère conduit des initiatives de développement social, communautaire et d'intermédiation	0	6%	10%	15%	20%	25%	
Axe 8 : Intégration du genre dans le développement							
21. Proportion de PDC et programmes sectoriels intégrant le genre	15%	20%	25%	35%	45%	50%	
22. Proportion des Cellules Focales Genre fonctionnelles	15%	30%	40%	60%	80%	100%	
23. Existence des rapports annuels de l'IDISA	0	1	1	1	1	1	
Axe 9: Renforcement des leviers familiaux							
24. Nombre de ménages faisant recours aux services contributifs et/ou non contributifs de prise en charge des membres à besoins spécifiques	60	120	500	1000	1500	2000	
Axe 10 : Promotion du développement social et de l'approche communautaire							
25. Nombre de diagnostics participatifs communautaires réalisés avec la participation des CPS	n.d.	6%	10%	15%	20%	25%	
26. Proportion de communes ayant mis en place un comité de coordination du PNVA	15,6%	15,6%	30%	50%	75%	100%	
OBJECTIF SPECIFIQUE 5 : AMELIORER LA GOUVERNANCE DU MINISTERE							
27. Pourcentage d'augmentation des montants affectés aux transferts sociaux via le Ministère	325.000.000	140%	50%	50%	37%	31%	
Axe 11 : Internalisation de la gestion axée sur les résultats							
28. Qualité et alignement des documents de programmation et de suivi	s.o.						

29. Complétude de données statistiques actualisées sur toutes les cibles du Ministère	10%	50%	75%	90%	100%	100%	
Axe 12 : Augmentation des performances et de la visibilité des actions du Ministère							
30. Taux d'exécution du Plan stratégique	s.o.	15 %	35%	60%	80%	100%	
31. Taux d'exécution du PTA	s.o.	95%	95%	95%	95%	95%	

Mode de calcul des indicateurs

	Indicateur	Mode de calcul ou contenu	Remarques complémentaires
1	Taux de couverture des besoins en assistance sociale couverts par les services sociaux de proximité	Il s'agit de sommer (tous les bénéficiaires des CPS, SSS, centres d'éducation et PNRBC dans chaque commune) et diviser / par l'estimation de la population vulnérable faite sur la même zone, à consolider ensuite par département puis au niveau national X 100	La population de référence dans un premier temps est la population estimée par INSAE en 2011 auquel on applique le taux 30,84 % (taux de pauvreté non monétaire EMICOV 2010). La comptabilisation des clients du Ministère se fait à travers les services sociaux
2	Taux d'accroissement des usagers des structures du Ministère;	(Nbe d'usagers en année n+1- d'usagers en année n) / nbe de d'usagers en année n X 100	Données collectées auprès des CPS, SSS et centres, additionnant tous les bénéficiaires de prestations sociales
3	Effectif des personnes accueillies dans les centres d'éducation spécialisée ;	Somme du nombre d'élèves passant dans les centres chaque année	Comptage sur la base des rapports d'activité des centres
4	Proportion des structures étatiques et privées offrant des services de qualité ;	Sur la base des critères de qualité pré-définis et des contrôles effectués : nbe de structures qui répondent aux normes / nbe total de structures	Repose sur les rapports de contrôle effectués par les CPS et les DD sur les structures prestant services et sur le recensement de toutes les structures actualisé chaque année par commune
5	Taux de satisfaction des clients des CPS et SSS ;	Nbe de clients satisfaits / nbe total d'usagers	Repose sur une enquête de satisfaction qui sera conduite par échantillonnage auprès de CPS et SSS
6	Taux de couverture de la demande de prise en charge des populations les plus vulnérables ;	Nbe d'appuis effectivement octroyés / nbe d'usagers ayant fait une demande auprès des services sociaux;	Il faut travailler sur la somme toutes les catégories de groupe cible , OEV, PTA, PH, femmes vulnérables et personnes vulnérables. Se pose la question de demande ou de clients et usagers du c entre
7	Nombre de familles vulnérables participant aux programmes de filets sociaux ;	Nbe de familles enrôlées dans les filets sociaux et recevant un appui en numéraire	Rapports d'activité des CPS et du programme de filets sociaux
8	Montant des transferts sociaux réalisés en faveur des couches vulnérables ;	Montant total des transferts sociaux réalisés à travers les filets sociaux	Il s'agit de sommer les montants de tous les transferts (filets sociaux et appuis divers aux individus et associations) qui s'effectuent via le Ministère

9	Nombre d'enfants pris en charge à travers les familles hôtes et la Cellule Cœur d'Espoir ;	Nbe d'enfants bénéficiant chaque année de la prise en charge par les familles hôtes et la Cellule Cœur d'Espoir	Rapports CPS , DD et DASSN
10	Nombre d'enfants victimes de traite et réinsérés dans leur famille/communauté ;	Nombre d'enfants victimes de traite et réinsérés dans leur famille/communauté ;	Rapports CPS
11	% des cas d'adoption qui ont été instruits par le Ministère	Nbe de cas d'adoption instruits par le Ministère / nbe total de jugements d'adoption prononcés X 100	Rapports CPS (rubrique enquêtes sociales) et données à obtenir auprès du Ministère en charge de la Justice sur le nombre total de jugements d'adoption prononcés
12	Nombre de dossiers de violence basée sur le genre suivis par le service d'écoute ;	Nbe de nouveaux dossiers ouverts chaque année par le service d'écoute	Données du service d'écoute transmises dans le rapport des CPS
13	Proportion des cas de violence signalés qui ont fait l'objet d'une procédure judiciaire.	Nbe de procédures judiciaires enclenchées / nbe total de dossiers ouverts X 100	Données du service d'écoute transmises dans le rapport des CPS
14	Taux de pénétration des actions d'autonomisation par rapport aux publics visés ;	Nbe total de bénéficiaires des actions d'autonomisation / effectif total des publics visés enregistrés auprès des CPS X 100	Si la donnée existe, il est préférable d'utiliser comme population de référence les personnes vulnérables de ces catégories dans la zone considérée, et ensuite de compiler l'ensemble. Sinon on utilisera l'estimation de la population de l'année à laquelle on applique le pourcentage de très grande vulnérabilité de 14% (EMICOV 2010).
15	Taux d'accroissement des bénéficiaires des programmes d'autonomisation ;	(Nbe de bénéficiaires des actions d'autonomisation (Femmes, PH et PTA) en année n+1 – nbe en année n) / nbe en année n	Il s'agit de sommer tous les bénéficiaires d'actions d'autonomisation dans chaque catégorie
16	Proportion d'associations des groupes cibles rendues fonctionnelles.	Nbe d'associations fonctionnelles / nbe total d'associations des groupes cibles enregistrées auprès des CPS et du Ministère X 100	Repose sur le suivi des associations par les CPS et l'utilisation d'une grille d'appréciation des organisations
17	Pourcentage d'augmentation des bénéficiaires des actions de solidarité ;	(Nbe total de bénéficiaires soit les secours, les aides d'urgence et la solidarité, en année n+1 - nbe total en année n) / nb total en année n X 100	Données à compiler, recueillies auprès du FNDSS, DASSN
18	Taux de satisfaction des demandes de secours et des dossiers d'urgence ;	Nbe de demandes de secours satisfaites / nbe total de demandes déposées	Données à compiler, recueillies auprès du FNDSS, DASSN. Il s'agira de pondérer le taux en utilisant à la fois el nombre de demandes satisfaites mais aussi

			les montants octroyés par rapport aux montant demandés
19	Taux d'accroissement des fonds mobilisés ;	(Fonds mobilisés en année 2 – fonds mobilisés en année 1) / Fonds mobilisés en année 1 X 100	Fonds mobilisés pour la solidarité nationale. N'inclut pas les coûts de fonctionnement des Fonds
20	Les actions de développement social conduites par le Ministère contribuent à la cohésion entre les différentes composantes de la société	Pourcentage des communes où le Ministère conduit des initiatives de développement social, communautaire et d'intermédiation	.
21	Proportion de PDC et programmes sectoriels intégrant le genre ;	Nbe de PDC et programmes sectoriels intégrant le genre / nbe total de PDC et de programmes sectoriels X 100	Pour les PDC, repose sur une revue conjointe effectuée avec MDGLAAT, pour les programmes sectoriels repose sur l'enquête annuelle effectuée par le Ministère en charge de la promotion du genre auprès des CFG sectorielles
22	Proportion des Cellules Focales Genre fonctionnelles ;	Nbe de CFG fonctionnelles / nbe de CFG qui devraient exister dans toutes les institutions	Repose sur la batterie de critère de fonctionnalité définis par le Ministère en charge du genre et sur l'enquête annuelle effectuée auprès des CFG
23	Existence des rapports annuels de l'IDISA ;	Existence du rapport IDISA produit chaque année	
24	Nombre de ménages faisant recours aux services contributifs et/ou non contributifs de prise en charge des membres à besoins spécifiques ;	Nbre de ménages utilisant les systèmes d'encadrement des enfants et d'aide à la personne	Comptage à effectuer par les CPS, inclut les halte garderies des CPS, les halte garderie agréées, les services d'aide à la personne
25	Nombre de diagnostics participatifs communautaires réalisés avec la participation des CPS ;	Nombre de diagnostics communautaires menés sous la coordination du CPS	Rapports CPS
26	Proportion de communes ayant mis en place un comité de coordination du PNVA ;	Nbe de communes ayant un comité du PNVA / Nbe total de communes	Rapport CPS et DPTA
27	% d'augmentation des montants affectés aux transferts sociaux via le Budget du Ministère	Montant des transferts sociaux via MFASSNHPTA en année n+1/ Montant des transferts sociaux via MFASSNHPTA en année n, X 100	Transferts sociaux : toutes catégories confondues secours, aides et appuis aux personnes et groupes vulnérables, filets sociaux

28	Qualité et alignement des documents de programmation et de suivi (Budget Programme, PTA, rapports de performances, rapports de suivi);	Notation sur la base de critères d'appréciation	Critères à déterminer
29	Pourcentage des données statistiques actualisées et disponibles sur toutes les cibles du Ministère	Données disponibles et actualisées / total des données à collecter X 100	Repose sur la liste des données que le Ministère doit collecter régulièrement et sur laquelle se calculera le taux de disponibilité
30	Taux d'exécution du Plan stratégique ;	Exécuté/prévu x100	Exécution physique et financière (décaissé. L'exécution physique s'estime par un pourcentage d'avancement et une pondération entre les actions sur la base d'une pondération entre le temps et le poids financier relatifs de chaque action
31	Taux d'exécution du PTA ;	Exécuté / prévu X 100	Exécution physique (même remarque que ci-dessus) et financière (sur le décaissé)