



# Note budgétaire sur les affaires sociales 2019



# Messages clés

- 1.** En 2019, le budget des Affaires Sociales a connu un léger redressement par rapport à 2018 passant de 4,5 milliards de FCFA à 6,17 milliards de FCFA témoignant d'un effort de financement à renforcer pour la satisfaction des besoins de protection sociale des couches vulnérables.
- 2.** Les dépenses en capital du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance connaissent depuis 2015 une baisse et sont passées de 1030 millions FCFA en 2018 à 330 millions FCFA en 2019. Cette baisse des investissements ne favorise pas la mise en place des infrastructures afin de rapprocher les services sociaux de base des bénéficiaires pour une meilleure réduction des disparités.
- 3.** Les ressources transférées aux structures déconcentrées en 2015 et en 2018 ont été presque consommées à 100%. Un accroissement des transferts et subventions au profit desdites structures contribuera à une amélioration de la crédibilité du budget des Affaires Sociales et à une meilleure efficacité des actions de protection des couches vulnérables spécifiquement des enfants.
- 4.** Le Ministère en charge des affaires sociales ne participe pas au Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC- affecté). Un effort de décentralisation des compétences en matière d'affaires sociales, conformément aux lois sur la décentralisation, permettrait d'améliorer l'impact des actions sociales au profit des couches vulnérables.
- 5.** Des Partenaires Techniques Financiers soutiennent les actions de protection sociale du gouvernement par des apports financiers qui ne sont pas retracés dans les budgets. Cela participe d'une aide significative qui permet de renforcer les actions du gouvernement en matière de protection sociale et qui mérite d'être retracée dans les documents budgétaires pour beaucoup plus de visibilité et de traçabilité dans les efforts de financement et pour une meilleure capitalisation des actions sociales.

## Introduction

La Constitution du 11 décembre 1990 de la République du Bénin, en son article 8, stipule que : **« La personne humaine est sacrée et inviolable. L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à la formation professionnelle et à l'emploi ».**

Le principe de l'inviolabilité de la personne humaine est affirmé à la fois par la Déclaration Universelle des droits de l'homme et la Charte Africaine des droits de l'homme. Dans cette logique, le Bénin s'engage à travers l'article 26 de la Constitution à protéger la famille, et particulièrement la mère et l'enfant et à veiller sur les handicapés et les personnes âgées.

Cet engagement transparait dans différents documents politiques et de stratégies nationales, notamment, le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D ; 2018-2021) qui prévoit en son axe opérationnel n°6 le renforcement des services sociaux de base et la protection sociale, en arrimage avec le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG ; 2017-2021). Dans ce cadre le Gouvernement a opté pour une amélioration significative des conditions de vie des populations les plus vulnérables et la réduction des inégalités sociales. Ainsi, plusieurs initiatives ont été prises par l'Etat dans le domaine de la santé, de la sécurité sociale, de l'éducation, des microcrédits aux plus pauvres, etc.

En dépit de ces efforts, une bonne partie de la population n'a toujours pas accès aux services sociaux de base et reste soumis aux inégalités sociales et à la pauvreté avec tous ces effets pervers. Cette situation s'accroît, particulièrement au niveau des personnes vulnérables, avec une offre de protection sociale peu disponible, une faible performance des systèmes éducatif et sanitaire, une faiblesse du système productif incapable de créer des emplois décents et un pilotage peu efficace des questions de sécurité et d'actions sociales.

Des politiques à mettre en œuvre pour relever ces défis requièrent d'énormes ressources financières qui ne peuvent être mobilisées qu'à travers le budget de l'Etat. Il est donc primordial d'examiner la pertinence des allocations budgétaires aux Affaires Sociales pour l'opérationnalisation des stratégies définies dans les différents documents de politique auxquelles le gouvernement s'est engagé en matière d'assistance, de sécurité et d'actions sociales.

La présente note budgétaire vient répondre à cette logique. Elle fait une lecture du budget gestion 2019 du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance et analyse le volume de crédits budgétaires alloués au secteur en rapport avec les politiques publiques mises en œuvre pour impacter la vie des enfants, des femmes, des handicapés et des personnes âgées. Cette note budgétaire vise à informer l'UNICEF et les Partenaires Techniques et Financiers sur les tendances en matière d'allocations et de dépenses dans les affaires sociales et à produire des éléments de plaidoyer aux fins de promouvoir des investissements équitables pour les enfants du Bénin.

## I – Investir dans la protection des enfants

La période de l'enfance est une phase pendant laquelle l'être humain est plus vulnérable. L'enfant en pleine transformation tant physique que mentale est sensible à tout mauvais traitement fait sur sa personne : il peut en être affecté sur divers plans et traîner des conséquences lourdes toute sa vie. Ainsi, l'enfant nécessite une attention particulière et une protection totale.

La protection de l'enfant prend encore une importance significative dans une société où la violence à leur encontre reste un phénomène récurrent. Même si la violence contre les enfants ne laisse rarement que peu de trace visible, elle induit des répercussions qui engendrent des effets néfastes à court moyen ou long terme, aussi bien pour l'enfant que pour la société dans laquelle il vit. Les mauvais traitements et la négligence envers les enfants constituent aujourd'hui l'un des plus graves problèmes auxquels les enfants sont confrontés. Ils se manifestent sous différentes formes intégrant les normes économiques, culturelle et sociétale dont est pétri l'environnement de l'enfant. Ils plongent leurs racines dans les rapports de dominations associés à l'appartenance sexuelle, à l'exclusion, à l'absence de famille immédiate et à des normes de la société qui ne protègent ni ne respectent les enfants.

La prise en charge de l'enfant reste primordiale pour son développement et son épanouissement sans lesquels on ne saurait bâtir une société de paix. « La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. » (Dominique Youf, Protection de l'enfance et droit de l'enfant). Le développement d'un enfant reste donc encadré par un certain nombre de règles adaptées au développement de son potentiel afin qu'il puisse être à l'abri de la faim et du besoin.

Le développement durable demeure au cœur des objectifs du 21<sup>ème</sup> siècle et reste soutenu par différentes politiques. Il n'est cependant point une utopie de lier le développement durable aux droits de l'enfant, car investir en faveur des enfants est un moyen fondamental d'éliminer la pauvreté et d'améliorer l'équité entre les générations. Il est donc essentiel d'offrir aux enfants, un environnement favorable à la pleine réalisation de leur droit et au plein épanouissement de leur compétence afin qu'ils puissent contribuer ensuite au développement de la société.

Tous les enfants doivent donc bénéficier de conditions de vie similaires pour un développement harmonieux de la société et une éradication de vices que sont la violence, l'exploitation et les sévices.

La protection sociale est devenue, au tournant du millénaire, une nouvelle priorité pour tous les pays et un instrument privilégié pour atteindre les Objectifs de Développement Durable.

Le Bénin, à l'instar d'autres pays, s'investit dans la protection de l'enfant et en a fait une priorité. Le Programme d'Actions du Gouvernement en témoigne en ciblant le renforcement des services de base et la protection sociale à l'un de ses axes stratégiques. La mise en œuvre de stratégies pour l'atteinte des Objectifs de Développement Durable accentue l'importance de ses investissements. En effet, assurer la protection sociale de la population, en particulier la prise en charge de l'enfant exige d'importantes ressources financières que l'Etat, dans l'affirmation de ses engagements, devra mettre à la disposition du secteur pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. La section suivante présente les principaux défis en matière d'affaires sociales afin d'apprécier les besoins des couches vulnérables pour une analyse efficiente des allocations budgétaires.

## II – Les principaux défis du Bénin dans le domaine de la protection des couches vulnérables

Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD, 2019-2021) du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) rappelle, en matière de protection des couches vulnérables, plusieurs problèmes majeurs notamment :

- la faiblesse du système de protection de l'enfant ;
- le faible niveau de réadaptation et d'intégration des Personnes handicapées ;
- l'absence d'un dispositif intégré de protection sociale des Personnes de troisième âge ;
- la faiblesse du mécanisme de coordination de l'action sociale ;
- la faible capacité d'intervention des services d'actions sociales auprès des groupes vulnérables ;
- la faiblesse du niveau de vie des ménages les plus pauvres.

L'Etat béninois, dans la perspective de protéger les couches les plus vulnérables de la population s'est doté de textes et lois tant nationaux qu'internationaux dont la mise en application n'est pas encore effective, et l'assistance des couches vulnérables constitue de ce fait des enjeux fondamentaux pour l'amélioration des conditions des couches les plus défavorisées. Aussi, des politiques et stratégies nationales de développement du secteur des affaires sociales ont été élaborées et mises en œuvre.

Au profit des personnes en situation de handicap, la Politique Nationale de Protection et d'Intégration des Personnes Handicapées a été mise en œuvre à travers le projet d'appui à la réadaptation et à l'inclusion des personnes handicapées, le fonctionnement des centres des aveugles et des malvoyants, des centres de formation professionnelle pour les personnes handicapées et la mise en place du fonds d'appui à la réadaptation et à l'intégration des personnes handicapées.

Pour réduire les disparités genre, la Politique Nationale de Promotion du Genre au Bénin a été élaborée et mise en œuvre à travers plusieurs programmes dont les plus récents sont le programme d'appui à la promotion du genre et à la protection sociale, celui de la promotion de la scolarisation des filles, le projet de lutte contre les violences basées sur le genre et le projet de l'autonomisation économique des femmes et de la promotion du genre. Malgré ces actions entreprises, de nombreuses inégalités subsistent encore dans les rapports femmes /hommes et leur réduction demeure un défi à relever.

Parallèlement, le Plan Stratégique (PS, 2013-2017) du secteur des Affaires Sociales a été élaboré et mis en œuvre prenant en compte la protection de l'enfant, de l'adolescent et de la femme, celle des personnes handicapées et celles du troisième âge. Dans le même sillage, la Politique Holistique de Protection Sociale (PHPS) a été élaborée et sa mise en œuvre a favorisé la mise en place de la Politique Nationale de Protection de l'Enfant (PNPE) et celle du Vieillessement Actif et en bonne Santé au Bénin (PNVA 2016-2025). Elles ont été mises en œuvre à travers plusieurs programmes et projets de protection et de promotion de l'enfance et de l'adolescence, de protection des orphelins et enfants vulnérables, de promotion de la famille, de protection des couches vulnérables et le projet d'épanouissement des personnes du troisième âge.

Des progrès manifestes dans la conduite de l'action sociale ont été réalisés, mais la pauvreté persiste et beaucoup d'enfants vivent dans les ménages pauvres. Un nombre important d'enfants demeurent victimes de violences et d'abus dans le pays tels que le mariage et le travail des enfants, la prévalence de la malnutrition chronique et des violences et abus faits aux enfants.

Malgré les nombreuses actions de sensibilisations au sein des communautés, de renforcement des capacités et de la proximité du personnel des centres d'Etat civils secondaires, des naissances échappent encore à leur enregistrement à l'état civil.

**Tableau 1 : Quelques indicateurs**

Indicateurs	Description	Valeurs	Sources/Années
<b>Enregistrement des naissances</b>	Pourcentage de naissances d'enfants de 0 à 5ans ayant été enregistrées à l'état civil	- 86%	EDSB 2017-2018
<b>Travail des enfants</b>	Pourcentage d'enfants qui ont travaillé, c'est-à-dire qu'ils ont soit participé à une activité économique pendant un nombre d'heures qui excède le seuil retenu pour leur âge, soit participé à des tâches domestiques pendant un nombre d'heures supérieur à la limite retenue pour leur âge, soit ils ont travaillé dans des conditions jugées dangereuses.	- 33,3% de 5-17ans - 40% de 12-41 ans - 39% de 15-17 ans	EDSB 2017-2018
<b>Violences faites aux enfants</b>	Pourcentage d'enfants de 1-14 ans qui ont subi des châtiments corporels ou des punitions psychologiques (n'importe quelle forme de recours à la violence)	91%	EDSB 2017-2018
<b>Etat nutritionnel des enfants</b>	Pourcentage d'enfants malnutris.	Garçons : 35% filles : 29%	EDSB 2017-2018
<b>Mariage des enfants</b>	Pourcentage de femmes et d'hommes âgés de 20-49 ans qui ont été en mariage avant 18 ans	Femmes : 31,7% hommes : 6,1%	MICS 2014
<b>Vie de famille des enfants</b>	Pourcentage d'enfants de 0-17 ans qui ne vivent avec aucun de leurs parents biologiques	13,1%	MICS 2014
	Pourcentage d'enfants de 0-17 ans qui ne vivent avec leur Père seul	7%	MICS 2014
	Pourcentage d'enfants de 0-17 ans qui ne vivent avec leur mère uniquement	14%	MICS 2014
<b>Prévalence d'enfants orphelins (dont un ou les deux parents sont décédés)</b>	Pourcentage d'enfants de 0-17 ans dont un ou les deux parents biologiques sont décédés	7,30%	MICS 2014

Eu égard à ces constats, les progrès paraissent encore insuffisants. De nouveaux défis se présentent au Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance avec une acuité particulière. Les résoudre est non seulement souhaitable, mais est devenu vital à la fois pour maintenir et accroître la qualité des actions engagées par les administrations.

Aussi, l'accessibilité des services sociaux de base aux couches vulnérables, la promotion des valeurs familiales, la promotion de l'égalité et l'équité du genre, le développement de l'industrie

de la microfinance pour un accès adéquat et durable des populations aux facteurs de production et le renforcement de l'encadrement du secteur de la microfinance sont autant de défis à relever.

Pour répondre à tous ces besoins et atteindre les Objectifs de Développement Durable, l'Etat béninois devra beaucoup investir. Un examen de l'évolution des budgets consacrés aux Affaires Sociales s'avère pertinent pour une bonne appréciation des efforts de financements de ce secteur.



### III – Tendances des allocations budgétaires pour le ministre en charge des affaires sociales

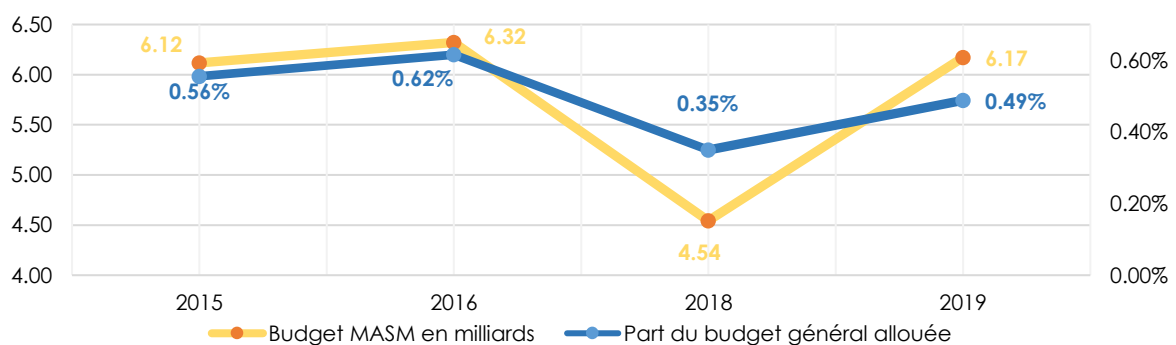
De 2014-2018, le Ministère chargé des Affaires Sociales a subi des mutations institutionnelles. Il est passé d'un ministère dédié spécifiquement aux affaires sociales de 2014 à 2016 (le Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes du Troisième-Age - MASHPTA) à un ministère couplé avec celui du travail et de la fonction publique en 2017 (le Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales) puis à un Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) en 2018.

L'ensemble de ces changements ne facilite pas l'examen de l'évolution des allocations dans un contexte qui réunit les affaires sociales avec d'autres thématiques, rendant plus opaque la détermination du montant total accordé ou dépensé par l'Etat béninois dans le secteur des affaires sociales. En effet, au sein du MTFPAS, précisément en 2017, il n'y avait pas de programmes qui soient exclusivement dédiés aux affaires sociales. Ce sont donc des programmes « intégrés » qui prennent en compte des domaines de divers secteurs d'intervention du Ministère. C'est le cas par exemple du programme de Promotion Socio-économique des travailleurs et des Personnes Vulnérables. Cela est révélateur de la précarité et de l'instabilité du secteur des Affaires Sociales au Bénin. Pour cette note, l'année 2017 est considérée comme une année spéciale. Le budget du MTFPAS est entièrement affecté aux Affaires Sociales avec la marge d'erreur que cela comporte. Ainsi, les analyses ne s'attarderont pas sur la hausse connue en cette année.

En 2019, le budget du MASM est de 6,17 milliards de FCFA contre 4,5 milliards de FCFA en 2018, soit un accroissement de 36% dans un contexte où les affaires sociales et la microfinance constituent un ministère. Le programme de la microfinance consomme 1,03 milliards de FCFA. Il est donc consacré aux affaires sociales (mis à part microfinance) 5,137 milliards FCFA, sans ignorer que la microfinance relève aussi du social. Par rapport au budget de l'année 2018, des efforts sont faits malgré la faiblesse du niveau d'allocation pour faire face aux différentes missions confiées à ce ministère. Ce budget de 2019 reste dans les normes de ceux de 2015 (6,1 milliards FCFA) et 2016 (6,3 milliards FCFA).

Le budget destiné aux affaires sociales a connu une baisse de 25,73% entre 2015 et 2018. Il faut aussi noter que sa hausse en 2019 ne lui permet pas d'atteindre 1% du budget de l'Etat, ceci, malgré le maintien du cahier de charge du ministère qui couvre l'appui aux couches les plus vulnérables, la promotion de la famille, de la femme, du genre, du troisième âge, et de la réinsertion des personnes handicapées.

**Graphique 1 : Evolution du budget (échelle de gauche, en milliards de FCFA) et de la part du budget général allouée au MASM (échelle de droite)**



Source : Direction général du Budget, document budgétaire 2015-2019



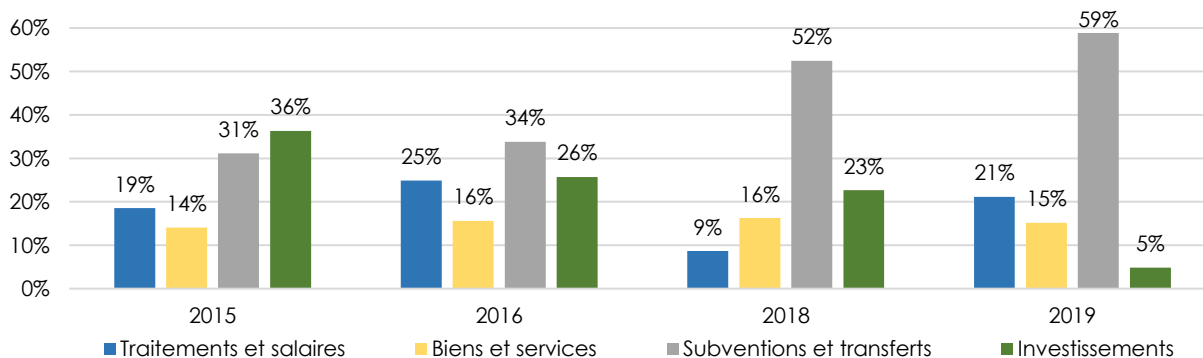
## IV – Composition des dépenses des affaires sociales

### IV.1 Evolution des allocations budgétaires selon la composition économique

En 2019, 95% du budget destiné aux affaires sociales sont consacrés aux dépenses courantes (traitements et salaires, biens et services, subventions et transfert). Autant les traitements et salaires que les transferts ont connu une hausse entre 2018 et 2019 respectivement de 0,91 et 1,25 milliards de FCFA.

L'augmentation enregistrée par les subventions et les dépenses de transferts de 2018 à 2019 est due à une forte dotation de l'action de renforcement des services sociaux de proximité et des mécanismes durables de protection sociale. Les transferts affectés à cette action sont passés de 0,32 milliards de FCFA en 2018 à 1,80 milliards de FCFA en 2019 au détriment des dépenses en capital qui ont chuté de 1,04 milliards de FCFA en 2018 à 0,3 milliards de FCFA en 2019. Ainsi donc seulement 5% du budget destiné aux affaires sociales sont consacrés aux dépenses en capital contre 23% un an plus tôt. Le montant de ces dépenses en capital a diminué de plus d'un milliard de FCFA entre 2018 et 2019. En effet, les activités conduites sur les projets d'autonomisation économique des femmes, de promotion du genre et le programme de protection des couches vulnérables ont été réorientées, en raison de leur nature récurrente, sur recommandation des cadres du Ministère de l'Economie et des Finances. Les dotations de ces projets ont été converties en transfert et subventions pour permettre d'opérer des transferts directs aux cibles concernées ou de les appuyer en matériels de production. Ainsi, en 2019 seul le programme de modernisation des espaces publics de protection sociale et de promotion du genre est programmé avec une dotation de 0,3 milliards de F CFA.

**Graphique 2 : Allocations budgétaires du Ministère des Affaires Sociales par nature économique (en milliards de FCFA) de 2015-2019**



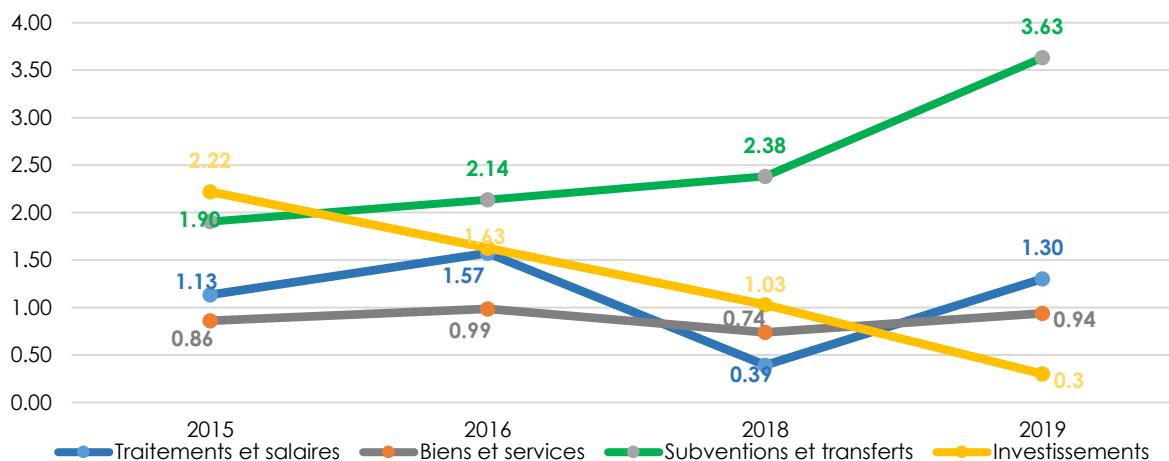
*Source : Données DGB*

De 2015 à 2019, excepté 2017, les subventions et les transferts ont connu une croissance soutenue, preuve d'un effort de transferts de ressources au profit des cibles concernées. Aussi, faudrait-il rappeler que, de 2018 à 2019, le Ministère en charge des affaires sociales héberge la microfinance qui opère par des transferts de ressources et dont les résultats rencontrent bien ceux des affaires sociales. En effet, la microfinance constitue une stratégie de lutte contre la pauvreté et de réalisation des ODD. L'accès aux services financiers constitue une base à partir de laquelle d'autres besoins peuvent être satisfaits : santé, éducation, conseils en nutrition, autonomisation des femmes etc.

Les dépenses de biens et services ont modérément varié sur la période, pour permettre les acquisitions, grosses réparations et diverses dépenses de fonctionnement des structures du ministère selon les besoins.

Les traitements et salaires ont connu une chute en 2018. Du fait de l'instabilité qui a caractérisé le secteur des Affaires Sociales, notamment de 2017 à 2018, le personnel serait en cours de reconstitution, ce qui pourrait expliquer la baisse de ces dépenses en 2018, puis sa hausse en 2019.

**Graphique 3 : Evolution des Budgets des Affaires Sociales par nature de dépenses (en milliards FCFA)**



*Source : Données DGB, calculs des auteurs*

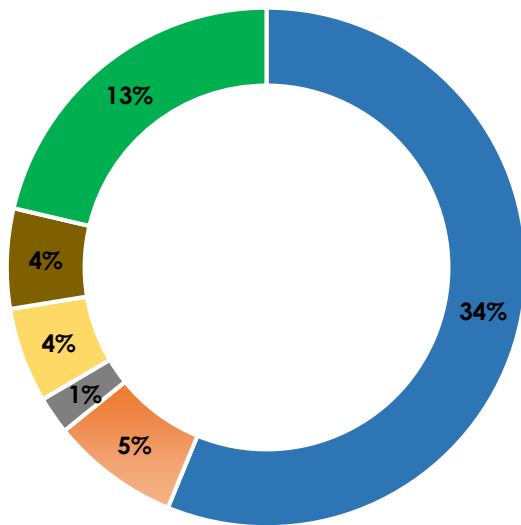
En dehors de l'année 2017, l'année à laquelle les affaires sociales ont été logées au Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales, les dépenses en capital au profit des affaires sociales ont connu une baisse en valeurs comme en pourcentage du budget du ministère. Par contre, les dépenses courantes ont varié en dents de scie, consommant la grande part du budget du ministère. En 2019 cette part a atteint son maximum sur la période 2015-2019, (95% en 2019).

#### IV.2 Répartition du budget du Ministère des affaires sociales 2019 par politique publique

Le Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses (DPPD) 2019-2021 du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) rappelle les nombreux défis auxquels fait face le ministère pour l'atteinte de son objectif principal : « améliorer l'offre des services publics de protection sociale ». Pour réussir sa mission, le ministère organise l'ensemble de ses actions en trois grands programmes à savoir : (i) pilotage et soutien des services, (ii) promotion socioéconomique des couches vulnérables ; et (iii) développement de l'industrie de la microfinance.

Le pilotage et soutien des services prend plus du tiers du budget du ministère, 39% contre 45% en 2018. Les deux autres programmes bénéficient respectivement de 44% et 17% du budget contre respectivement 35% et 20% en 2018. Les actions qui pourraient impacter et améliorer les conditions de vie des femmes, des enfants, des couches vulnérables sont principalement le « renforcement des services sociaux de proximité et des mécanismes durables de protection sociale » qui dispose de 34% du budget pour ses dépenses, « l'accroissement des opportunités des Systèmes Financiers Décentralisés » doté de 13% du budget, de la modernisation des espaces publics de protection sociale et de la promotion du genre dotés de 5% de ce budget.

#### Graphique 4 : Répartition du budget par action des programmes 2 et 3

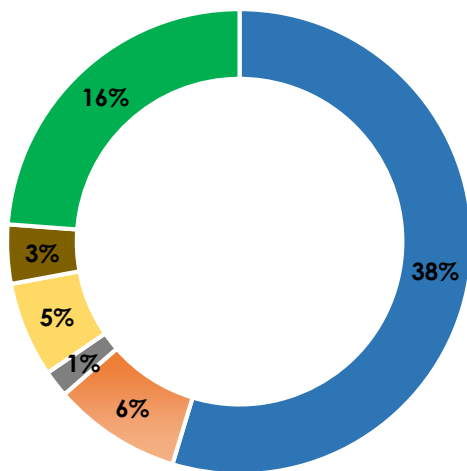


- Renforcement des services sociaux de proximité et des mécanismes durables de protection sociale
- Mise en œuvre du programme de modernisation des espaces publics de protection sociale et de la promotion du genre
- Renforcement des leviers familiaux
- Promotion du genre
- Professionnalisation des acteurs du secteur
- Accroissement des opportunités des SFD

*Source : Document de programmation pluriannuel des dépenses 2019-2021 MASMF*

Hors dépenses de personnel les poids des budgets des actions s'améliorent et expriment le vrai visage des ressources qui atteignent les couches ciblées.

#### Graphique 5 : Répartition du budget hors salaires et traitements par action des programmes 2 et 3



- Renforcement des services sociaux de proximité et des mécanismes durables de protection sociale
- Mise en œuvre du programme de modernisation des espaces publics de protection sociale et de la promotion du genre
- Renforcement des leviers familiaux
- Promotion du genre
- Professionnalisation des acteurs du secteur
- Accroissement des opportunités des SFD

*Source : Document de programmation pluriannuel des dépenses 2019-2021 MASMF*

La mise en œuvre du programme de modernisation des espaces publics de protection sociale et de la promotion du genre est une nouvelle action créée en 2019 et qui a consommé une partie des ressources de l'action « Promotion du Genre » dont le poids dans le budget hors salaires est passé de 11% en 2018 à 5% en 2019 quand la nouvelle prenait les 6% du budget hors salaires.

Les actions du pilotage et de soutien des services ne figurent par sur ce graphique. Elles sont administratives, participent à mieux organiser et à suivre la mise en œuvre des autres actions qui ont des effets directs sur les bénéficiaires. Elles sont aussi utiles, car sans un bon pilotage, l'atteinte des objectifs serait problématique.

## V – Crédibilité et exécution du budget

La crédibilité du budget est jaugée par l'écart entre les allocations budgétaires et les dépenses réellement effectuées.

Pour cette section, l'exécution des budgets des années 2015, 2017 et 2018 permettront d'apprécier la crédibilité de ces budgets.

En 2015, les dépenses prévues hors salaires et hors ressources extérieures pour une dotation de 3,89 milliards de FCFA ont été engagées à 92% et ordonnancées à 86%. Il s'établit une différence de 557,52 millions de FCFA prévus qui n'ont pas été dépensés. Toutes les dépenses engagées n'ont pas été ordonnancées, avec un écart de 6 points de pourcentage entre les deux taux.

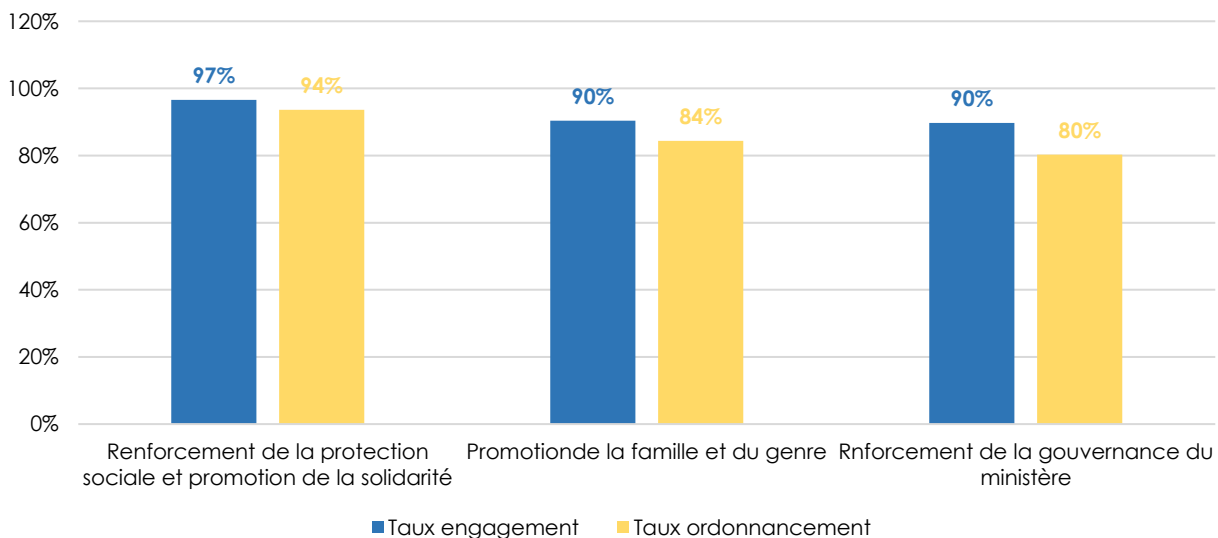
Les dépenses courantes hors salaires et les dépenses en capital hors ressources extérieures ont été exécutées respectivement à 87% et 82%.

En 2015, trois programmes ont été mis en œuvre, à savoir :

- Renforcement de la protection sociale et promotion de la solidarité nationale ;
- Promotion de la famille et du genre ;
- Renforcement de la gouvernance et de l'efficacité du ministère

Ces programmes ont été exécutés, base ordonnancement, respectivement à 93,5%, 84,4% et 80,3%.

**Graphique 6 : Taux d'exécution des programmes gestion 2015**



*Source : DPP/MASM, Point d'exécution du PTA 2015*

En 2017, le Ministère du Travail, de la Fonction publique et des affaires Sociales a mis en œuvre cinq programmes à savoir :

- le pilotage et de soutien aux services ;
- la promotion socio-économique des travailleurs et personnes vulnérables
- la promotion des valeurs familiales et du genre ;
- la gestion de ressources humaines de l'Etat ;
- la promotion d'une administration de développement.

Globalement, les dépenses allouées aux programmes ont été ordonnancées à 73%. En 2017, l'écart entre les prévisions et les dépenses réelles est encore plus considérable et affiche 8,59 milliards FCFA prévus pour financer des actions et qui n'ont pas été décaissés.

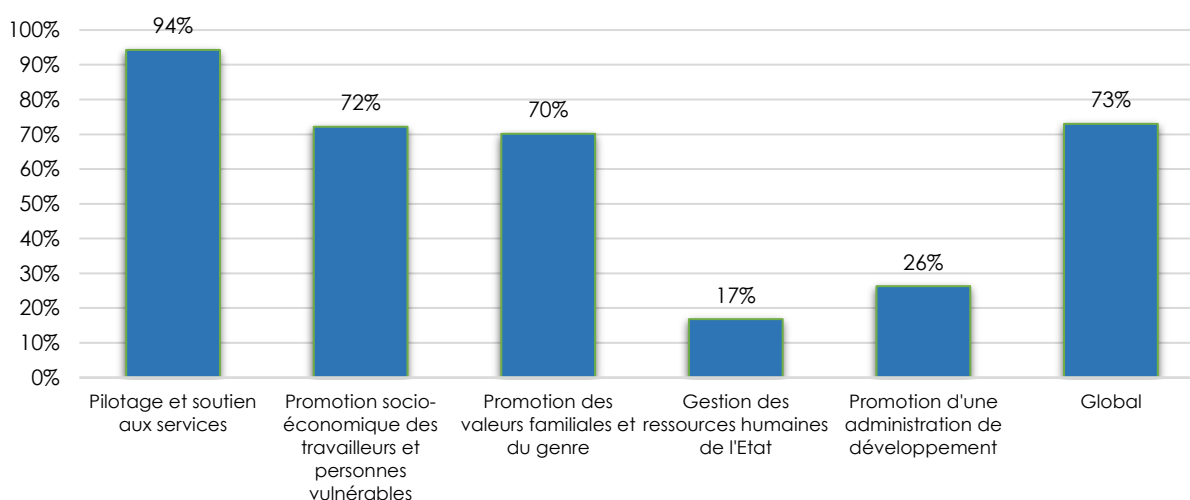
**Tableau 2 : Exécution des dépenses (en francs CFA) par programme, gestion 2017**

Programmes	Dotation finale	Titre Ordonncé	Ecart
Pilotage et soutien aux services	7 598 233 000	7 166 699 657	431 533 343
Protection socio-économique des travailleurs et personnes vulnérables	20 292 362 000	14 645 771 257	5 646 590 743
Promotion des valeurs familiales et du genre	1 841 109 000	1 291 906 521	549 202 479
Gestion des ressources humaines de l'Etat	1 371 887 000	231 182 063	1 140 704 937
Promotion d'une administration de développement	1 112 239 000	293 043 814	819 195 186
<b>Total</b>	<b>32 215 830 000</b>	<b>23 628 603 312</b>	<b>8 587 226 688</b>

Source : Document Exécution 2017, MASM

L'écart entre la dotation initiale et le montant ordonnancé est considérable au niveau du programme de protection socio-économique des travailleurs et des personnes vulnérables et s'élève à 5,64 milliards de FCFA. Malgré l'effort fait en matière d'engagement d'un montant de 18,04 milliards F CFA sur la dotation initiale de 20,3 milliards de F CFA, seulement 14,7 milliards ont été ordonnancés.

**Graphique 7 : Taux d'exécution base ordonnancement gestion 2017**



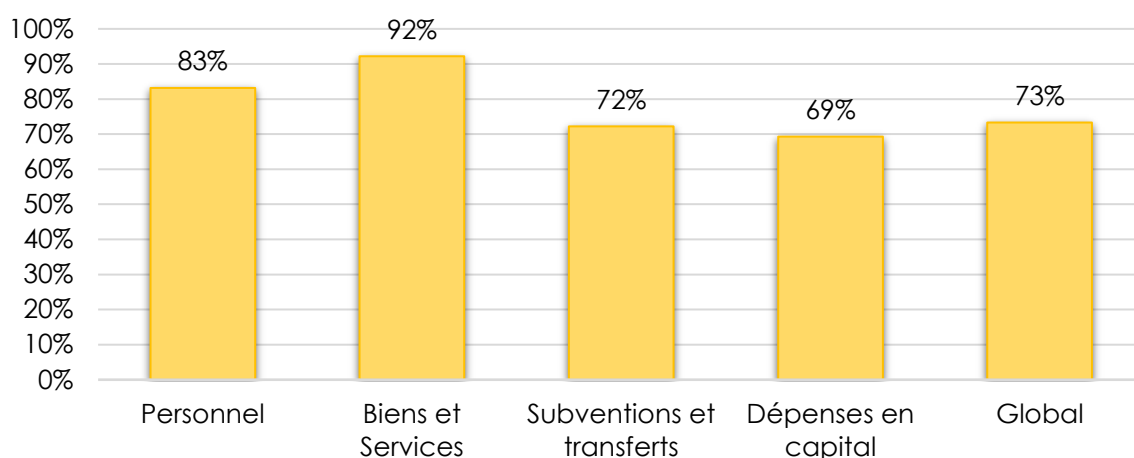
Source : Document Exécution 2017, MTFPAS

Le pilotage et soutien aux services ont connu le taux le plus élevé (94%). Les services n'ont pas manqué de ressources pour fonctionner, mais les programmes purement sociaux qui devaient toucher les couches vulnérables ont été exécutés à moins de 75%.

Par nature de dépenses, les biens et services ont été consommés à 92% et le personnel à 83%. Cependant, les dépenses en capital sont exécutées à 69%, les subventions et transferts sont

ordonnancés à 72%. Les ressources qui devaient soulager la vie des couches vulnérables ont été moins consommées.

**Graphique 8 : Taux d'exécution par nature de dépenses en 2017**



Source : Données DPP/MASM, 2017

En 2018, avec un budget de 4,5 milliards de FCFA, le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance a mis en œuvre trois programmes à savoir :

- pilotage et de soutien aux services ;
- promotion socio-économique des couches vulnérables
- le développement de l'industrie de la microfinance.

Globalement, les dépenses allouées aux programmes ont été ordonnancées à 89%. L'écart entre les prévisions et les dépenses réelles est 497 millions FCFA, soit 11% du budget du ministère. Cet écart est moins considérable que celui de 2017. De plus au niveau des structures déconcentrées, les dépenses ont été exécutées pratiquement à 100%.

**Tableau 3 : Exécution du budget 2018 par programme**

Intitulé Programme	Dotations (en milliers)	TEF base ordonnancement	Montant ordonnancé	Ecart (en milliers de FCFA)
Pilotage et soutien aux services	2 044 000	85,55	1 748 642	295 358
Promotion socio-économique des couches vulnérables	1 593 197	88,89	1 416 193	177 004
Développement de l'industrie de la Microfinance	905 330	97,23	880 252	25 078
<b>Total budget BN</b>	<b>4 542 527</b>	<b>89,05</b>	<b>4 045 120</b>	<b>497 407</b>

Source : Données DPP/MASM, 2018

L'exécution par nature économique se présente comme suit :

**Tableau 4 : Exécution des dépenses par nature économique**

	Dotation	Ordonnancement	Taux base Ordonnancement	Ecart (en milliers de FCFA)
Dépenses ordinaires	3 512 527	2 684 670	76%	827 857
Dépenses en capital	1 030 000	1 360 359	132%	-330 359
Total	4 542 527	4 045 029	89%	497 498

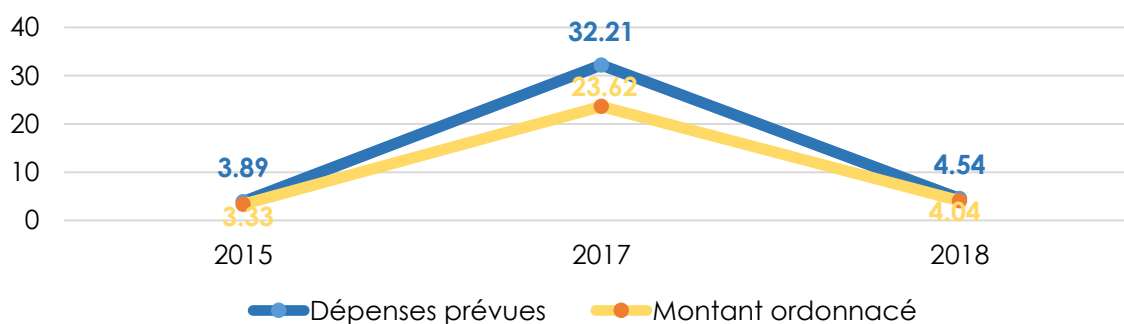
*Source : Données DPP/MASM, 2018*

Les dépenses en capital ont été exécutées à 132% avec une autorisation d'engagement exceptionnelle, ce qui a contribué à améliorer le taux global de 89% contre 76% d'exécution des dépenses ordinaires.

Par rapport à 2017, l'effort fait dans l'exécution des dépenses de 2018 est à encourager pour une amélioration les années à venir. Si le budget alloué aux affaires sociales se révèle insuffisant, il n'y a de raison que la consommation des ressources soit partielle. Des dispositions idoines devront permettre l'exécution à 100% des dépenses au profit des couches vulnérables et surtout à l'endroit des enfants.

En 2015 comme en 2018, le point d'exécution fait sur les lignes de transferts aux structures déconcentrées (toutes les Directions Départementales), aux centres de formation professionnelle, et aux centres des aveugles ou malvoyants, donne de meilleurs résultats d'exécution (presque 100% de taux d'exécution), ce qui a participé à améliorer la crédibilité des budgets.

**Graphique 9 : Ecart entre dépenses prévues et dépenses réelles**



*Source : Données DPP MASM, 2019*

L'écart entre les dépenses prévues et les dépenses effectives n'est considérable qu'en 2017. Par rapport à 2017, un effort de consommation des crédits du ministère est fait en 2018.

## IV – Décentralisation des dépenses et équité

Le Ministère en charge des affaires sociales ne participe pas au Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC- affecté). Pourtant, les dépenses financières des communes dans ce secteur sont primordiales afin d'assurer les services de proximité et atteindre les personnes les plus vulnérables. Cependant les documents de programmation mettent en exergue des transferts au profit des directions départementales.

### VI.1.1 – Evolution des ressources allouées aux directions départementales

Cette section se propose d'examiner l'évolution des dotations aux directions départementales et d'apprécier dans quelle mesure l'équité est établie dans l'allocation des ressources.

Les directions départementales reçoivent des transferts du ministère pour assurer leur fonctionnement et mener des actions de proximité au profit des populations. Notons au passage que ces directions constituent des relais du ministère dans les départements. Elles ont pour mission "la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de protection sociale, de la famille, de l'enfant, de solidarité nationale, de microfinance et d'égalité des chances conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin et aux visions et politiques de développement du Gouvernement" dans leurs localités respectives. Elles ont la prérogative d'identifier les besoins en matière d'affaires sociales sur leurs territoires et d'agir pour l'amélioration des conditions de vie des couches vulnérables. Pour permettre aux directions départementales de jouer leur rôle en assistance sociale, le ministère met à leur disposition des fonds. Le tableau ci-dessous fait le point des montants alloués aux directions départementales depuis 2015.

**Tableau 5 : Répartition des allocations budgétaires (millions de FCFA) par départements**

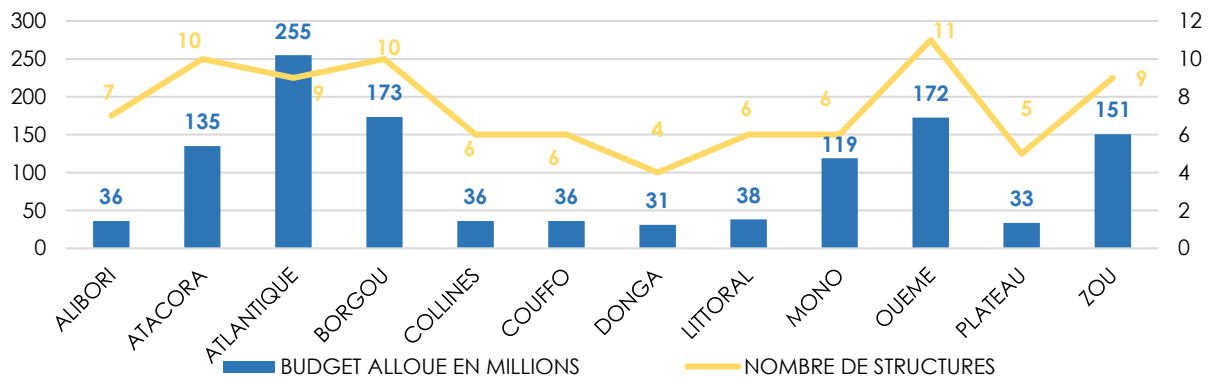
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Borgou/Alibori</b>	179,39	265,62	93,5	100	209,23
<b>Atacora/Donga</b>	147,17	197,64	89	100	165,88
<b>Zou/Collines</b>	154,73	219,02	88,75	100	186,77
<b>Mon/Couffo</b>	129,54	172,14	96,68	100	154,81
<b>Atlantique/Littoral</b>	257,08	279,96	92,75	110	293,23
<b>Ouémé/Plateau</b>	162,91	249,21	94,82	110	205,92

*Source : Documents budgétaires du MASM, gestions 2015-2019*

Ces montants varient d'une année à une autre, d'un département à un autre. De 2015 à 2016 les transferts aux départements ont connu une augmentation. En 2017, ils ont été soumis à une baisse drastique sous le Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales. Entre 2018 et 2019, ces transferts ont évolué à la hausse. En effet, en 2018 comme en 2019, pour l'allocation de ressources aux directions départementales, un montant de base est défini et attribué à toutes les directions puis le nombre de structures par département (Centre de Promotion Sociale (CPS) et autres sous-tutelle) sert de paramètre pour l'ajustement des dotations desdites directions.



**Graphique 10 : Fonds (en millions) transférés par direction départementale en 2019 et nombre de CPS**



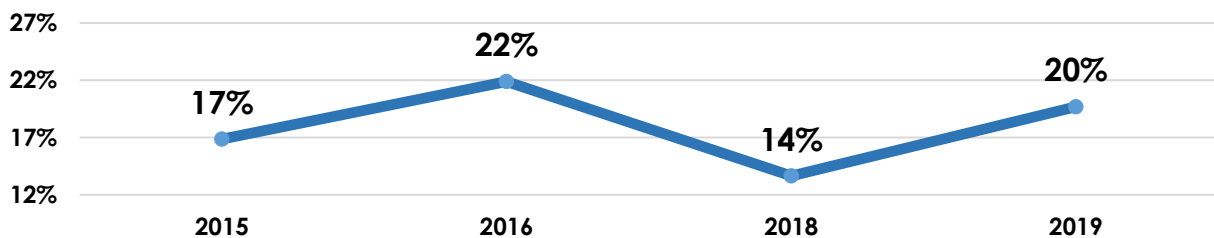
Source : Budget 2018 de MASM et projection population 2018 RGPH4, calculs des auteurs

Les directions départementales ont reçu en 2019, au total, 1,22 milliards représentant 19,7% du budget du ministère contre 14% en 2018.

Le département du Mono encaisse (119 millions) plus du triple des dotations des départements des Collines (36 millions), du Couffo (36 millions) et du Littoral (38 millions), alors qu'il a le même nombre de structures qu'eux et par surcroît est moins peuplé qu'eux. De même, les départements de l'Atlantique et du Zou, avec le même nombre de structures (9) bénéficient respectivement de 255 et 151 millions.

Les comparaisons entre dotations et nombre de Centres de Promotion Sociale révèlent une disparité dans la répartition des ressources qui persiste dans les allocations par habitant : 190 FCFA dans le Mono contre 40 FCFA dans le Couffo et 39 FCFA dans les Collines. Ce défaut d'équité dans l'allocation des ressources aux départements pourrait creuser davantage les inégalités régionales.

**Graphique 11 : Evolution de la part du budget des Affaires sociales affectée aux départements**



Source : Données DGB, budget des affaires sociales de 2015 à 2019, calculs des auteurs

La plus grande part de 22% est atteinte en 2016 au temps du ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age. Cette part chute à 14% en 2018 puis remonte à 20% en 2019.

Aussi faudrait-il souligner, que dans un contexte de renforcement des services sociaux de proximité et des mécanismes durables de protection sociale, les structures déconcentrées sont plus habilitées à agir et donc à disposer de meilleures allocations pour mieux toucher les couches vulnérables. En ces termes, un effort de décentralisation des compétences en matière d'affaires Sociales permettrait d'améliorer l'impact des actions des structures déconcentrées, conformément aux lois sur la décentralisation, qui recommandent un soutien au secteur social parmi les compétences déléguées aux communes à travers les dispositions ci-dessous de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin à savoir :

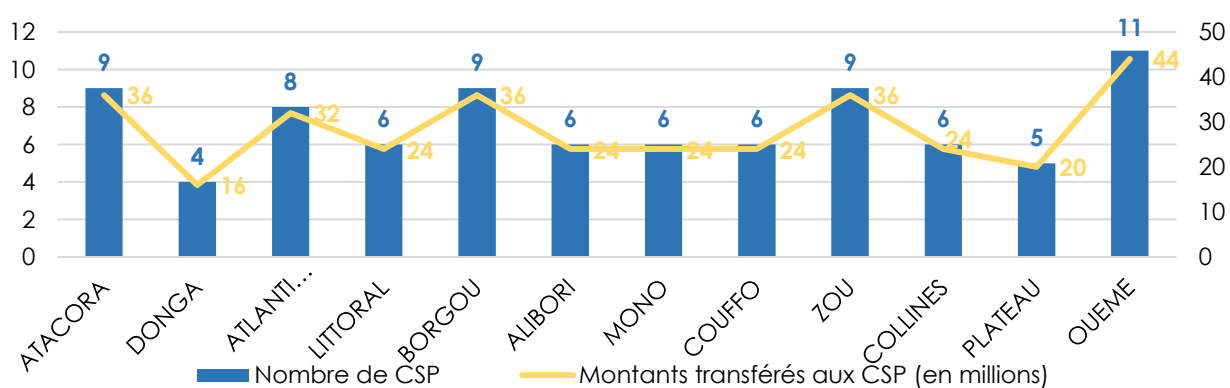
- le conseil communal crée obligatoirement une commission des affaires sociales et culturelles (article 36) ;
- la commune a la charge de la réalisation, de l'équipement et des répartitions des centres publics de santé et de promotion sociale [...]. Elle assure en outre l'entretien de ces centres et infrastructures. A cet effet, l'Etat lui transfère les ressources nécessaires (article 100) ;
- la commune a la charge de l'aide sociale aux déshérités et aux sinistrés (article 101).

## VI.2 – Transferts de ressources aux Centre de Promotion Sociale

Pour la gestion 2019, les ressources allouées aux Centres de Promotion Sociale (CPS) en termes d'appui ont été retracées dans le budget du ministère et ce pour la première fois depuis 2015. Seules les dotations des deux centres de formation Professionnelle des personnes handicapées et ceux des aveugles et malvoyants transparaisaient dans les budgets antérieurs. Au total, il est transféré aux 85 CSP du Bénin, 340 millions FCFA, soit 6% du budget 2019 du MASM destinés à renforcer les actions des CPS et à impacter les bénéficiaires.

Le rapport du montant transféré dans chaque département au profit des CPS qu'il héberge par le nombre de CPS dans ce département est constant égal à 4 millions. Chaque CSP reçoit alors 4 millions F CFA pour intervenir en faveur des couches vulnérables de sa localité.

**Graphique 12 : Transferts (en millions) aux CPS gestion 2019 en lien avec le nombre de CSP par département**

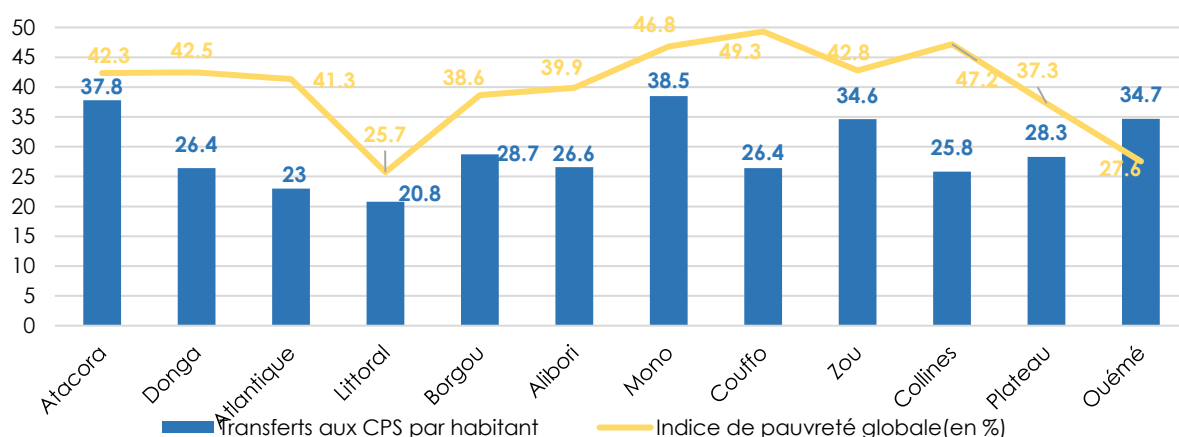


Source : Documents budgétaires (DGB), Budget 2019 du MASM

Les départements sont équitablement dotés suivant le nombre de CPS qu'ils abritent. Cependant, la population servie ou la recrudescence des cas vulnérables dans les localités des CPS pourraient constituer des critères d'équité dans la répartition des allocations aux différents CPS.

A défaut d'indicateurs désagrégés par localité qui pourraient permettre d'évaluer les besoins, les fonds transférés aux CPS ont été évalués par habitant dans chaque département en fonction de sa population estimée pour l'année 2019.

**Graphique 13 : Transferts aux CPS par habitant (en CFA) et indice de pauvreté globale, par département**



*Source : Budget 2019 de MASM et EMICOV 2015*

L'indice de pauvreté globale est le pourcentage de la population (ou de ménage) qui n'arrive pas à couvrir ses besoins alimentaires et non alimentaires représentés par le seuil de pauvreté.

Plusieurs départements qui ont une proportion élevée de ménages pauvres ont eu des transferts par habitant moins importants. Les cas des départements des deux départements les plus pauvres, Couffo et Collines, en témoignent. L'Ouémé a reçu le transfert le plus élevé alors qu'il compte parmi les départements à faible indice de pauvreté globale. Il existe donc une disparité dans la répartition des ressources aux CPS.

A partir de ces constats, il s'avérerait pertinent que les prochaines répartitions de ressources aux CPS tiennent compte des indicateurs qui permettent de mesurer les besoins dans les différents départements pour éviter de creuser davantage les inégalités régionales.

Par ailleurs, comme mentionné dans le Document de Programmation Pluriannuelle de Dépenses 2019-2021, en termes de défi à relever, le renforcement en quantité et en qualité des animateurs de ces centres pourrait consolider l'effet des transferts et impacter beaucoup plus les couches vulnérables.



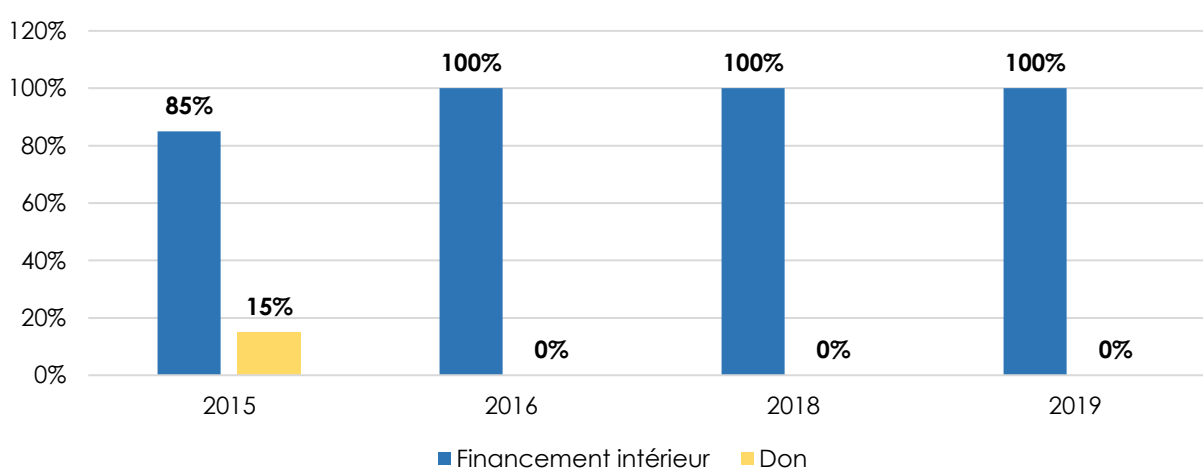
## VII – Financement du secteur

Les Affaires Sociales au Bénin bénéficient de financement aussi bien de l'Etat que des Partenaires Techniques et Financiers. En 2015, l'UNICEF a financé le programme d'appui à la promotion du genre et à la protection sociale pour un montant de 330 millions de FCFA, soit 5,4% du budget du ministère.

En 2017, la Banque mondiale (à travers le fonds IDA) a appuyé le Bénin en finançant le Projet « Emploi des Jeunes » logé au sein du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales pour un montant de 9,2 milliards de F CFA.

Les dépenses en capital proviennent plus de l'Etat que de l'aide extérieure. Sur la période 2015-2019, le ministère n'a bénéficié de soutien extérieur qu'en 2015 et 2017, où les ressources de l'Etat ont été complétées par des dons et prêts.

**Graphique 14 : Composition des dépenses d'investissements 2015-2019**



*Source : Données DGB, lettre de notification des crédits, 2015 à 2019, calculs des autres*

Outre ces ressources extérieures mentionnées dans les budgets des Affaires Sociales, des Partenaires Techniques Financiers soutiennent les actions du gouvernement par des apports financiers qui ne sont pas retracés dans les budgets. En 2019, le Ministère des Affaires Sociales bénéficie des contributions des Partenaires Techniques et Financiers présentés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 6 : Aide extérieure non retracée dans les documents budgétaires**

Source de financement	Ressources (en milliers)
Coopération Suisse	118 880
Coopération Canadienne	27 890
UNICEF	590 417
BADEA	1 400 000
BID	4 655 000
PTFs (associés)	26 000
OMS	29 214
<b>Total</b>	<b>6 847 401</b>

*Source : DPP MASM, document financement extérieur*

Ces ressources représentent une part importante, 111% du budget du ministère, mais ne transparaissent pas dans les documents budgétaires. C'est une aide significative qui permet de renforcer les actions financées par le budget national et qui pourrait être ressortie dans le Rapport Annuel de Performance gestion 2019 pour une visibilité des efforts de financement et une capitalisation des actions sociales.

## Conclusion

Les analyses faites sur les allocations budgétaires au Ministère en charge des Affaires Sociales et les dépenses réelles effectuées ont permis d'identifier un certain nombre de problèmes en matière de disponibilité des données du fait de l'instabilité institutionnelle du secteur, d'un défaut de pilotage et de l'instabilité des effectifs qui met à mal la continuité des activités. Ceci engendre une fuite d'informations et de ressources (humaines, financières et matérielles) qui ne favorise pas l'atteinte des objectifs. En lien avec l'indice de pauvreté globale, l'examen des allocations aux CPS par département dénote d'un manque d'équité dans la répartition des transferts. L'allocation de ressources aux des structures déconcentrées devrait tenir compte de critères fondés sur des indicateurs désagrégés par localité et sexe qui pourraient permettre d'apprécier les besoins afin de réduire les inégalités.

Le budget alloué au Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance a connu une légère augmentation de 2018 à 2019, mais les défis à relever sont énormes et demandent d'importantes ressources financières notamment pour réduire la pauvreté et promouvoir un développement durable.

L'écart entre les prévisions de dépenses et les dépenses réelles s'est amélioré en 2018 où l'effort de consommation des crédits du ministère mérite d'être poursuivi pour l'amélioration des conditions de vie des enfants des femmes, des personnes handicapées qui sont dans le besoin.

**Publié par :** UNICEF Bénin, GIZ, Banque mondiale, Social Watch Bénin  
**Equipe de rédaction :** Mohamed Aboubakari (UNICEF), Jean-Pierre Degue (Social Watch), Pamela Ariane Agbozo (Social Watch), Souraya Hassan (UNICEF), Mathieu Koukpo (UNICEF), Félicien Accrombessy (Banque mondiale), Quentin Gouzien (GIZ)  
**Crédits photos :** UNICEF Benin

