



# Note budgétaire sur la protection sociale 2019



# Messages clés

- 1.** La part des dépenses spécifiques de protection sociale sans le financement du déficit du FNRS est en moyenne de 1,3% des dépenses de l'Etat sur la période 2015-2018 alors que les dépenses totales de protection sociale représentent en moyenne 6,8% des dépenses de l'Etat sur la même période. Cela signifie que la part des dépenses de protection sociale au profit des non fonctionnaires est très faible, or ces dépenses sont en baisse constante depuis 2015. Il s'avère donc nécessaire d'accroître les ressources allouées aux interventions spécifiques de protection sociale qui ont plus d'impact sur les femmes et les enfants.
- 2.** La part des investissements dans les dotations budgétaires de protection sociale et apparentées<sup>1</sup> est assez faible (9% en 2019) et leur niveau de consommation est très faible (55% en 2018), il est donc souhaité que les investissements dans la protection sociale soient plus importants et que des mesures soient prises pour améliorer le niveau de consommation de ces ressources.
- 3.** Les dépenses au profit des petits exploitants agricoles connaissent un recul significatif passant de 9,9 milliards de FCFA en 2015 à 2,7 milliards de FCFA en 2016 pour afficher 950 millions de FCFA en 2018 contre 2,32 milliards en 2017. Il est important de rehausser ces dépenses en faveur des petits exploitants agricoles afin de renforcer leur résilience face aux divers chocs auxquels ils sont souvent exposés.
- 4.** Les dépenses exécutées, base ordonnancement, au profit du Fonds d'urgence sont passées de 477 millions en 2017 à 1,9 milliards (150% d'accroissement) en 2018 et celles en faveur du Fonds Social<sup>2</sup> sont passées de 146 millions de FCFA à 414 millions (184% d'accroissement) entre 2017 et 2018. Le Gouvernement est encouragé à poursuivre cette tendance qui va sûrement accompagner la couverture sanitaire universelle qui est en cours de mise en place.
- 5.** Les transferts sociaux directs aux ménages sont assez faibles au Bénin et sont entièrement financés par les PTF, ce qui signifie que les transferts sociaux n'ont pas encore été réellement appropriés par les pouvoirs publics, malgré les évidences internationales sur leur efficacité comme mécanisme de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités et comme moyen de renforcement de la productivité et du capital humain des couches démunies de la population. Assurer la multiplication des initiatives de transferts sociaux directs aux ménages les plus vulnérables (dernier quintile de pauvreté) et élaborer des mécanismes de pérennisation des initiatives réussies sont des actions à prioriser dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

---

<sup>1</sup> Elles comprennent trois catégories de dépenses "apparentées" à la protection sociale à savoir : la formation et le crédit de la population agissant dans le secteur informel ; les appuis aux petits exploitants agricoles, tels que la distribution gratuite ou subventionnée d'intrants agricoles et les mesures de gratuité introduites dans les secteurs sociaux pour améliorer l'accessibilité financière aux services.

<sup>2</sup> Ressources destinées pour l'apurement des droits sociaux des travailleurs de la santé

## Introduction

Selon le Rapport Mondiale sur la protection sociale (2017-2019), seuls 45% de la population mondiale sont effectivement couverts par au moins une prestation de protection sociale, laissant 55% soit 4 milliards d'êtres humains, sans protection. En ce qui concerne l'Afrique, la population couverte par au moins une prestation de protection sociale est estimée à 17,8% avec 15,9% des enfants et 15,8% de femmes allaitantes (mères avec nouveau-nés). Ce taux semble indiquer qu'environ 250 millions de personnes en Afrique subsaharienne bénéficient d'une forme de programme de protection sociale ou d'une autre. Au vu de son succès dans un certain nombre de pays émergents et quelques pays africains, la protection sociale est considérée comme un outil permettant d'améliorer la vie des personnes au bas de l'échelle de répartition des revenus<sup>3</sup>. Au Bénin, le taux de couverture est estimé à 8,4%<sup>4</sup>. L'urgence d'assurer une protection sociale aux populations surtout pour les plus vulnérables a incité la communauté internationale à sa prise en charge à travers le premier Objectif de Développement Durable (ODD 1) qui vise à : "**Eliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde**". En effet, la cible 1.3 de cet objectif invite les Etats à "**Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient**".

Le processus de priorisation des cibles ODD au Bénin conduit en 2017 par la Direction Générale de Suivi des ODD du Ministère du Plan et du Développement a permis de retenir 49 cibles sur les 169 parmi lesquelles figurent la cible 1.3.

Pour l'atteinte des principales cibles des ODD, les orientations stratégiques du Bénin mettent en avant la question de la transformation structurelle socio-économique, l'accélération du processus de relèvement du niveau de développement du capital humain, la problématique d'inclusion sociale et du développement durable. C'est pour cela qu'il est important d'analyser le niveau des dépenses budgétaires consacrées à la protection sociale afin d'améliorer non seulement la couverture mais aussi et surtout l'impact des programmes qui y sont dédiées.

La présente note budgétaire vise à apprécier le niveau des ressources allouées à la protection sociale et leur répartition selon les différentes composantes de même que le niveau de consommation des dotations budgétaires. Cette note budgétaire vise à dégager des évidences afin de faire un plaidoyer pour accroître les dépenses de protection sociale en faveur des populations vulnérables en général et des enfants en particulier.

---

<sup>3</sup> La protection sociale englobe les politiques et les programmes conçus pour réduire la pauvreté la vulnérabilité en atténuant l'exposition des personnes et des ménages aux risques, et en renforçant leurs capacités à gérer les chocs négatifs d'ordre économique et social, tels que le chômage, l'exclusion, la maladie, le handicap et la vieillesse. La protection sociale peut-être divisée en quatre catégories : assurance sociale, assistance sociale, programmes du marché du travail et transferts privés.

<sup>4</sup> Plan National de Développement du Bénin, 2018-2025, page 72

## I – Définition, composantes et structures en charge de la protection sociale du Bénin

Plusieurs définitions de la protection sociale s'observent et reflètent les objectifs et conceptions des organismes qui les ont élaborées. Elle englobe un sous-ensemble de mesures prises par les pouvoirs publics et mises en œuvre par les services de l'État ou des organismes privés, en vue de faire face aux risques, à la vulnérabilité et à la pauvreté chronique (DFID, 2005). Selon le Comité d'aide au développement (CAD) pour la réduction de la pauvreté (OCDE, 2001), la protection sociale correspond aux mesures adoptées par les pouvoirs publics dans le but de donner aux pauvres davantage de moyens de participer à la vie économique, sociale et politique de la communauté à laquelle ils appartiennent et de la collectivité en général, ainsi que d'y contribuer et d'en tirer avantage (OECD, 2007). Certaines définitions mettent l'accent sur les objectifs de la protection sociale, et d'autres sur les principaux instruments qu'elle utilise. Les objectifs comprennent le plus souvent la prise en charge de la pauvreté, des risques et de la vulnérabilité. Cependant, on s'accorde généralement à penser qu'une convergence de vues sur sa définition faciliterait l'harmonisation des politiques et celle des données, en particulier pour la mesure des dépenses bilatérales.

La protection sociale est définie au Bénin comme l'ensemble des mesures publiques ou à but non lucratif qui visent à réduire la vulnérabilité des populations et à leur permettre de mieux gérer les risques économiques et sociaux (Politique holistique de protection sociale). La protection sociale comprend l'assistance sociale, l'assurance sociale, les services d'action sociale et la législation protectrice.

Plusieurs départements ministériels interviennent dans la protection sociale, il s'agit du : (i) Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM), le Ministère de la Santé (MS), le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), le Ministère de la Justice et de la Législation (MJL), le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP), les Ministères en charge de l'éducation (MEMP, MESTFP, MESRS), le Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Emploi des Jeunes (MPMEEJ).

La présente note budgétaire ne retrace que les dépenses prévues et exécutées dans le budget de l'Etat.

## II – Investir dans la protection sociale

La protection sociale est un instrument qui revêt de longue date une importance primordiale pour les pays industrialisés et qui est de plus en plus considérée comme un moyen essentiel de faire reculer la pauvreté dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. L'OCDE fait observer qu'une forte croissance économique est une condition nécessaire mais non suffisante pour lutter avec efficacité contre la pauvreté et la vulnérabilité car la qualité de cette croissance, c'est-à-dire son caractère durable, sa composition et sa répartition équitable, a tout autant d'importance. La protection sociale ne représente pas seulement un coût, c'est aussi un investissement dont la collectivité ne peut se permettre de se dispenser. Son rendement économique et social est très élevé, non seulement parce qu'elle répond aux objectifs de la politique sociale et au souci d'égalité, mais aussi parce qu'elle favorise la croissance et le recul de la pauvreté sous ses multiples aspects. Elle aide les pauvres à conserver leurs biens et à en acquérir d'autres, ainsi qu'à s'adapter aux situations nouvelles. En particulier, comme elle les prémunit contre les risques, elle contribue à stimuler la croissance en les encourageant à s'engager dans des activités plus rentables. La réduction et la maîtrise des risques donnent en outre aux pauvres les moyens de ne pas retomber dans des stratégies de sauvegarde qui peuvent les appauvrir encore plus et de manière irréversible. Par ailleurs, la protection sociale est<sup>5</sup>:

- un investissement dans le capital humain : la protection sociale permet d'élargir l'accès aux services publics, en particulier dans la santé et l'éducation, ce qui contribue à augmenter la productivité et rend plus facile pour les pauvres l'exercice d'une activité rémunérée ;
- un moyen de gestion des risques par les populations : elle donne aux pauvres les moyens de se protéger et de préserver leurs biens en cas de choc, sauvegardant ainsi leur potentiel de création de revenus à long terme, et aussi de faire de nouveaux investissements ;
- une stratégie de renforcement de l'autonomie et des moyens de subsistance des plus vulnérables : les dispositifs de protection sociale permettent de combattre la discrimination et de libérer le potentiel économique. Au Bangladesh, au Brésil et en Afrique du Sud, le fait que les transferts soient effectués vers les femmes a un impact positif sur la fréquentation de l'école, surtout par les filles (Samson *et al.* 2004 ; 2006b) et mettre davantage de ressources entre les mains des femmes accroît leur autonomie et améliore la survie des enfants, leur état nutritionnel et leur assiduité à l'école (UNICEF, 2007)
- une stratégie de renforcement de la cohésion sociale et du sentiment d'appartenance nationale : la protection sociale favorise la constitution d'un appareil d'État efficace et sûr, ce qui est propice à la croissance car il en résulte un renforcement de la cohésion sociale et du sentiment de citoyenneté, ainsi qu'une atténuation du risque de conflit (Samson *et al.* 2002 ; Bourguignon *et al.* 2004 ; DFID, 2005).

Il est aujourd'hui communément admis que des interventions de protection sociale bien ciblées ont un impact positif sur la réduction de la pauvreté. Une étude a été menée en utilisant les données de l'Atlas de la protection sociale : Indicateurs de résilience et d'équité (Atlas of Social Protection-Indicators of Resilience and Equity - ASPIRE), la première compilation d'indicateurs relatifs à la protection sociale et au travail (PST) de la Banque mondiale. Cette étude permet de noter que :

- une plus grande couverture du quintile le plus pauvre par des programmes de protection sociale a pour effet de réduire les inégalités : un déclin de 1 % du coefficient de Gini se traduit en moyenne par une augmentation de 0,04 % de la couverture du quintile le plus pauvre ;

<sup>5</sup> Revue de l'OCDE sur le développement 2008/4 (n° 9), pages 37 à 63

- en moyenne, l'augmentation des dépenses de protection sociale par personne permet d'améliorer la redistribution ;
- une protection sociale plus élevée se traduit par une réduction des inégalités : une augmentation de 1 % de l'indice de protection sociale se traduit par une réduction de 8,4 % des inégalités ;
- une analyse économétrique (méthode des MCO)<sup>6</sup> a confirmé l'hypothèse selon laquelle : "une couverture plus élargie, des montants transférés plus élevés et des dépenses de protection sociale plus importantes auront pour effet de réduire les inégalités, comme en témoignent les données internationales<sup>7</sup>".

### III – Quelques indicateurs liés à la protection sociale

Au Bénin, on note, malgré les progrès réalisés en matière de protection sociale, que des vulnérabilités d'une ampleur non négligeable sont perceptibles.

**Tableau 1 : Quelques indicateurs socio-économiques, démographiques et de santé**

Indicateurs	Valeur	Indicateurs	Valeur
Population (millions habitants)	10,008	Taux de chômage	2,4%
Taux d'accroissement	3,50%	Taux de sous-emploi	72,0%
Pop. Urbaine (%)	44,6%	Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances)	347
Pop Rurale	55,4%	Taux de mortalité infanto-juvénile	96 ‰
Taille moyenne d'un ménage	5,6	Taux de malnutrition chronique	32%
Espérance de vie	63,8	Pourcentage d'enfants ne sachant pas lire	48,3%
Pourcentage d'hommes	48,8%	Pourcentage d'enfants non déclarés à la naissance	15,2%
Pourcentage de femmes	51,2%	Pourcentage d'adolescents (15-19 ans) ayant commencé leur vie reproductive	20,1%
Pourcentage d'enfants	53,0%	Pourcentage d'enfants de 5-17 ans qui travaillent	32,9%
Population handicapés (%)	9,2%	Taux de pauvreté monétaire	40,1%
Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus	43,1%	Taux de pauvreté non monétaire	28,7%
Population active	28,6%	Pourcentage de la population en insécurité alimentaire	9,6%

Source : RGPH4/2013(Données démographiques), ESDB (2017-2018 pour les données de santé), EMICoV 2015, MICS 2014, PASEC2014, STEPS 2017 (pour les données d'emploi)

Ces vulnérabilités sont caractérisées par : (i) une pauvreté monétaire assez importante et qui s'est accrue de 3,9 points de pourcentage entre 2011 et 2015 ; (ii) 3 jeunes sur quatre sont soumis au sous-emploi ; (iii) un faible niveau d'alphabétisation des populations ; (iv) une mortalité maternelle assez élevée ; et (v) près d'un ménage sur dix en insécurité alimentaire. La vulnérabilité des enfants est encore plus importante : (i) une mortalité infanto-juvénile encore élevée ; (ii) un enfant de 5 à 17 ans sur trois au travail ; (iii) un enfant scolarisé sur 2 finit le primaire sans savoir ni lire ni écrire et ; (iv) plus de 43% des enfants vivant dans des ménages pauvres.

<sup>6</sup> C'est la méthode des Moindres Carrés Ordinaires (MCO). La variable dépendante a été définie en tant que pourcentage d'évolution du coefficient de Gini consécutive aux programmes de Protection Sociale et du Travail (en pourcentage du coefficient de Gini). Cette approche est appliquée à un échantillon de 34 pays d'Afrique subsaharienne pour lesquels les données récentes sont disponibles.

<sup>7</sup> Levine et al. 2009 ; Cosmin, 2012 ; Barrientos et al., 2013

La population béninoise fait face également à de nombreux chocs aussi bien d'ordre sociaux (idiosyncrasique), biophysiques et économiques comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

**Tableau 2 : Chocs subits pas les ménages**

	2017 (AGVSA)
Pourcentage de la population ayant subi un choc	45%
Pourcentage de la population idiosyncrasique (choc social)	60,9%
Pourcentage de la population ayant subi un choc d'ordre économique	44,0%
Pourcentage de la population ayant subi un choc d'ordre biophysique ou climatique	25,8%

Source : AGVSA, 2017

Selon les résultats de l'AGVSA<sup>8</sup>, près d'un ménage sur deux subit au moins un choc. Tous les chocs auxquels les ménages ont été confrontés ont eu un impact négatif sur le budget du ménage. Face à ces chocs, les ménages utilisent des stratégies d'adaptation. Ainsi plus de 50% des ménages ont utilisé des stratégies d'adaptation alimentaire dont surtout "consommer des aliments moins préférés" ou "réduire la taille des repas" ou "le nombre de repas" et 30% des ménages ont sauté un ou plusieurs repas (rester sans nourriture, jeûner, se coucher en ayant faim) parmi eux 15% l'ont fait plus de 3 fois par semaine.



<sup>8</sup> Analyse Globale de la Vulnérabilité et de la Sécurité Alimentaire

## IV – Défis de la protection sociale

La principale faiblesse du système de sécurité sociale est l'exclusion de l'écrasante majorité de la population (les couches les plus pauvres et vulnérables) qui gagne son revenu dans le secteur informel. En effet, selon le diagnostic du Plan National de Développement (PND, 2018-2025), seuls 6,4 % de la population économiquement active adhèrent aux deux caisses de sécurité sociale (FNRB<sup>9</sup> et CNSS<sup>10</sup>). Les risques couverts par les régimes de sécurité sociale sont aussi d'étendue limitée. Ils incluent notamment les pensions de retraite, les prestations familiales et les risques professionnels. Cependant, l'assurance maladie est entièrement exclue des prestations de la CNSS<sup>11</sup>, tandis que dans le cas du FNRB, l'assurance maladie est partielle, couvrant 80 % des coûts des consultations, d'hospitalisations et de certaines explorations diagnostiques dans les établissements publics. Ce « régime dit des 4/5e » ne rembourse pas les médicaments, principal poste de dépense de santé pour les ménages. À cet effet, les mécanismes d'assurances sociales deviennent de plus en plus des services d'intérêt général à satisfaire. A part ces deux dispositifs, les autres mécanismes de protection sociale actuellement disponibles au Bénin sont de petite envergure. Ils sont constitués des différents appuis du secteur des affaires sociales notamment les secours nationaux, les aides/soutiens financiers et matériels aux personnes de troisième âge et aux personnes handicapées, les différentes prises en charge des victimes de traites et de violences ; les mutuelles sociales, etc. Ces aides/soutiens mis en œuvre à travers les actions du service public de protection sociale, des ONG, des PTF et des OSC sont très éclatés et faiblement coordonnés et impactent donc très peu de personnes (personnes répertoriées par les centres de promotion sociale, les cibles des ONG et OSC, les affiliés des mutuelles sociales etc.). Cette situation de la protection sociale fait que l'Indice de Protection Sociale (IPS)<sup>12</sup> du Bénin est assez faible (Cf. Graphique 1).

Les défis auxquels la protection sociale doit faire face ont été énumérés dans le diagnostic qui a conduit à l'élaboration de la PHPS. Au regard de l'analyse contextuelle du dispositif actuel de protection sociale au Bénin, les défis à relever pour une meilleure efficacité de ce dispositif sont relatifs à : (i) l'amélioration du niveau de vie des ménages les plus pauvres ; (ii) la réduction de la malnutrition ; (iii) l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base des plus vulnérables ; (iv) le renforcement des services d'actions sociales auprès des groupes vulnérables ; (v) la consolidation des régimes de sécurité sociale ; (vi) l'extension de la sécurité sociale aux couches les plus vulnérables notamment les acteurs du secteur informel et du monde rural ; (vii) le renforcement du cadre législatif et réglementaire, des capacités institutionnelles et du financement de la protection sociale.

---

<sup>9</sup> Fonds National de Retraite du Bénin

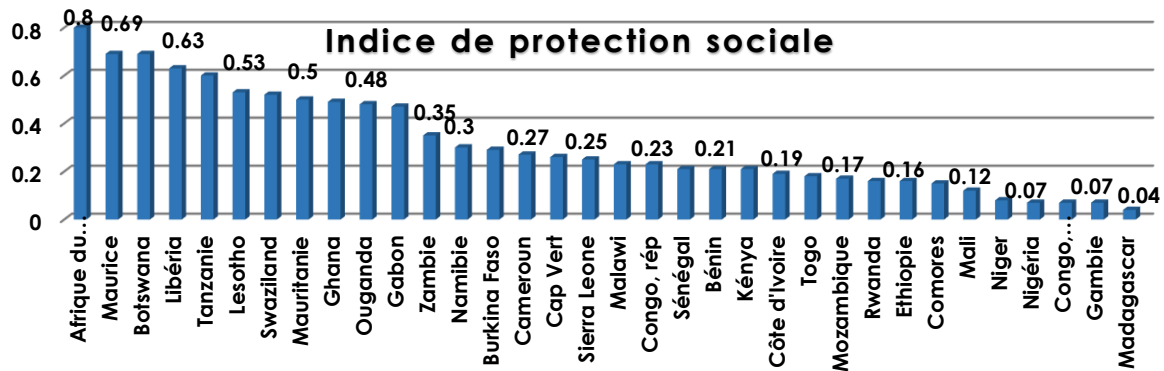
<sup>10</sup> Caisse National de Sécurité Sociale

<sup>11</sup> Il faut indiquer que certains employeurs offrent des prestations d'assurance maladie à leurs employés auprès de compagnies d'assurance

<sup>12</sup> L'Indice composite de la protection sociale pour l'Afrique subsaharienne est axé sur les quatre composantes de PST suivantes : dépenses publiques totales de protection sociale en part du PIB ; couverture totale de la protection sociale ; couverture du quintile le plus pauvre par l'aide sociale ; et montant moyen des transferts. Chaque indicateur est normalisé selon une valeur comprise entre 0 et 1 puis la moyenne des quatre indicateurs normalisés est calculée pour chaque pays.



Graphique 1 : Indice de pauvreté sociale de 34 pays d'Afrique Subsaharienne



Source : Base de données de l'enquête sur la sécurité sociale de l'OIT (2013) et Atlas de la protection sociale : Indicateurs de résilience et d'équité, Groupe de la Banque mondiale (2015).

Pour faire face à ces défis, l'un des objectifs spécifiques du PND pour assurer le renforcement du capital humain est de "mettre en place les mécanismes pérennes et inclusifs de protection sociale". Pour atteindre cet objectif, les orientations stratégiques formulées sont :

- la promotion des mécanismes d'assurance sociale à travers : i) mettre en place une couverture du risque maladie à large échelle ; ii) permettre au plus grand nombre de personnes de bénéficier de l'assurance et iii) renforcer les mutuelles de sécurité sociale pour faciliter l'accès à un plus grand nombre de personnes du secteur informel ;
- le renforcement de la prise en charge des groupes vulnérables par : i) le renforcement des programmes de transferts sociaux; ii) le renforcement des mesures de gratuité et de subvention ; iii) l'adaptation des systèmes de santé et de soins de qualité et de longue durée aux enfants et aux personnes de troisième âge ; iv) le renforcement de la prise en charge socio-sanitaire des personnes handicapées et de troisième âge ; v) le renforcement du système de prise en charge et d'accompagnement social des enfants en situation difficile (enfants en danger, enfants en conflits avec la loi ; enfants victimes et enfants témoins) et vi) l'amélioration de la coordination des actions et instruments des institutions œuvrant dans le domaine de la protection sociale ;
- la promotion des financements innovants pour la protection sociale en faisant recours à : i) à la fiscalité, notamment la taxation de certains produits de grande consommation et ii) à la prospection d'autres modèles de financements innovants ;
- l'accès à des services de santé de qualité à un coût abordable à travers : i) le renforcement des programmes de gratuité ; ii) le renforcement de la base de la pyramide sanitaire et le développement des services à base communautaire et iii) le renforcement des services de santé suivant l'approche zone sanitaire.

## V – Tendance d'évolution des allocations budgétaires à la protection sociale

Cette section sera consacrée à l'analyse du poids de la protection sociale (et des programmes apparentés) dans les dépenses totales de l'Etat et par rapport au produit intérieur brut (PIB). Ces dépenses seront désagrégées en dépenses sensibles de protection sociale proprement dites et dépenses apparentées. Par rapport aux dépenses sensibles de protection sociale proprement dites, elles comprennent : les subventions publiques accordées à l'assurance sociale, désagrégée entre le FNRB et "autres"<sup>13</sup> ; les transferts sociaux directs aux ménages ; les cantines scolaires ; d'autres types d'assistance sociale dans le secteur de l'éducation et de la santé et les services d'actions sociales.

En ce qui concerne les dépenses apparentées, elles comprennent trois catégories de dépenses "apparentées" à la protection sociale à savoir : la formation et le crédit pour renforcer l'employabilité et les activités micro- entrepreneuriales des couches pauvres et vulnérables de la population agissant dans le secteur informel ; les appuis aux petits exploitants agricoles, tels que la distribution gratuite ou subventionnée d'intrants agricoles et les mesures de gratuité introduites dans les secteurs sociaux pour améliorer l'accessibilité financière aux services.

### V.1 Evolution des allocations budgétaires à la protection sociale

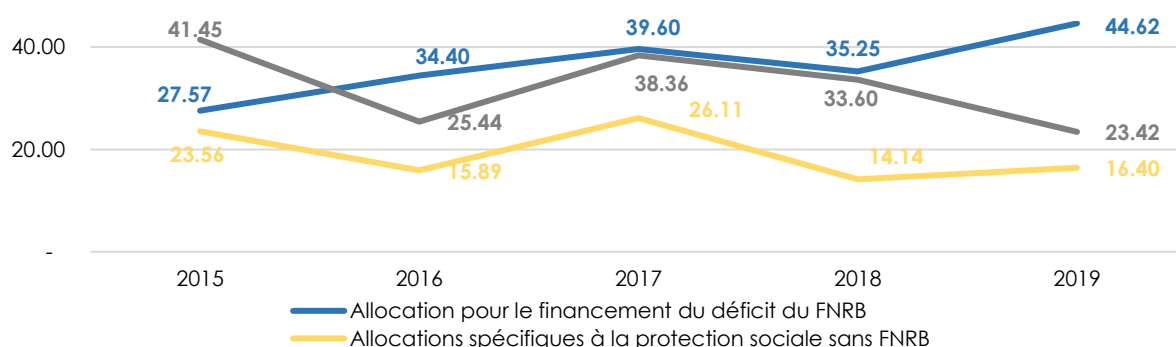
Les dotations budgétaires allouées à la protection sociale connaissent une évolution en dents de scie entre 2015 et 2019. Entre 2015 et 2016, ces dotations ont baissé de 18%. Cette baisse est due à une réduction non seulement des allocations budgétaires aux interventions apparentées à la protection sociale de 39% (passant de 41,5 à 25,4 milliards de FCFA) mais aussi des allocations budgétaires au profit des interventions spécifiques à la protection sociale sans FNRB de 33% (passant de 23,6 à 15,9 milliards de FCFA).

En 2017, elles se sont accrues de 37% passant de 75,7 à 104,1 milliards de FCFA. En 2018, elles sont passées à 82,9 milliards de FCFA soit une baisse de 20% par rapport à 2017 imputable au repli des allocations budgétaires au profit de toutes les interventions et particulièrement pour les interventions spécifiques à la protection sociale sans FNRB. En 2019, il est prévu une allocation budgétaire de 84,5 milliards de FCFA, soit un accroissement de 2% par rapport à 2018. Cette allocation se décompose comme suit : 44,6 milliards de FCFA, soit 53% pour le financement du déficit du FNRB ; 23,4 milliards de FCFA pour les interventions apparentées à la protection sociale soit 28% et les 19% pour le financement des interventions spécifiques à la protection sociale sans le déficit du FNRB. Sur la période 2015-2019 on note un accroissement des dotations pour le financement du déficit du FNRB à l'exception de 2018. En 2019, il est prévu un accroissement de ces dotations de 27% par rapport à 2018 (Cf. Graphique 2).

---

<sup>13</sup> Il s'agit de l'assurance sociale autre que le financement du déficit du FNRB notamment l'Agence Nationale d'Assurance Maladie, les appuis au régime d'assurance maladie, la Caisse Mutuelle de prévoyance Sociale.

**Graphique 2 : Evolution des dotations budgétaires allouées à la protection sociale (en milliards de FCFA)**



*Source : Base de données de la protection sociale (2015-2019), calculs des auteurs.*

En pourcentage du budget de l'Etat, les allocations budgétaires de la protection sociale semblent assez élevées si on intègre les ressources pour le financement des interventions apparentées à la protection sociale. Elles représentent 6,2% du budget général en 2019 contre 5,9% en 2018.

En % du PIB, les allocations budgétaires de protection sociale sont en baisse à l'exception de 2017 et représentent 1,3% du PIB en 2019 contre 1,4% en 2018 (Cf. tableau 3).

**Tableau 3 : Evolution des allocations budgétaires de la protection sociale en % du PIB et du Budget de l'Etat**

	2015	2016	2017	2018	2019
Financement du FNRB en % du Budget de l'Etat	2,3%	3,0%	2,3%	2,5%	3,2%
Allocations spécifiques à la protection sociale sans FNRB en % du Budget de l'Etat	1,9%	1,4%	1,5%	1,0%	1,2%
Allocations apparentées à la protection sociale en % du Budget de l'Etat	3,4%	2,2%	2,3%	2,4%	1,7%
Allocations budgétaires au profit de la protection sociale en % du Budget de l'Etat	7,6%	6,6%	6,1%	5,9%	6,2%
Allocations budgétaires au profit de la protection sociale en % du PIB	1,9%	1,5%	1,9%	1,4%	1,3%

*Source : Base de données de la protection sociale, calculs des auteurs*

## V.2 Décomposition des allocations budgétaires de la protection sociale par nature économique

La décomposition par nature économique des allocations budgétaires pour la gestion 2019 en faveur de la protection sociale permet de noter que 76,9 milliards de FCFA, soit 91% ont été allouées aux dépenses courantes contre 9% pour les dépenses d'investissements (Cf. Tableau 4). En 2018, les allocations budgétaires au profit de la protection sociale représentaient 81% pour les dépenses courantes et 19% pour les dépenses d'investissements. Sur la période 2015-2018, 75% des allocations budgétaires dédiées à la protection sociale financent les dépenses courantes et 25% financent les dépenses d'investissement. On constate donc qu'en 2019, les allocations budgétaires au profit de la protection sociale sont supérieures à la moyenne de la période 2015-2018 pour les dépenses courantes et inférieures à cette moyenne pour les dépenses d'investissement.

**Tableau 4 : Décomposition des allocations budgétaires (en milliards de FCFA) par nature économique, 2015-2019.**

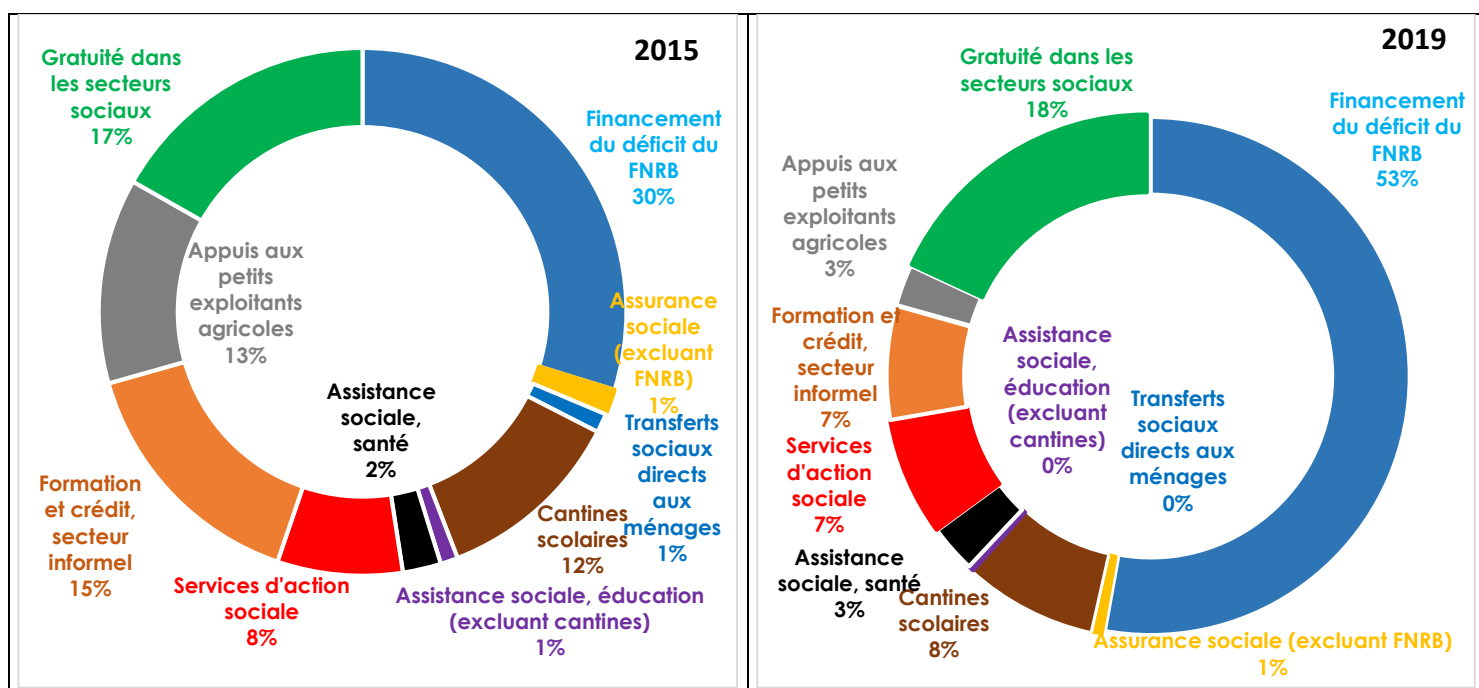
Natures économiques	2015		2016		2017		2018		2019	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Dépenses courantes	63,58	68,7%	61,87	81,7%	71,50	68,7%	66,98	80,7%	76,88	91,0%
Investissements	28,99	31,3%	13,86	18,3%	32,57	31,3%	16,01	19,3%	7,56	9,0%
Totales	92,57	100,0%	75,73	100,0%	104,07	100,0%	82,99	100,0%	84,45	100,0%

Source : Base de données de la protection sociale, calculs des auteurs

### V.3 Allocations des ressources de la protection sociale par composante

Le graphique 3 ci-dessous permet d'observer les allocations budgétaires par composante de protection sociale en 2015 et en 2019.

**Graphique 3 : Dotations budgétaires au profit de la protection sociale par composante en 2015 et 2019**



Source : Base de données de la protection sociale, calculs des auteurs

Le financement du déficit du FNRB reçoit les allocations les plus importantes et leur part augmente passant de 30% en 2015 à 53% en 2019, il est suivi de la gratuité dans les secteurs sociaux dont la part s'est également accrue passant de 17% à 18% sur la même période. L'assistance sociale dans le secteur de la santé a vu ses allocations croître également passant de 2% en 2015 à 3% en 2019. Cette situation peut s'expliquer par les mesures sociales annoncées et contenues dans le budget de l'Etat, exercice 2019. Les allocations budgétaires aux cantines scolaires ne sont pas non moins importantes. Leur part affichée de 8% en 2019 contre 12% en 2015 peut se comprendre dans la mesure où les cantines financées par le Partenariat mondiale pour l'éducation ne fonctionnent plus depuis 2018. Les services d'actions sociales ont vu leur part aussi régressée de 1 point de pourcentage affichant 7% en 2019 contre 8% en 2015. Par contre les interventions en faveur du secteur informel (formation et crédit) et au profit des petits exploitants agricoles (appuis pour les engrais, semences, ...) ont vu leurs allocations diminuées de 15% à 7% pour le secteur informel et de 13% à 3% pour les petits exploitants agricoles pourtant ces couches sont celles qui bénéficient

d'une couverture plus faible en matière de protection sociale. Cette situation s'explique d'abord par le repli des allocations à la protection sociale entre 2015 et 2019. Elle s'explique ensuite par les réformes en cours dans ces deux secteurs. Il faudrait que ces réformes aboutissent pour soulager les populations qui s'investissent dans ces secteurs.

#### V.4 Exécution des dépenses de protection sociale et dépenses apparentées

Pour la gestion 2018, les dépenses de protection sociale, base ordonnancement, sont évaluées à 86,5 milliards de FCFA contre une prévision budgétaire de 82,9 milliards de FCFA correspondant à un taux d'exécution, base ordonnancement, de 104,3% contre 96,4% en 2017 (Cf. Tableau 5). En dehors de 2017, les dépenses de protection sociale sont exécutées à plus de 100%.

En décomposant ces dépenses, on note que le taux d'exécution des dépenses pour le financement du déficit du FNRB est toujours supérieur à 100%, ce qui pose un problème de planification de ses dépenses. Par contre, les dépenses pour les interventions spécifiques à la protection sociale sans FNRB ont un taux d'exécution de qui varie entre 69,8% et 91% sauf en 2018 où le niveau d'exécution a atteint 123%. En ce qui concerne les dépenses pour les interventions apparentées à la protection sociale, leur taux d'exécution est en baisse constante. En effet, le taux d'exécution de ces dépenses est passé de 112% en 2015, à 91,6% en 2016 et respectivement 81,7% et 72,9% en 2018 et 2017 (Cf. Tableau 5). Il est important que le taux d'exécution de ces dépenses puisse s'améliorer au profit des bénéficiaires de ces interventions notamment les petits exploitants agricoles et les acteurs du secteur informel.

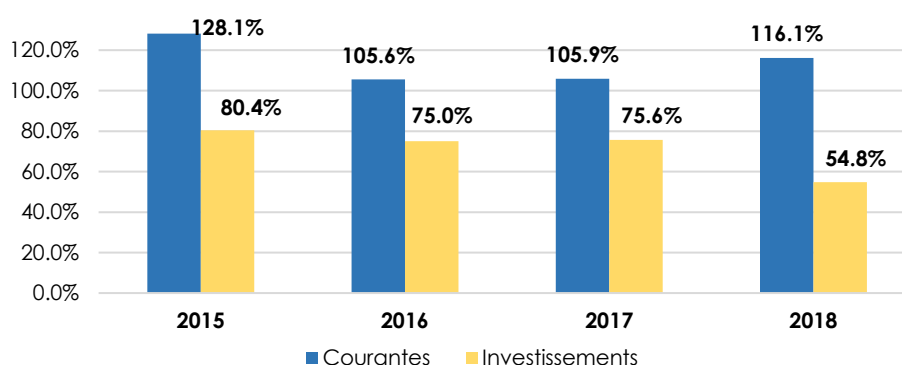
**Tableau 5 : Evolution du taux d'exécution financière (%), base ordonnancement, des dépenses de protection**

Dépenses	2015			2016			2017			2018		
	Prévu.	Exéc.	Taux	Prévu	Exéc.	Taux	Prévu	Exéc.	Taux	Prévu	Exéc.	Taux
<b>Financement du déficit du FNRB</b>	27,57	39,27	142,5	34,40	41,33	120,2	39,6	45,26	114,3	35,25	44,62	126,6
<b>Interventions spécifiques à la protection sociale sans FNRB</b>	23,56	18,92	80,3	15,89	11,09	69,8	26,1	23,74	90,9	14,14	17,42	123,2
<b>Interventions apparentées à la protection sociale</b>	41,45	46,56	112,3	25,44	23,30	91,6	38,4	31,34	81,7	33,60	24,49	72,9
<b>Protection sociale</b>	92,57	104,75	113,2	75,73	75,72	100,0	104,1	100,3	96,4	82,99	86,53	104,3

Source : Base de données de la protection sociale, calculs des auteurs

L'analyse des dépenses de protection sociale par nature économique permet de noter que les dépenses d'investissement sont moins consommées que les dépenses courantes. En 2018, les dépenses courantes sont exécutées à 116,1% et les dépenses d'investissements à 54,8%, base ordonnancement. Le graphique 4 ci-dessous montre que le taux d'exécution des dépenses courantes est en hausse entre 2017 et 2018 alors que celui des dépenses d'investissement est en baisse

#### Graphique 4 : Exécution des dépenses de protection sociale par nature économique (2015-2018)

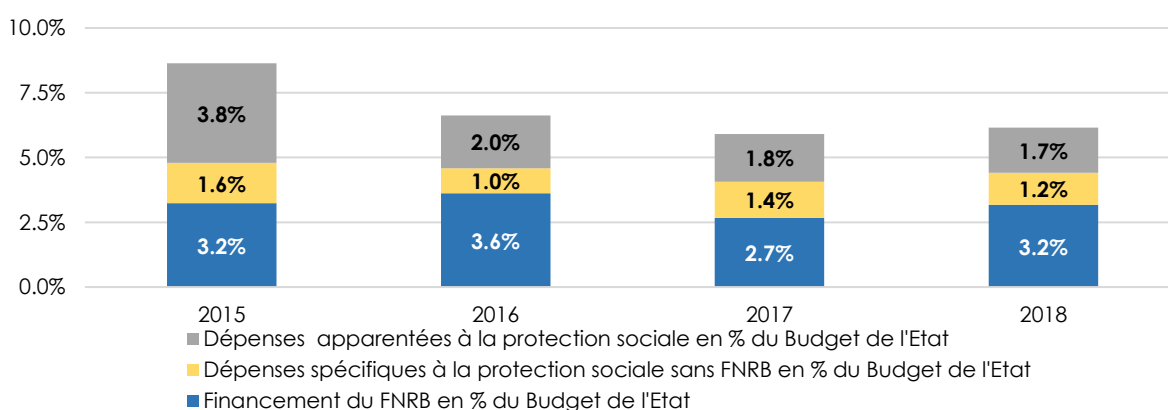


Source : Base de données de la protection sociale, calculs des auteurs

#### V.5 Poids de la protection sociale dans les dépenses de l'Etat

Sur la période 2015-2018, les dépenses de protection sociale semblent assez élevées en incluant toutes les dépenses « apparentées ». Elles représentent autour de 6,8% des dépenses publiques totales en moyenne pendant la période en revue alors qu'en excluant les dépenses apparentées, les dépenses de protection sociale représentent 4,5% des dépenses de l'Etat dont 1,3% pour les dépenses spécifiques à la protection sociale. Le montant global varie d'une année à une autre, principalement en raison de l'importance des financements externes, qui sont de nature instable. Aussi les mesures de réduction des dépenses publiques prises par le nouveau Gouvernement en 2016 pour corriger le dérapage budgétaire majeur connu en 2015 et ainsi rééquilibrer les finances publiques auraient affecté leur variation.

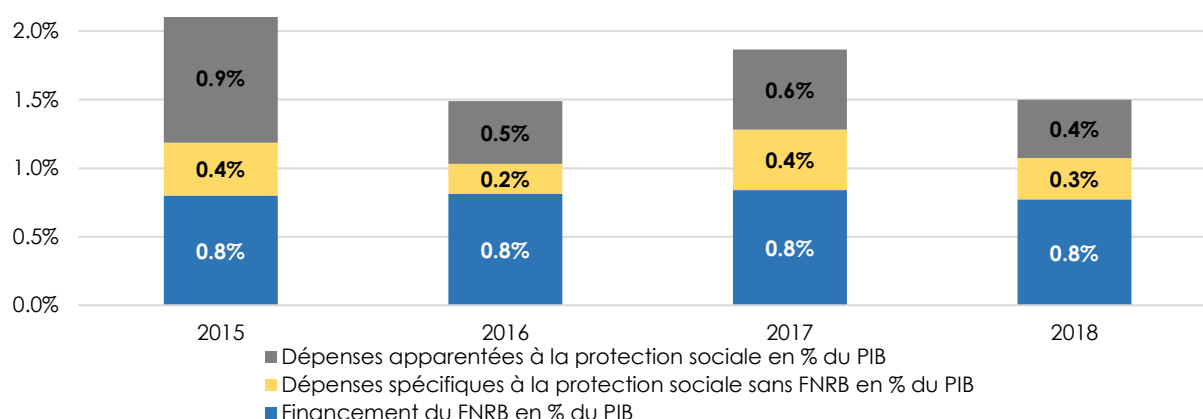
#### Graphique 5 : Dépenses de protection sociale et dépenses apparentées en % des dépenses publique totales (base ordonnancement)



Source : DGB, Base de données sur la protection sociale, 2015-2018

Le poids des dépenses consacrées au financement de déficit du FNRB est le plus élevé et représente en moyenne 3,2% des dépenses de l'Etat sur la période 2015-2018. Ces dépenses consomment en 2018 plus de la moitié de l'ensemble des dépenses consacrées aux autres programmes et structures de protection sociale (1,4% des dépenses de l'état en moyenne). Ce déficit résulte en fait du manque de solvabilité financière de cette institution responsable des pensions des employés du secteur public.

**Graphique 6 : Dépenses de protection sociale et dépenses apparentées en % des dépenses publique totales (base ordonnancement)**



*Source : DGB, Base de données sur la protection sociale, calculs des auteurs*

En ce qui concerne les dépenses "apparentées", elles représentent en moyenne 2,3 % des dépenses publiques totales. Le poids de ces dépenses dans les dépenses de l'Etat est en net recul depuis 2015 où il représentait 3,8% des dépenses. En 2018, il affiche 1,7% des dépenses de l'Etat contre 1,8% en 2017 et 2% en 2016. Il est aussi intéressant d'évaluer l'importance des dépenses de protection sociale par rapport à la taille de l'économie nationale, mesurée par le PIB (Cf. Graphique 5). En suivant la même logique que celle ci-dessus, les dépenses de protection sociale représentent en moyenne 1,7% du PIB avec les dépenses apparentées et 1,1% du PIB en excluant les dépenses apparentées dont 0,8% du PIB pour le financement du déficit du FNRB. Les autres programmes et structures de protection sociales consomment chaque année environ 0,3% du PIB.

## V.6 Décomposition des dépenses de protection sociale et dépenses apparentées par composante de la protection sociale

Comme nous l'avons déjà vu, près de la moitié des dépenses de protection sociale et apparentées est consacrée au financement du déficit du FNRB (46,4 % entre 2015 et 2018). En fait, le financement du déficit du FNRB constitue 71% des dépenses si on exclut les dépenses apparentées. Les autres chapitres de dépenses les plus importants sont les cantines scolaires (10 %), les services d'action sociale (6 %) et, parmi les dépenses apparentées, les mesures de gratuité dans les secteurs sociaux (18 %), les programmes de formation et microcrédits orientés aux couches démunies de la population dans le secteur informel (12 %) et les appuis aux petits exploitants agricoles (4 %). Le tableau 3 et le Graphique 4 donnent un aperçu global de la répartition des dépenses (CF. Tableau 6).

**Tableau 6 : Répartition des dépenses de protection sociale et apparentées, base ordonnancement, en millions de francs CFA**

	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2015-2018	%
<b>Dépenses spécifiques de protection sociale</b>						
Financement du déficit du FNRB	39,27	41,33	45,26	44,62	42,62	46,4%
Assurance sociale (excluant FNRB)	1,01	0,63	0,70	0,43	0,69	0,8%
Transferts sociaux directs aux ménages	1,08	1,53	0,60	0,18	0,85	0,9%
Cantines scolaires	9,95	4,59	11,16	10,21	8,98	9,8%
Assistance sociale, éducation (excluant cantines)	0,88	0,84	0,92	0,14	0,70	0,8%
Assistance sociale, santé	0,98	0,41	0,62	2,38	1,10	1,2%
Services d'action sociale	5,01	3,09	9,74	4,08	5,48	6,0%
Sous-total	58,19	52,42	68,99	62,04	60,41	65,8%
<b>Dépenses apparentées à la protection sociale</b>						
Formation et crédit, secteur informel	16,51	3,72	14,21	8,05	10,63	11,6%
Appuis aux petits exploitants agricoles	9,86	2,73	2,32	0,95	3,97	4,3%
Gratuité dans les secteurs sociaux	20,18	16,84	14,81	15,49	16,83	18,3%
Sous-total	46,56	23,30	31,34	24,49	31,42	34,2%
<b>Total</b>	<b>104,75</b>	<b>75,72</b>	<b>100,33</b>	<b>86,53</b>	<b>91,83</b>	<b>100,0%</b>

*Source : DGB, Base de données sur la protection sociale*

### V.6.1 L'assurance sociale

Les dépenses d'assurance sociale, base ordonnancement se chiffrent à 45,05 milliards de francs soit 52% des dépenses totales de protection sociale. Elles comprennent le financement du déficit du FNRB pour un montant de 44,6 milliards de FCFA (51,5% des dépenses de protection sociale) et les autres dépenses d'assurance sociale comprenant l'appui au régime d'assurance maladie (PRPSS, composante 2C), l'Agence Nationale d'Assurance Maladie (ANAM), la Caisse Mutuelle de Prévoyance Sociale (CMPS) - Subvention de l'Etat et le fonctionnement de la Direction de la Sécurité Sociale et des Mutualités.

Le financement du déficit du FNRB représente 99% des dépenses d'assurance sociale. Ce déficit est financé à hauteur de 44,6 milliards de francs en 2018 par une subvention de l'Etat, soit 0,8% du PIB en 2018 qui est un lourd fardeau pour les finances publiques. Cette situation s'explique par des arriérés d'environ 25 milliards de francs CFA envers ses pensionnés. Des réformes ont été entreprises depuis 2016 et ont abouti à l'adoption de la législation en 2017 modifiant et complétant le code des pensions de 1986, visaient à assurer le rééquilibrage graduel du FNRB sur une période de presque 25 ans et à réduire le déficit de 60 % jusqu'en 2018-2019. Elles ont inclus l'augmentation des taux de cotisation et le calcul de la pension sur la base des dernières cinq années de salaire au lieu de la dernière année. Mais les effets bénéfiques de ces mesures ont été annulés par la hausse importante des pensions en raison de l'indexation aux salaires, qui ont été fortement augmentés dans la fonction publique sous le gouvernement précédent (2011-2016), allant jusqu'à 50 % pour les enseignants, qui constituent la majorité des fonctionnaires. Comme on peut le voir dans le tableau 6, le déficit en 2017 est devenu plus grand que jamais, malgré les réformes mises en œuvre depuis fin 2016. Mais une légère baisse s'est amorcée en 2018.

Par contre, les subventions à d'autres mécanismes d'assurance sociale sont minimales. L'Etat ne subventionne pas la CNSS, qui gère le régime de pensions du secteur privé formel, mais affecte

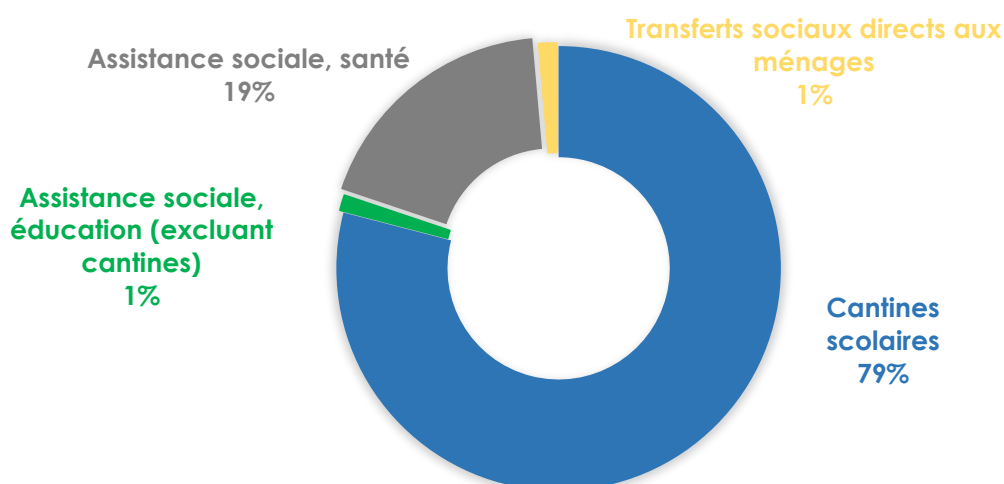


quelques ressources à la Caisse Mutuelle de Prévoyance Sociale (CMPS), une caisse créée par le décret n° 2013-135 du 20 mars 2013 dans le but d'étendre l'assurance maladie-maternité et l'assurance vieillesse aux travailleurs indépendants, notamment ceux agissant dans le secteur informel. Cette caisse, sous le Ministère en charge du Travail et de la Sécurité Sociale, est restée peu attrayante, surtout pour sa branche "vieillesse". Elle compte actuellement environ 25.000 adhérents mais n'a jamais versé une pension de retraite à un seul bénéficiaire depuis la création du régime en 1999 (Pluri-Expertises, 2018). L'appui aux préparatifs d'un mécanisme d'assurance maladie nationale a constitué un autre petit volet de dépenses publiques dans les années récentes. Il s'agissait, du financement des coûts administratifs de l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM), chargée de la mise en place et de la gestion du Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU). Les dépenses réalisées ont diminué de 700 millions de francs CFA en 2015 à 200 millions en 2018 en raison de la décision de supprimer l'ANAM et mettre en place un nouveau dispositif d'assurance maladie dans le cadre de l'ARCH. En fait, l'ANAM n'a pas réussi à mettre en place un système crédible d'assurance maladie et n'a guère réussi à inscrire des adhérents cotisants, bien qu'il ait reçu des fonds de la Banque Mondiale (215 millions de francs CFA pour la période 2015-2017) pour la prise en charge gratuite de quelques ménages en situation de pauvreté extrême dans le cadre du Projet de Renforcement de la Performance du Système de Santé (PRPSS).

## V.6.2 L'assistance sociale

Les dépenses d'assistance sociale sont estimées à 12,91 milliards de FCFA, soit 14,9 % des dépenses de protection en 2018 contre 13,3% en 2017. Elles comprennent les transferts sociaux aux ménages pauvres (180 millions de FCFA, soit 0,2% des dépenses de protection sociale), l'assistance sociale dans le secteur de la santé (2,4 milliards de FCFA, soit 2,8% des dépenses de protection sociale) et l'assistance sociale dans le secteur de l'éducation non compris les cantines scolaires (140 millions de FCFA, soit 0,17% des dépenses de protection sociale et les cantines scolaires (10,2 milliards de FCFA, soit 12% des dépenses de protection sociale). La répartition des dépenses d'assistance sociale suivant ces composantes est représentée ci-dessous (Cf. Graphique 7)

**Graphique 7 : Répartition des dépenses d'assistance sociale par composante en 2018**



*Source : DGB, Base de données de la protection sociale, calculs des auteurs*

Il est enregistré un taux de couverture des cantines scolaires de 31% en 2015 et le Gouvernement entend faire passer ce taux à 51% en 2021 par la couverture de toutes les écoles primaires publiques en zone rurale. Les dépenses pour le financement des cantines scolaires ont baissé passant de 11,16 à 10,21 milliards de FCFA. Cette baisse s'explique par la clôture du programme

du Partenariat Mondial pour l'éducation qui finançait près de 400 écoles primaires publiques. Mais le Gouvernement a annoncé un accroissement de près de 50% des dépenses au profit des cantines scolaires à partir de l'année 2019.

En ce qui concerne les autres dépenses d'assistance sociale dans le secteur de l'éducation à l'exception des cantines scolaires, elles comprennent la distribution de kits scolaires et la promotion de la scolarisation dans les zones de sous-scolarisation en général et celle de faible rétention des filles en particulier. Mais ces dépenses ont été annulées au niveau du primaire en 2018. Cette situation explique le repli des dépenses d'assistance sociale dans le secteur de l'éducation autres que les cantines de 920 millions de FCFA en 2017 à 140 millions de FCFA en 2018, soit une baisse 84%.

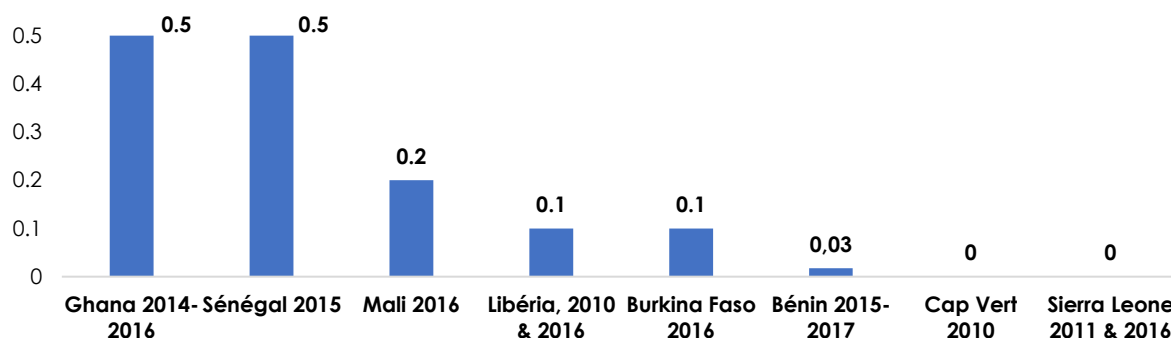
S'agissant des dépenses d'assistance sociale dans le secteur de la santé, elles prennent en compte le Fonds social (ex-Fonds Sanitaire des Indigents), le renforcement du processus d'identification des ménages indigents (Fonds d'urgence) et les consultations médicales gratuites des personnes âgées (OMS). Ces dépenses ont été multipliées par quatre entre 2017 et 2018 passant de 0,62 à 2,38 milliards de FCFA. Cette dotation plus importante des ressources au profit du secteur de la santé s'explique non seulement par les réformes engagées par le Gouvernement dans ce secteur mais aussi par les mesures sociales contenu dans le budget de l'Etat 2019. En effet, les dépenses exécutées, base ordonnancement, au profit du Fonds d'urgence sont passées de 477 millions en 2017 à 1,9 milliards (150% d'accroissement) en 2018 et celles en faveur du Fonds Social sont passées de 146 millions de FCFA à 414 millions (184% d'accroissement) entre 2017 et 2018.

Pour ce qui est des transferts aux ménages pauvres, ils sont très récents et de taille très modeste au Bénin. Les dépenses de transferts aux ménages pauvres sont financées par la Banque Mondiale depuis 2015 à travers le Projet des Services Décentralisés Conduits par les Communautés (PSDCC) pendant une période de deux ans. Ce projet a bénéficié à environ 13 000 ménages pauvres extrêmes, ciblés dans 125 communautés. Mais ce projet a pris fin en 2017 et un nouveau projet de nature similaire dénommée "Appui aux Communes et aux Communautés pour l'Extension des Services Sociaux (ACCESS) est entré en vigueur le 02 janvier 2019 après la signature de l'accord y relatif le 04 septembre 2018.

Prévu pour prendre fin en juin 2022, il vise à améliorer l'accès aux services sociaux de base, aux filets sociaux et à renforcer le système de protection sociale. Il comprend trois composantes dont la composante 2 : "Filets sociaux et systèmes de protection sociale" avec deux volets à savoir le versement de transferts monétaires non conditionnels de base à l'ensemble des ménages extrêmes ciblés et la conduite de Travaux Mobilisateurs d'Intérêts Collectif (TMIC) qui offriront à ces mêmes ménages l'opportunité de gagner un revenu additionnel au cours de la période agricole.

Pour la gestion 2018, ce projet n'a pas reçu de ressources. Mais les effets des filets sociaux notamment ceux mis en œuvre par la Banque Mondiale ont inspiré le Programme Alimentaire Mondiale (PAM) qui a mis en place une intervention visant à renforcer la résilience des ménages en situation d'insécurité alimentaire à travers l'Assistance Alimentation pour la création d'Actifs (3A). Les dépenses enregistrées sont estimées à 180 millions de FCFA en 2018 contre 98 millions en 2017. Cette situation explique le classement du Bénin aux derniers rangs des pays qui octroient des transferts aux ménages pauvres par ASPIRE (Cf. Graphique 8)

**Graphique 8 : Dépenses de transferts sociaux monétaires en % du PIB**



*Source* : Pour le Bénin, base de données sur les dépenses de protection sociale et dépenses apparentées ; pour les autres pays, base de données ASPIRE de la Banque Mondiale.

Il est donc important que le Gouvernement mette en place un mécanisme de pérennisation de ces initiatives financées par les Partenaires Techniques et Financiers afin que les ménages vulnérables continuent de bénéficier de la solidarité nationale à travers les transferts monétaires.

### V.6.3 Les services d'action sociale

Les services d'action sociale sont constitués d'un large éventail de services d'appui aux individus et familles vulnérables, y compris des mesures de prévention et de réponse aux incidents d'abus, de violence, d'exploitation, de discrimination et d'exclusion sociale qui affectent surtout certains enfants, femmes, personnes handicapées et personnes du troisième âge. Ces services sont fournis par le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) à travers 85 Centres de Promotion Sociale (CPS) à raison d'au moins un centre par commune et 25 Services Sociaux Spécialisés (SSS) attachés à d'autres structures étatiques comme les hôpitaux. D'autres ministères tels que le Ministère en charge de l'intérieur (Brigade des mineurs) et le Ministère en charge de la Justice (Centre de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence) interviennent également dans l'action sociale. Les services d'action sociale ont reçu en moyenne 5,48 milliards de FCFA sur la période 2015-2018 soit 6% des dépenses de protection sociale et 0,4% des dépenses totales de l'Etat.

Compte tenu de l'importance de la cible à atteindre (les ménages vulnérables, les personnes handicapés, les personnes du troisième âge, ...), il est important d'accroître ces ressources pour une meilleure prise en charge et une plus grande couverture des bénéficiaires potentiels.

### V.6.4 Les mesures de gratuité dans les secteurs sociaux

L'analyse du financement de la protection sociale réalisée en 2017 avec l'Appui de l'UNICEF a permis de prendre en compte certaines interventions du secteur de l'éducation et de la santé notamment les mesures de gratuité comme faisant parties des interventions de la protection sociale. En particulier, des mesures de gratuité dans les secteurs sociaux peuvent adresser le souci d'assurer l'accessibilité financière aux services, surtout pour les familles pauvres et vulnérables. Pour ces raisons, il n'est pas proposé d'inclure dans l'analyse ici toutes les dépenses publiques consacrées à la prestation gratuite (ou fortement subventionnée) de services dans les secteurs sociaux. Ainsi les mesures de gratuité dans le secteur de la santé ou dans l'éducation qui sont financés par des subventions de l'Etat pour compenser le non-paiement des prestations par les bénéficiaires ont été prises en compte comme interventions apparentées à la protection sociale. En réalité, il s'agit des transferts indirects de fonds pour rembourser les services de santé ou d'éducation des pertes dues à la suppression des frais de prestation de service. Cette mesure améliore l'accessibilité financière des bénéficiaires. Au niveau de la santé, il est pris en compte la

gratuité du paludisme chez les enfants de 0 à 5 ans et les femmes enceintes, la gratuité de la césarienne, la prise en charge des dialysés, des nourrissons et de la femme enceinte atteints de la drépanocytose et des évacuations sanitaires. Dans le secteur de l'éducation, il s'agit de la prise en charge des frais de scolarité à la maternelle, au primaire et pour les filles du premier cycle du secondaire.

En 2018, plus de 50% soit 8,9 milliards de FCFA sont consacrées à la gratuité des enseignements maternel, primaire et secondaire. On note que ces dépenses ont augmenté de 4,6% entre 2017 et 2018. Ces dépenses représentent 0,6% des dépenses totales de l'Etat pour l'éducation et 0,3% pour la santé. De manière globale, ces programmes ont compté en moyenne pour 18 % des dépenses de protection sociale et dépenses apparentées sur la période 2015-2018.

**Tableau 7 : Evolution des dépenses relatives à la gratuité dans l'éducation et la santé**

	2015	2016	2017	2018
Prise en charge des écolages dans les écoles maternelles et primaires publiques	6,53	6,73	6,39	6,40
Prise en charge des droits d'inscription des filles du 1er cycle du secondaire	3,02	3,48	3,08	2,49
Prise en charge gratuite du paludisme chez les enfants de 0 à 5 ans et les femmes enceintes	0,79	0,53	0,25	0,03
Agence nationale de gestion de la gratuité de césariennes	2,71	2,18	2,18	1,9
Prise en charge des évacuations sanitaires	0,92	0,49	0,59	1,18
Prise en charge des dialysés+ Prise en charge du nourrisson et de la femme enceinte atteinte de la drépanocytose	6,22	3,44	2,33	3,4
<b>Total</b>	<b>20,18</b>	<b>16,84</b>	<b>14,81</b>	<b>15,5</b>

*Source : DGB, Base de données de la Protection sociale, calculs des auteurs*

### V.6.5 Appui à la formation et au crédit dans le secteur informel

L'appui à la formation et aux crédits dans le secteur informel est considéré comme une intervention apparentée à la protection sociale. Conformément à l'approche adoptée par le projet ARCH, les dépenses publiques consacrées à des mesures de formation et d'octroi de micro-crédits orientés aux couches pauvres et vulnérables de la population agissant dans le secteur informel renforcent leur employabilité et leurs activités micro-entrepreneuriales. Ces dépenses à la formation et à l'octroi des crédits dans le secteur informel sont exécutées par les structures du Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion de l'Emploi notamment l'Agence National pour la Promotion de l'Emploi (ANPE), le Projet Emploi des Jeunes (PEJ) et le Fonds National pour la Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ). Ces dépenses sont également exécutées par le Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage (FODEFCA) sous tutelle du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Toutes ces structures reçoivent outre les ressources de l'Etat, l'apport des Partenaires Techniques et Financiers. Souvent l'appui à la formation est directement lié à l'octroi de subventions et les microcrédits pour l'installation des bénéficiaires.

**Tableau 8 : Evolution des dépenses d'appui à la formation et au crédit dans le secteur informel, base ordonnancement, millions de francs CFA**

	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2015-2018
<b>Formation, insertion et emploi</b>					
Projet et Programme emploi	1,30	0,41	7,32	4,31	3,33
ANPE	5,69	0,64	2,02	1,50	2,46
Direction de la Promotion de l'Emploi	0,00	0,01	0,04	0,06	0,03
FNPEEJ	0,87	0,23	0,96	0,93	0,75
FODEFCA	0,55	0,33	0,38	0,38	0,41
Reconversion, insertion et autonomisation des jeunes et des femmes	0,26	0,08	0,00	0,00	0,08
Sous total	8,66	1,70	10,72	7,17	7,06
<b>Microfinance</b>					
MCPPE	7,70	1,95	3,10	0,80	3,39
Structures en charge de la Microfinance	0,16	0,07	0,40	0,07	0,17
Sous total	7,86	2,02	3,50	0,88	3,56
Total	16,51	3,72	14,21	8,05	10,63

Source : DGB, Base de données de la Protection sociale, calculs des auteurs

Ces dépenses sont estimées pour la gestion budgétaire 2018 à 8,1 milliards de FCFA (Cf. Tableau 8), soit 9,3% des dépenses totales de l'Etat contre 14,2% en 2017. Ce repli important s'explique par la suppression des projets de reconversion et d'insertion des jeunes du Ministère d'une part et le faible financement des microcrédits en raison des réformes engagées par le Gouvernement dans ce secteur. Les dépenses de formation et insertion des jeunes ont représentés près de 90% des dépenses de cette composante de la protection sociale contre 10% pour les dépenses destinées à la microfinance. Sur la période 2015-2018, les dépenses d'appui à la formation et au crédit dans le secteur informel sont évaluées à 10,63 milliards de FCFA soit 0,8% des dépenses totales de l'Etat représentant 0,2% du PIB. Ces dépenses sont faibles quand on sait que le secteur informel, non seulement occupe près de 90% des actifs, mais aussi et surtout est une source potentielle de mobilisation de ressources s'il est accompagné pour sa transition progressive vers le formel.

### V.6.6 Appuis aux petits exploitants agricoles

Les appuis aux petits exploitants agricoles, réalisés dans le cadre de projets de développement agricole, sont classés dans les dépenses apparentées à la protection sociale et incluent des ressources fournies pour la distribution gratuite ou subventionnée d'intrants agricoles, ciblée aux petits exploitants, ainsi que le financement des travaux à Haute Intensité de Mains d'Œuvre (HIMO) et des appuis à la formation et à l'installation. Ces dépenses sont prévues pour le financement de 13 projets agricoles potentiellement pertinents et mis en œuvre sur la période d'analyse (2015-2018). Les unités de gestion de neuf de ces projets ont fourni des données de dépenses sur les types d'appui identifiés ci-dessus : (i) Le Projet de Sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole au Bénin (PSAIA) ; (ii) Le Projet de Sécurité Alimentaire par l'Aménagement des Bas-fonds et le Renforcement des Capacités de Stockage au Bénin (PSAAB) ; (iii) Le Projet d'Appui aux Infrastructures Agricoles dans la Vallée de l'Ouémé (PAIA-VO) ; (iv) Le Projet de Développement Agricole des Communes (PDAC) ; (v) Le Projet d'Appui à la Production Vivrière dans l'Alibori, le Borgou et les Collines (PAPVI-ABC) ; (vi) Le Projet d'Amélioration de la Productivité Agricole des Petits Exploitants (PAPAPE) ; (vii) Le Projet d'Appui à la Croissance Economique Rurale (PACER) ; (viii) Le Projet d'Appui au Développement Agricole des Collines (PADAC) ; (ix) Le Projet de Développement des Périmètres Irrigués en Milieu Rural (PDPIM). Bien que les données ne soient

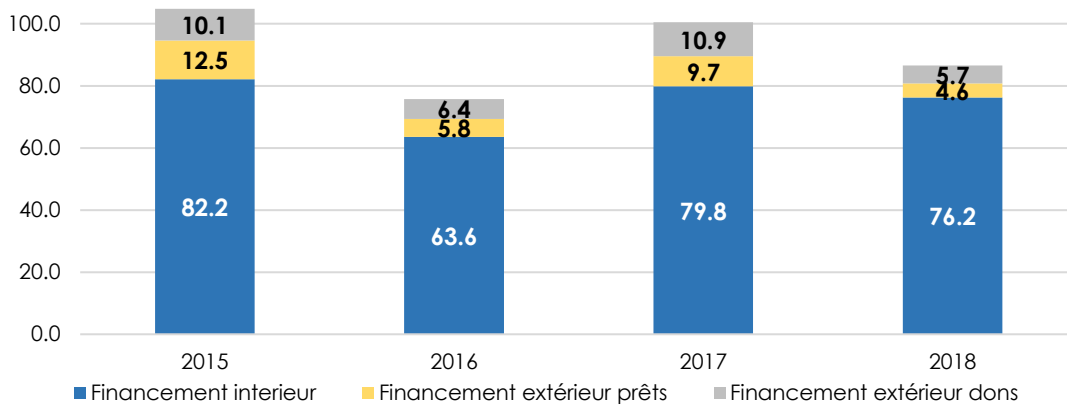
pas exhaustives, les dépenses d'appui à la productivité des petits exploitants agricoles ont constitué 4,3 % des dépenses de protection sociale et dépenses apparentées pendant la période sous revue. Mais on note une baisse importante de ces dépenses passant de 9,9 milliards de FCFA en 2015 à 2,7 milliards de FCFA en 2016 pour afficher 950 millions de FCFA en 2018 contre 2.32 milliards en 2017. Il est important d'accroître ces dépenses en faveur des petits exploitants agricoles afin de renforcer leur résilience face aux divers chocs auxquels ils sont souvent exposés.



## VI – Sources de financement de la protection sociale

Il s'agit d'analyser les sources de financement de la protection sociale et des programmes apparentés afin de comprendre dans quelle mesure ces types de prestations sont financés par l'Etat sur les ressources internes. Une forte dépendance des sources externes de financement, sous forme de prêts concessionnels ou de dons, rendraient les programmes plus difficiles à pérenniser, compte tenu de la nature faiblement prévisible du financement des PTF.

**Graphique 9 : Sources de financement : protection sociale et programmes apparentés, 2015-2018 en milliards de FCFA**



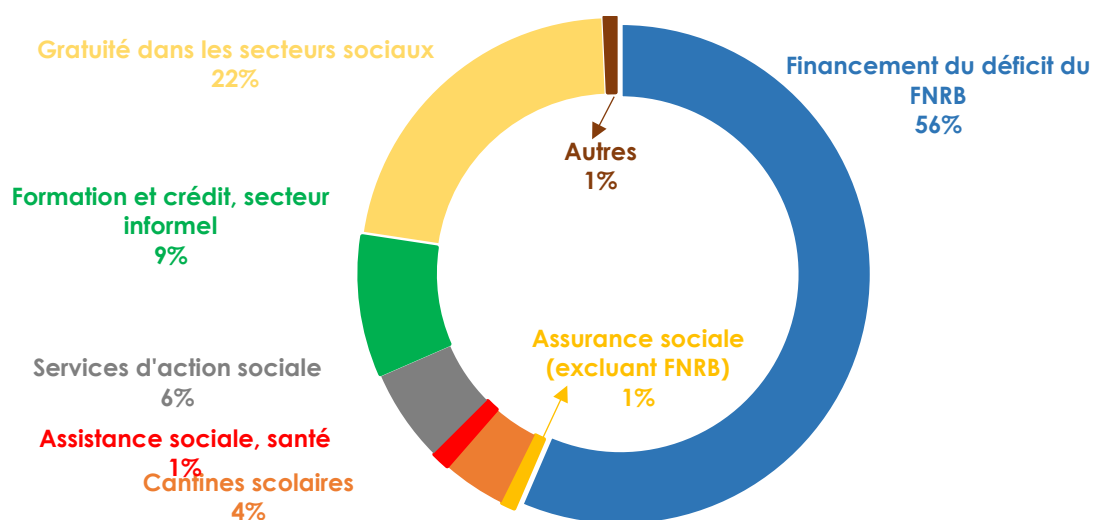
*Source : Base de données protection sociale, Calcul des auteurs*

L'analyse des sources de financement de la protection sociale montre que les ressources internes de l'Etat ont financé environ 82% des dépenses de protection sociale et dépenses apparentées sur la période 2015-2018 (Cf. Graphique 9). Le financement extérieur est constitué presque à parts égales (9%) par des dons et des prêts.

En excluant le financement du déficit du FNRB, le poids des fonds internes entièrement financés par l'Etat sur la période 2015-2018 diminue à 67 %. En fait, plus de la moitié (56 %) des fonds internes consacrés aux dépenses de protection sociale et dépenses apparentées vont au financement du déficit du FNRB, comme on peut le constater dans le graphique 10 ci-dessous.

Les programmes de gratuité dans les secteurs sociaux sont le deuxième grand poste de financement interne (22 %), suivis par les appuis aux programmes de formation et crédit dans le secteur informel (9 %), les services d'action sociale (6 %) et les cantines scolaires (3 %).

**Graphique 10 : Répartition des fonds internes de financement de la protection sociale et programmes apparentés (%)**



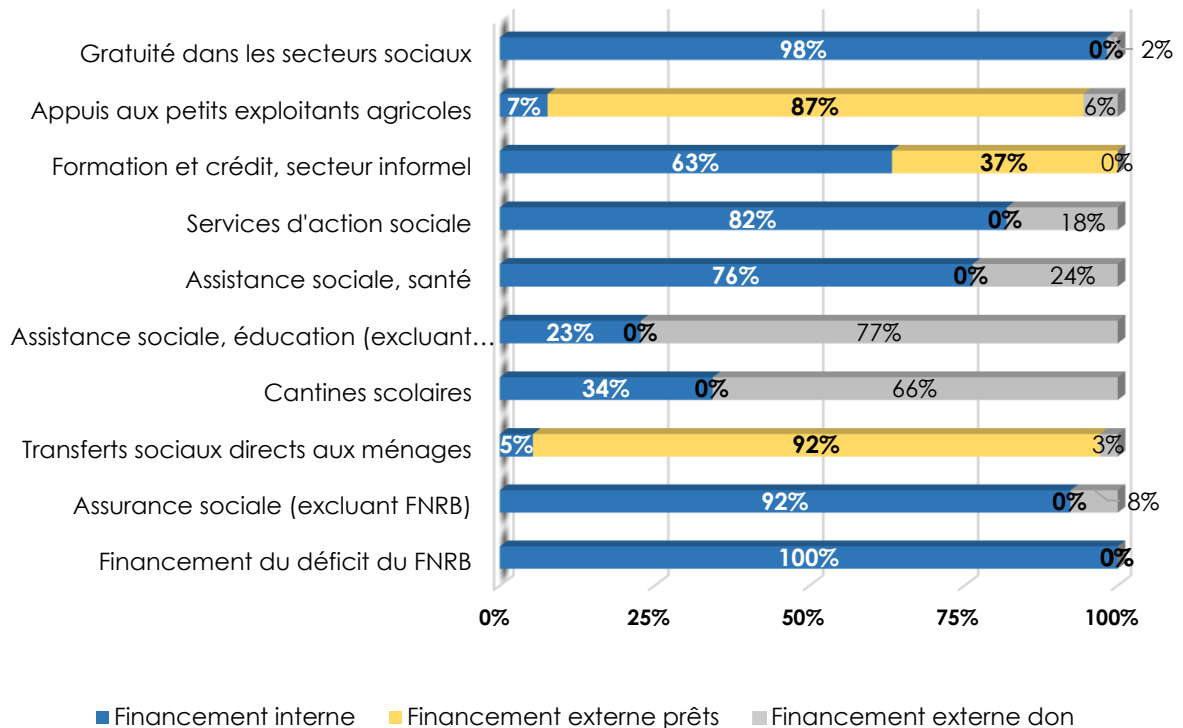
*Source : Base de données de la protection sociale*

Il est intéressant finalement de voir dans quelle mesure chaque poste de dépenses est dépendant du financement externe, ce qui peut refléter le degré d'engagement politique de l'Etat, ainsi que le niveau de risque de non pérennisation des interventions, compte tenu de l'imprévisibilité du financement externe sous forme de projets limités dans le temps. Le Gouvernement prend en charge le financement du déficit du FNRB, près de 100% des programmes de gratuité dans les secteurs sociaux, ainsi que la plupart du financement des autres volets d'assurance sociale. Il prend également en charge plus des deux tiers des dépenses des services d'action sociale, de l'assistance sociale au niveau de la santé et des programmes de formation et crédit dans le secteur informel.

Par contre, les PTF financent presque la totalité des transferts sociaux directs aux ménages, ce qui suggère que les transferts sociaux n'ont pas encore été réellement appropriés par les pouvoirs publics, malgré les évidences internationales sur leur efficacité comme mécanisme de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités et comme moyen de renforcement de la productivité et du capital humain des couches démunies de la population. Les appuis aux petits exploitants agricoles sont aussi fortement dépendants du financement externe (93 %), surtout de prêts pour le financement de projets agricoles (Cf. Graphique 11).



**Graphique 11 : Répartition des sources de financement par postes de dépenses, 2015-2018 (%)**



Source : Base de données sur la protection sociale

Les PTF financent également les trois quarts de l'assistance sociale dans le secteur de l'éducation. Bien que le financement des cantines scolaires ait été principalement externe pendant la période sous revue (66%), l'apport des fonds internes de l'Etat a augmenté, réduisant le poids du financement externe à 23% en 2018, suite à l'adoption par le Gouvernement du Programme National d'Alimentation Scolaire Intégré (PNASI).



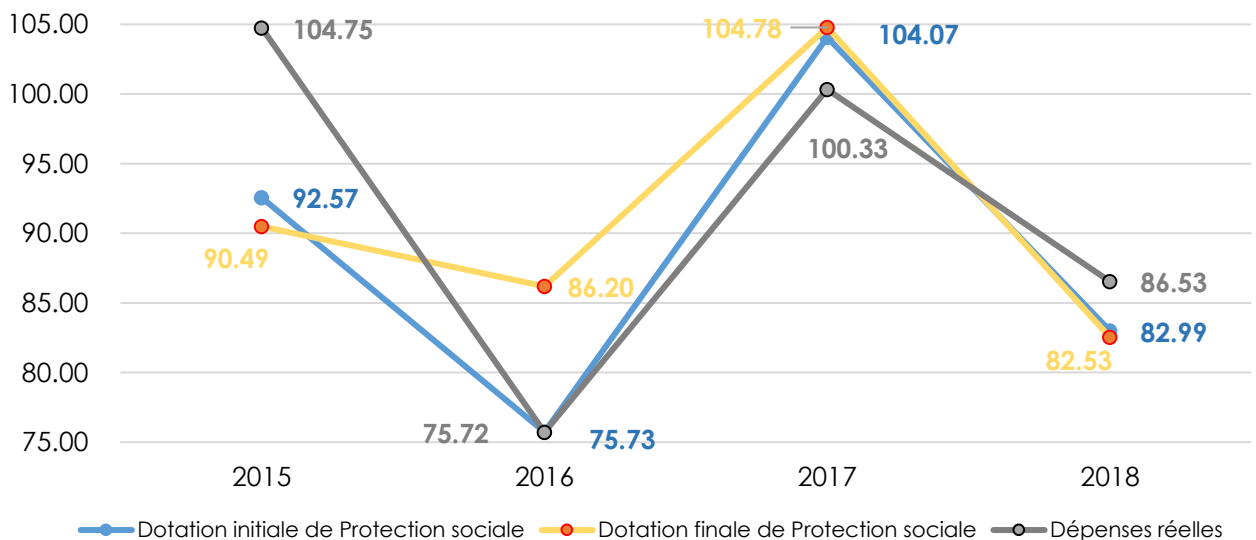
## VII – Crédibilité des dotations budgétaires de la protection sociale

Cette crédibilité a été appréciée à l'aune de l'écart qui existe entre les dotations initiales et les dotations finales au profit de la protection sociale d'une part et entre les dotations finales et les dépenses réelles d'autre part. Le graphique 10 présente le croisement des paramètres (dotations initiales, dotations finales et dépenses réelles).

Sur la période 2015-2018, les écarts entre les dotations budgétaires initiales et finales au profit de la protection sont très faibles (2 milliards de FCFA tout au plus, soit 2,2% de la dotation initiale) à l'exception de 2016 où l'écart est très important et évalué à 10,5 milliards de FCFA, soit 14% de la dotation initiale. En dehors de 2016, la planification des ressources destinées à la protection sociale est réaliste. En comparant par la suite les dotations finales aux dépenses réelles de protection sociale, on constate que les écarts sont très importants en 2015 et 2016 de plus de 12 milliards de FCFA en moyenne et représentent près de 14% des dotations finales. Les dotations budgétaires de la protection sociale ont été peu crédibles en 2015 et en 2016. Par contre en 2017 et 2018, ces écarts ont été plus modestes notamment 4,4 milliards de FCFA en 2017 et 4 milliards de FCFA en 2018 représentant respectivement en 2017 et 2018 4% et 5% des dotations initiales pour chacune de ces deux années.

Les budgets alloués à la protection sociale ont été plus crédibles en 2017 et en 2018 que dans les années 2015 et 2016. La crédibilité des allocations budgétaires au profit de la protection sociale devra être améliorée afin que les ressources déjà faibles allouées aux populations vulnérables soient mieux consommées afin d'améliorer leur accès aux services sociaux de base.

**Graphique 12 : Evolution des dotations initiales et finales et les dépenses réelles de protection sociale (%), 2015-2018**



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

## Conclusion

Le Bénin a compris la nécessité d'investir dans la protection sociale pour réduire la pauvreté et les inégalités. Plusieurs documents stratégiques (PND, PC2D, PAG, PHPS, PNPE, ...) ont prévu des interventions dans le cadre d'une protection qui cible les plus vulnérables dont les enfants, les femmes et les personnes du troisième âge. Malgré ce cadre programmatique, les allocations budgétaires et dépenses de protection sociale connaissent une évolution en dents de scie avec une tendance à la baisse. Les dépenses spécifiques de protection sociale ne représentent que 1,3% du Budget de l'Etat. Le poids des allocations budgétaires de protection sociale dans le PIB est en baisse de 1,9% en 2017 à 1,3% en 2019 et le poids des dépenses de protection sociale dans le PIB est passé de 1,8% en 2017 à 1,7% en 2018. Ces dépenses sont dominées par le financement du déficit du FNRB qui consomme près de 50% des ressources destinées à la protection sociale ce qui signifie que la grande majorité de la population qui sont dans le secteur informel sont très faiblement couverte ou exclue des interventions de protection sociale. Des efforts de consommation des allocations de protection sont faites et méritent d'être améliorés surtout en ce qui concerne les dépenses en capital. Par ailleurs, les transferts sociaux qui ont eu la réputation de réduire la pauvreté, les inégalités et renforcer la résilience des ménages pauvres ne sont pas financés par les ressources de l'Etat et ne sont mises en œuvre que sur financement des Partenaires Techniques et Financiers. Il est recommandé que le Gouvernement prenne des mesures pour accroître les dépenses de protection sociale et surtout que ces dépenses puissent cibler les populations les plus vulnérables. Il est aussi souhaité que des dispositions soient prises pour assurer la pérennisation des filets sociaux financés par les partenaires techniques et financiers.

**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

