



REPUBLIQUE DU BENIN (RB)

-----\*-----

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)

-----\*-----

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

-----\*-----

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

-----\*-----

## MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

### Option :

Administration des  
Finances (AF)

### Filière :

Administration des  
Finances et du Trésor (AFT)

### Promotion:

2009-2011

### **THEME :**

**CONTRIBUTION A UNE  
GESTION OPTIMALE DES  
FINANCES SOCIALES AU BENIN.**

### Réalisé et soutenu par :

Fiacre J. J. AVAHOUNDJE

### Sous la direction de :

### Co-directeur de Mémoire :

René HOUESSO  
Directeur Général Adjoint (CNSS)  
Chargé de cours à l'ENAM

### Directeur de Mémoire :

Nicaise MEDE  
Pr Agrégé en droit public  
Enseignant à l'ENAM

*(Version après soutenance)*

**Janvier 2012**

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : GBEBOUTIN Martin

VICE-PRESIDENT : KODONON Rigobert

MEMBRE : EDEHOU Clément

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A SON AUTEUR.

DEDICACE A :

ma famille, notamment mon père Edmond AVAHOUNDJE, ma mère Eugénie GUEOU, mon frère Donald AVAHOUNDJE et ma sœur Lucrèce AVAHOUNDJE pour l'abnégation, la patience et le calme dont ils ont toujours fait preuve envers moi.

---

**REMERCIEMENTS**

Nous exprimons notre profonde gratitude à :

- Monsieur Nicaise MEDE, notre Directeur de mémoire, qui a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations ;
- Monsieur René HOUSSOU, notre Co-directeur de mémoire, pour ses conseils éclairés et sa constante disponibilité ;
- Monsieur Mikaila A. AGBETI, pour son aide inestimable ;
- mes amis Fidèle, Innocent, Daniel, Patrice et Séïd pour leur soutien inconditionnel ;
- Monsieur Etienne AHOUANKA, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et au personnel administratif et technique, pour la qualité de l'enseignement reçu et les riches expériences partagées ;
- tout le personnel des organismes de protection sociale au Bénin ;
- toutes les personnes qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce travail.

---

**LISTE DES SIGLES**

- ANGC** : Agence Nationale pour la Gratuité de la Césarienne
- APE** : Agent Permanent de l'Etat
- BGE** : Budget Général de l'Etat
- CARFO** : Caisse de Retraites des Fonctionnaires
- CCPF** : Caisse de Compensation des Prestations Familiales
- CF** : Contrôle Financier
- CNSS** : Caisse Nationale de Sécurité Sociale
- CSG** : Cotisation Sociale Généralisée
- DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- DOPA** : Direction de l'Organisation et du Personnel des Armées
- DPRV** : Direction des Pensions et des Rentes Viagères
- ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- FNRB** : Fonds National des Retraites du Bénin
- FSI** : Fonds Sanitaire des Indigents
- IDE** : Investissement Direct Etranger
- LFSS** : Loi de Financement sur la Sécurité Sociale
- LOLF** : Loi Organique relative aux lois de Finances
- MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- TVA** : Taxe sur la Valeur Ajoutée

---

**LISTE DES TABLEAUX**

- Tableau n°1 : Situation des crédits ouverts aux évacuations sanitaires au FNRB de 2005 à 2010 (en FCFA)
- Tableau n°2 : Evolution de la prévision des recettes et des dépenses au FNRB de 2000 à 2010 (en FCFA)
- Tableau n°3: Evolution du niveau de recouvrement des recettes du FNRB de 2000 à 2010 (en FCFA)
- Tableau n°4 : Evolution de la consommation des crédits du FNRB de 2000 à 2010 (en FCFA)
- Tableau N°5 : Evolution du déficit budgétaire du FNRB de 2000 à 2010 (en FCFA)
- Tableau n°6 : Evolution des résultats nets des exercices : 2003 à 2008
- Tableau n°7 : Evolution comparée de la branche des prestations familiales par année, des cotisations reçues et des prestations versées
- Tableau n°8 : Evolution comparée de la branche des risques professionnels par année, des cotisations reçues et des prestations versées
- Tableau n°9 : Evolution comparée de la branche des pensions et par année, des cotisations reçues et des prestations versées
- Tableau n°10 : Statistiques sur la population béninoise
- Tableau n°11: Tableau de regroupement des problématiques possibles par centre d'intérêt
- Tableau n°12 : Tableau des objectifs de l'étude
- Tableau n°13 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE)
- Tableau n°14 : Composantes de la protection sociale
- Tableau n°15 : Répartition des données d'enquête relatives à l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB
- Tableau n°16 : Répartition des données d'enquête relatives au retard dans la mise en œuvre des réformes paramétriques d'ACTUARIA

Tableau n°17 : Répartition des données d'enquête relatives au non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB.

Tableau n°18 : Répartition des données d'enquête relatives à la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.

## **GLOSSAIRE**

---

**ACTUARIA** : Groupe (cabinet) composé des experts de la banque mondiale spécialisé dans la réforme des régimes de retraite.

**Loi organique** : loi votée par le parlement suivant les procédures particulières prévues par l'article 97 de la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.

**Niches sociales** : Ensemble des dispositifs qui dérogent à l'universalité de l'assiette et aux taux de droit commun des prélèvements affectés au financement de la protection sociale.

**Sécurité sociale** : Ensemble des mesures publiques protectrices que la société accorde à ses membres en vue de pallier le dénuement économique et social causé par la disparition ou la réduction sensible de leur gain, la maladie, la maternité, les accidents de travail et les maladies professionnelles, le chômage, l'invalidité, la vieillesse, le décès et les charges de famille.

---

**RESUME**

Les diverses législations, institutions et mécanismes au sein d'une Nation visent le bien être de la population entière. Ce bien être peut être évalué à travers les différents systèmes de protection sociale existants. Ces mécanismes sont pour la plupart l'œuvre des organismes de sécurité sociale. La présentation et l'analyse des activités de ces organismes a conduit à effectuer plusieurs constats peu reluisants, des suites de leurs actions sociales pragmatiques sur le terrain. Le taux de chômage alarmant, l'Indice de Développement Humain faible, l'augmentation de la pauvreté et la cagnotte financière manipulée par le secteur informel nous ont amené à réfléchir sur la problématique de la gestion optimale des finances sociales au Bénin. La résolution de cette problématique a suivi une logique de recherche-diagnostic à partir de quatre problèmes spécifiques. Il s'agit des problèmes de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB, de la mise en œuvre tardive des bouquets de réforme paramétriques d'ACTUARIA, du non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB et de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.

Pour le problème relatif à l'ambiguïté du statut juridique et financier du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB), il trouve sa cause dans le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB. Nous avons alors proposé, la création d'un cadre de concertation statuant sur la qualification juridique et financière du FNRB, la modification des dispositions réglementaires régissant le fonctionnement du FNRB, la mise à disposition des moyens et l'utilisation des stratégies nécessaires à la mise en œuvre des conclusions retenues.

En ce qui concerne la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA, il s'est révélé comme cause le caractère délicat des réformes, l'inadéquation du système de retraite appliqué. Ainsi, nous avons préconisé d'accélérer la procédure d'application des réformes, de réadapter et de

---

tropicaliser lesdites réformes et de changer progressivement le système de retraite appliqué (répartition et capitalisation) et de réorganiser le FNRB.

Le problème relatif au non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB a comme cause, la difficulté d'élaboration et d'administration d'une source de financement certaine pour un tel système. Il s'agira alors pour sa résolution d'envisager les mesures de création de la TVA dite sociale, de relever le taux de TVA et de diminuer le taux des cotisations patronales, de créer un organisme chargé de piloter le projet et d'administrer les prestations à l'ensemble de la population.

Enfin, la diversification des politiques structurelles de refonte de la sécurité sociale se justifie par l'inexistence d'une loi de financement sur la sécurité sociale. Il s'agit à cet effet, d'adopter une loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, de réviser certaines dispositions constitutionnelles, de clarifier les modalités de préparation, de vote, d'exécution, de contrôle et de comptabilisation des opérations des budgets résultant des lois de financement de la sécurité sociale.

En somme, il faut doter le FNRB d'un budget autonome et le qualifier d'un établissement public à caractère social. Ensuite, il faudra enclencher les mécanismes de résorption de son déficit tout en pensant à long terme à réformer le système de retraite appliqué. Par ailleurs, il faudra penser à créer un organisme spécifique gérant la sécurité sociale des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB ; lequel système sera financé grâce à la création d'une TVA dite sociale. Egaleme nt, une Loi de Financement sur la Sécurité Sociale (LFSS) doit être adoptée afin d'harmoniser l'ensemble des politiques du système de sécurité sociale. Enfin, il sera créé un Comité de gestion habilité à recouvrer les ressources de tous les organismes de sécurité sociale et à les ventiler selon les besoins exprimés dans les budgets.

---

## **SOMMAIRE**

Introduction générale

Chapitre 1<sup>er</sup> : De la présentation des organismes de sécurité sociale au Bénin à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie

Section<sub>1</sub> : De la présentation des organismes de sécurité sociale et de l'état des lieux sur le système de sécurité sociale au Bénin

Paragraphe<sub>1</sub> : De la présentation des organismes de sécurité sociale

Paragraphe<sub>2</sub> : De l'état des lieux sur le système de sécurité sociale

Section<sub>2</sub> : Du ciblage de la problématique

Paragraphe<sub>1</sub> : Du choix et de la spécification de la problématique

Paragraphe<sub>2</sub> : De la vision globale et des séquences de résolution de la problématique de l'étude

Chapitre 2<sup>ème</sup> : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions

Section<sub>1</sub> : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe<sub>1</sub> : Des objectifs de l'étude à la revue de la littérature

Paragraphe<sub>2</sub> : De la méthodologie à appliquer

Section<sub>2</sub> : De la présentation des résultats d'enquête aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions

Paragraphe<sub>1</sub> : De l'établissement du diagnostic de l'étude

Paragraphe<sub>2</sub> : Des approches et conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières

## Introduction générale

Selon Raymond MUZELLEC « de bonnes finances assurent la pérennité d'un gouvernement et renforcent la sécurité d'un régime menacé ». La traduction de cette idée selon laquelle la maîtrise de la dimension financière du fonctionnement d'une Nation constitue le facteur prépondérant d'une véritable atteinte des objectifs escomptés. Par ailleurs, l'élaboration de stratégies idoines, la prise des mesures nécessaires et indispensables et l'instauration de politiques viables à long terme deviennent alors impérieux.

Or l'objectif que tout Etat vise à travers son programme financier est de réduire, voire éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale. Ceci ne peut être efficace que si les acteurs partagent les mêmes visions, convictions ou approches méthodologiques en ce qui concerne les finalités et les actions à mener. Le concept de la gouvernance partagée, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) constituent, pour le Gouvernement et les partenaires sociaux, un cadre d'action essentiel.

Egalement, à observer le taux de chômage grandissant (environ 55%), la prééminence du secteur informel (95%), la cagnotte financière actuelle allouée à la sécurité sociale (environ 20 milliards) et son effet peu satisfaisant, Il faut conduire un ensemble de politiques structurantes prenant en compte toutes les couches sociales de la population. Il faudra également encourager les facteurs de promotion du développement humain et déterminer les stratégies idoines de conduite de la politique nationale pouvant permettre aux ménages de faire face aux divers risques sociaux.

Il s'agit donc de redéployer un système de protection sociale plus efficace et adapté aux exigences économiques actuelles dans un sens plus restrictif. Cet état de chose devait s'avérer bien structuré afin de rendre plus efficace la politique nationale de prévoyance des multirisques sociaux. Pour ce faire, nous

---

avons orienté nos recherches sur les mécanismes de protection sociale existants au Bénin. Cet exercice nous a conduit à relater les techniques de fonctionnement des organismes habilités à assurer cette protection sociale. Il s'agit entre autres de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB), du Fonds Sanitaire des Indigents (FSI), de l'Agence Nationale pour la Gratuité de la Césarienne (ANGC), des mutuelles de sécurité sociale et de santé.

Ce faisant, notre étude a porté sur « **la problématique de l'amélioration de la gestion des finances sociales au Bénin** ». L'étude de cette problématique s'est déroulée en deux chapitres :

- le premier chapitre est consacré à la réalisation de l'état des lieux sur le système de sécurité sociale au Bénin puis à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée et
- dans le deuxième chapitre, il est question de suivre les différentes étapes de résolution de la problématique de l'étude.

## **CHAPITRE PREMIER :**

De la présentation des organismes de sécurité sociale du Bénin à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie

Ce chapitre est consacré à la réalisation de l'état des lieux sur le système de sécurité sociale du Bénin puis à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

---

## ***Section<sub>1</sub>: De la présentation des organismes de sécurité sociale et de l'état des lieux du système de sécurité sociale au Bénin***

Cette section est consacrée à la présentation des organes chargés de la gestion de la sécurité sociale au Bénin et à la restitution des mécanismes de fonctionnement du système.

### **Paragraphe<sub>1</sub> : De la présentation des organes de sécurité sociale**

La législation en vigueur en République du Bénin prévoit deux organismes chargés, chacun dans le domaine de ses compétences, de gérer les questions relatives à la sécurité sociale. Il s'agit du Fonds National des retraites du Bénin (FNRB) et de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS).

#### **I- Du Fonds National des retraites du Bénin (FNRB)**

##### **A- Historique et mission**

L'origine du FNRB se retrouve dans l'article 71 de la loi du 14 avril 1924 créant la caisse inter-coloniale de retraite portant régime des pensions civiles et militaires. Cette caisse de retraite de la France d'outre-mer a été, par la suite régie par le décret n°50-461 du 21 avril 1950 portant règlement général de l'administration publique, lequel décret a été mis à jour le 1<sup>er</sup> mai 1956.

A cette caisse ont succédé plusieurs autres caisses. On distingue :

- la caisse locale de retraite de l'Afrique Occidentale Française (AOF) régie par le décret n°52-557 du 17 mai 1952 réorganisant la caisse locale de retraite du personnel indigène de l'AOF, instituée par décret n° 46-1534 du 31 mai 1946 ;

- la caisse de retraite du Dahomey régie par la loi n°61-12 du 8 juin 1961 fixant le régime de pension de la caisse de retraite du Dahomey ;
- et le FNRB créé par l'ordonnance n° 63/PR du 29 décembre 1966 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites, modifiée par la loi 86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des pensions civiles et militaires de retraites. Cette loi est modifiée par sept (7) autres textes.

Le texte de base.	Loi n° 86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des Pensions Civiles et Militaires.
Les textes modificatifs.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision-loi n° 89-005, du 12 avril 1989 modifiant les articles 1er, 3, 6, 8, 11 et 20 de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des Pensions Civiles et Militaires.</li> <li>• Loi n° 89-019 du 12 mai 1989 portant amendement et approbation de la décision-loi n° 89-005 du 12 avril 1989, modifiant les dispositions des articles 1er, 3, 6, 8, 11 et 20 de la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986.</li> <li>• Loi n° 92-025 du 06 août 1992 portant dérogation à titre exceptionnel à l'Ordonnance n° 63 / PR du 26 décembre 1966 et à la loi n°86-014 du 26 septembre</li> <li>• Loi n° 97-009 du 26 mai 1997 portant Conditions d'admission à la retraite des professeurs de rang magistral de l'université nationale du Bénin.</li> <li>• Loi n° 2002-014 du 27 août 2002 portant Conditions d'admission à la retraite des enseignants permanents de l'enseignement supérieur et des chercheurs.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Loi n° 2005-24 du 08 septembre 2005 modifiant et complétant la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites.</li><li>• Loi n°2005-43 du 26 juin 2006 portant statut général des personnels militaires des forces armées béninoises.</li></ul>
--	---

Conformément à l'article 66 de l'ordonnance suscitée, la gestion du Fonds est confiée au Ministre des Finances. Il a pour mission essentielle de concéder, de liquider et de servir les pensions des Agents Permanents de l'Etat (APE) prévues par l'article 1<sup>er</sup> de la loi 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat, des personnels militaires selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi 81- 014 du 10 octobre 1981 portant Statut Général des Personnels des Forces Armées Populaires, des personnels du cadre de la Magistrature visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi 83-005 du 1<sup>er</sup> mai 1983 portant statut de la Magistrature béninoise, de leurs veufs /veuves et de leurs orphelins (art 1<sup>er</sup> de la loi 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite).

Le fonctionnement du FNRB se confond avec celui de la Direction des Pensions et rentes viagères (DPRV) dont elle dépend.

### **B- Organisation fonctionnelle de la DPRV**

Direction Technique de la Direction Générale du Budget (DGB) et dépendant du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), la DPRV a été créée par l'arrêté n°215/MF/CC du 9 juillet 1993 portant AOF de la Direction Générale du Budget et du Matériel (DGBM).

Selon les dispositions de l'article 1 de la note de service n°33/MF/CAB/DGBM/DPRV du 13 octobre 1994 portant AOF de la DPRV, elle est chargée de :

- l'élaboration du budget du FNRB ;

- 
- l'étude des droits à pensions et rentes viagères ;
  - la liquidation et de l'ordonnancement des pensions et des rentes viagères ;
  - la validation des services auxiliaires et stagiaires ainsi que du rachat des parts contributives ;
  - l'étude de toutes les questions et projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ;
  - réaliser le suivi de l'exécution du budget du FNRB.

Trois services exécutent ces attributions. Il s'agit du :

- Secrétariat Administratif (SA) ;
- Service des Etudes et du Contentieux (SEC) et ;
- Service de l'Exécution du Budget (SEB).

### **1- Secrétariat Administratif**

Il est chargé :

- du dépouillement, du tri, de l'enregistrement et de la ventilation du courrier après son affectation par le Directeur des pensions et des rentes viagères ;
- d'assurer la transmission des dossiers au Contrôle Financier ou au Trésor Public après contrôle des visas et signatures internes ;
- d'assurer la gestion des archives de la direction ;
- d'assurer la délivrance des bulletins de visite médicale aux pensionnés après les vérifications nécessaires.

### **2- Service des Etudes et du Contentieux**

Il est chargé de :

- l'élaboration du budget du FNRB ;
- l'étude de toutes les questions et projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ;

Ce service comporte deux divisions à savoir :

- la Division des Etudes et

- la Division du Contentieux et de la Statistique.

### **3- Service de l'exécution du Budget du FNRB**

Il est chargé de :

- l'étude des droits à pension et aux rentes viagères ;
- la liquidation et de l'ordonnancement des pensions et rentes viagères ;
- la validation des services auxiliaires ainsi que du rachat des parts contributives ;
- la tenue du fichier des pensionnés et des bénéficiaires de rentes ;
- l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses de fonctionnement du Fonds National des Retraites du Bénin ;
- la tenue de la comptabilité administrative.

Ce service comprend quatre divisions à savoir :

- la Division des Recettes ;
- la Division Agents ;
- la Division des Ayants cause et ;
- la Division de la Comptabilité.

Outre ces services de la DPRV, d'autres structures du MEF comme le Contrôle Financier (CF), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) interviennent dans la gestion du FNRB sans oublier la Direction de l'Organisation et du Personnel des Armées (DOPA) du Ministère de la Défense Nationale. Cette direction s'occupe essentiellement de :

- l'examen et de la liquidation des dossiers de pension des militaires admis à la retraite ;
- l'examen et de la liquidation des dossiers de pension de reversion des ayants cause des militaires décédés en activité ou à la retraite ;
- la validation des services auxiliaires ou autres effectués par des militaires avant leur incorporation dans les forces armées ;

- 
- la prise en compte du règlement des litiges afférents, dans la limite des attributions de la Direction.

La DOPA est subdivisée en :

- Secrétariat Administratif ;
- Bureau 'Pension et Validation des Services' et ;
- Bureau 'Contentieux-Réglementation-Documentation et Archives'.

## **II- De la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)**

### **A- Historique et mission**

#### **1- Historique**

Les prestations de sécurité sociale au profit des salariés du secteur privé découlent du code du travail des territoires français d'outre-mer promulgué le 15 décembre 1952. La CNSS d'aujourd'hui est le résultat des mutations institutionnelles de 1955 à nos jours.

En effet, la mise en place d'un système de sécurité sociale au Bénin a débuté avec la création de la Caisse de Compensation des Prestations Familiales (CCPF) par l'arrêté n°31-98 du 09 décembre 1955 instituant pour la première fois, un régime des prestations familiales au profit des travailleurs salariés du Dahomey. Organisée par l'arrêté n°335/ITLS du 26 janvier 1956, la CCPF avait pour mission de couvrir les charges de famille et la maternité entièrement financées par l'employeur.

En 1959, la mission de la CCPF s'est élargie avec l'ordonnance n°10-PCM du 21 mars 1959 instituant un régime de réparation et de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Selon les dispositions de l'arrêté 335/ITLS du 26 janvier 1956, la dénomination CCPF changea pour devenir Caisse de Compensation des Prestations Familiales et des Accidents de Travail (CCPFAT).

Par ailleurs, outre les prestations familiales et les risques professionnels, il a été créé à Dakar le 27 mars 1958, l'Institut de Prévoyance et de Retraite de l'Afrique Occidentale (IPRAO). L'IPRAO avait pour objectif d'assurer les prestations de retraite à tous les travailleurs salariés de l'ex-Afrique Occidentale Française (AOF). Mais, ce système inter étatique mis en place en 1958 ne répondait plus aux réalités internes des Etats africains devenus indépendants. Il fut alors remplacé par un régime national d'assurance vieillesse, d'invalidité et de décès. Ce régime est né avec l'ordonnance n°70-17 du 25 mars 1970 pour compter du 1<sup>er</sup> juillet 1970. La CCPFAT devint alors la Caisse Dahoméenne de Sécurité Sociale (CDSS).

En mars 1971, la CDSS a été scindée en deux institutions distinctes à savoir la Caisse Nationale de Sécurité Sociale chargée de la branche des pensions et des risques professionnels et la Caisse d'Allocations Familiales devant s'occuper de la branche des prestations familiales. Par la suite, l'ordonnance n°73-3 du 17 janvier 1973 procéda à la fusion des deux institutions sous l'ancienne dénomination précisément la Caisse Dahoméenne de Sécurité Sociale (CDSS).

Le 26 janvier 1976 (trois années plus tard), elle est devenue Office Béninois de Sécurité Sociale (OBSS). Enfin, la loi n°98-019 du 21 mars 2003 portant Code de Sécurité Sociale a transformé l'Office Béninois de Sécurité Sociale en Caisse Nationale de Sécurité Sociale, dénomination qu'elle a gardée jusqu'à nos jours.

## **2- Mission**

La mission essentielle de la CNSS est de garantir la protection de la population en général et celle des travailleurs en particulier contre les risques sociaux qui peuvent survenir. Cette mission se traduit par les diverses prestations fournies à ses affiliés.

Conformément aux dispositions des articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 5 et 7 de la loi 98-019 du 21 mars 2003 portant Code de sécurité sociale en République du Bénin,

il est institué au Bénin deux régimes de sécurité sociale à savoir un *régime général* et un *régime spécial*. Le régime général est géré par la CNSS et est réservé aux travailleurs du secteur privé soumis aux dispositions du code du travail, aux gérants des sociétés à responsabilité limitée et aux gérants des sociétés de personnes détenant moins de 50% des parts sociales, aux élèves des écoles professionnelles, aux stagiaires, aux apprentis même non rémunérés en ce qui concerne seulement les risques professionnels, aux membres des sociétés coopératives de production ainsi qu'aux gérants non salariés des coopératives et leurs préposés pour les risques professionnels, et aux travailleurs relevant des différents statuts particuliers de la fonction publique en position de détachement dans les sociétés et autres organismes d'Etat à budget autonome, en ce qui concerne uniquement les risques professionnels et les prestations familiales. Le régime général de sécurité sociale couvre aujourd'hui trois (03) branches de prestations à savoir :

- la branche des Prestations Familiales qui couvre les charges de famille et de maternité ;
- la branche des risques professionnels qui couvre les accidents de travail et les maladies professionnelles ;
- la branche des pensions qui couvre les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants.

Quant au *régime spécial*, il est réservé aux travailleurs indépendants, agricoles et du secteur informel ; il n'est pas géré par la CNSS.

### **B- Organisation fonctionnelle de la CNSS**

Placée sous la tutelle du Ministère du Travail et de la Fonction Publique, l'opérationnalisation des activités de la CNSS n'est possible qu'à travers les différents services qui la composent.

En effet, la Caisse est administrée par un **Conseil d'Administration tripartite** (Employeurs, Travailleurs, Etat). Il est l'organe central de pilotage de

---

la structure chargée d'élaborer, de faire appliquer et de contrôler la politique générale de la Caisse.

La CNSS est gérée par un Directeur Général assisté d'un Directeur Général Adjoint et comprend une administration centrale et des services déconcentrés appelés Agences Régionales.

### ***1- Administration Centrale***

Il s'agit essentiellement de la **Direction Générale** chargée de la coordination de toutes les activités de l'institution et ce, conformément à la décision N°069/08/CNSS/DG/SP-C du 31 mars 2008, portant AOF de la CNSS. A cet effet, elle s'appuie sur cinq cellules et six directions techniques.

Au nombre des Cellules, on cite la Cellule des Etudes et de la Coopération, la Cellule du Médecin Conseil, la Cellule des Affaires Juridiques, la Cellule Informatique et la Cellule des Relations publiques et de la Communication.

Quant aux directions techniques, il s'agit de la :

- **Direction des Ressources Humaines (DRH)** chargée de la gestion des ressources humaines et de la solde du personnel ;
- **Direction du Budget et du Patrimoine (DBP)** chargée de l'élaboration et de l'exécution du budget autonome de la CNSS, de l'approvisionnement en matériel et de la gestion immobilière ;
- **Direction des Prestations (DP)** qui s'occupe de la gestion de toutes les branches de prestations, de la gestion de la carrière des travailleurs affiliés et de la prévention des risques professionnels ;

- 
- **Direction Financière et Comptable (DFC)** ayant pour attribution la tenue de la comptabilité, la gestion de la trésorerie et des placements et le paiement des dépenses techniques et administratives ;
  - **Direction du Recouvrement (DR)** s'occupant du recouvrement des cotisations, de l'immatriculation des employeurs, de l'affiliation des travailleurs et de la gestion des comptes cotisants ;
  - **Direction de l'Audit Interne et de l'Inspection (DAII)** chargée du contrôle a posteriori de toutes les structures de la CNSS, de l'analyse des réclamations des employeurs et des assurés sociaux, des vérifications et enquêtes en cas de malversations ou faits assimilés commis par des tiers ou par des agents de la Caisse.

## **2- Services extérieurs**

Les services extérieurs constituent les Agences régionales de la CNSS installées dans les six chefs-lieux des anciens départements. Il s'agit de :

- l'agence de Parakou pour les départements du Borgou et de l'Alibori;
- l'agence de Lokossa pour les départements du Mono et du Couffo ;
- l'agence de Natitingou pour les départements de l'Atacora et de la Donga;
- l'agence d'Abomey pour les départements du Zou et des Collines ;
- l'agence de Porto-Novo pour les départements de l'Ouémé et du Plateau ;
- l'agence de Cotonou pour les départements de l'Atlantique et du Littoral.

Les agences régionales comprennent une délégation comptable, un service administratif, des sections techniques et un centre médico-social pour la mère et l'enfant. Elles reçoivent et liquident tous les dossiers de prestations à court terme. Elles reçoivent, étudient et transmettent les dossiers de prestations à long terme à la Direction des Prestations à Cotonou. Elles sont également chargées du paiement de toutes les prestations et compétentes pour le recouvrement des

cotisations. Elle s'occupe également de la délivrance des attestations d'immatriculation et du paiement des cotisations.

Outre ces deux organismes, il existe le Fonds Sanitaire des Indigents, l'Agence Nationale pour la Gratuité de la Césarienne, les mutuelles de sécurité sociale et les mutuelles de santé qui s'occupe de la sécurité sociale au Bénin.

## Paragraphe 2 : De l'état des lieux sur le système de sécurité sociale

Telle présentée ci-dessus, la sécurité sociale au Bénin est assurée par deux principaux organes (FNRB et CNSS), dont les domaines de compétence sont précisément définis. Toutefois, le régime de la répartition est de mise. Egalement, faut il décrire le fonctionnement des autres structures.

### *I- Du Fonds National des Retraites du Bénin*

#### ***A- Des prestations fournies***

Les prestations fournies par la DPRV se résument à travers la gestion des pensions de retraite (pensions d'agent), des pensions de réversion (pensions des ayants cause), la gestion des pensions d'invalidité, la gestion des allocations familiales et la gestion des prestations sanitaires.

##### ***1- Des pensions de retraite***

Elles constituent des allocations pécuniaires versées mensuellement et à vie aux Agents Permanents de l'Etat (visés par la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires) après cessation définitive de leur activité professionnelle. La pension de retraite peut alors être concédée à:

- l'agent ayant accompli au moins 15 ans de services effectifs ;
- l'agent déclaré inapte à poursuivre sa carrière pour cause de maladie (suite à l'avis de la commission de réforme administrative ou sur sa propre demande ;
- l'agent de sexe féminin qui a accompli quinze ans de services effectifs et mère de trois (03) enfants au moins ;

- l'agent ayant accompli trente ans de services effectifs ou ayant atteint la limite d'âge de sa catégorie (60 ans pour la catégorie A ; 58 ans pour la catégorie B et 55 ans pour les catégories C, D et E).

Cette dernière mesure découle des dispositions de la loi n°2005-24 du 08 septembre 2005, modifiant et complétant la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite. **Les bonifications pour âge et les avancements fictifs sont également supprimées** sans oublier la possibilité d'obtention d'avance sur pension. De même, **la prescription annale et la déchéance quinquennale autrefois appliquées ne le sont plus** du fait du respect des articles 53, 55 et 56 du code des pensions.

En ce qui concerne la liquidation de la pension annuelle, elle se fait à travers la formule suivante:

$$\text{Pension annuelle} = \text{dernier traitement indiciaire} \times \text{taux de liquidation}$$

NB : Traitement indiciaire = indice x valeur indiciaire

Taux de liquidation = annuités liquidables x 2%

Par ailleurs, pour ce qui est de la liquidation de la pension de retraite du personnel en détachement et des sociétés, et en vue d'assurer un meilleur suivi dans le recouvrement des cotisations pour pensions dues par les employeurs, force est de constater **la mise en place des points focaux pour la sensibilisation de ces personnels.**

## 2- Des pensions de réversion

Elles désignent les allocations versées aux ayants cause de l'agent décédé (en activité ou à la retraite). Il s'agit des pensions de veuves, de veufs et des Pensions Temporaires d'Orphelins mineurs (PTO). Ces bénéficiaires doivent fournir les pièces constitutives des dossiers donnant droit aux pensions dans un délai de cinq (05) ans sous peine de déchéance quinquennale (art 40 du Code des pensions) et, dans un délai d'un an sous peine de prescription annale des arrérages de pension (art 41 al 5 du Code des pensions). A ce niveau, il convient

également de remarquer l'**absence d'une politique de vulgarisation des dispositions législatives** permettant une meilleure information des bénéficiaires.

En ce qui concerne le traitement des dossiers déposés, la première étape consiste à vérifier la présence des pièces requises pour la liquidation des droits à pension. Ensuite, vient l'étape de leur saisie qui s'effectue grâce au **logiciel GESDOC** spécialement conçu pour cette cause. La liquidation des pensions de réversion répond aux normes prescrites. En effet, les veuves et veufs bénéficient de la moitié (50%) de la pension du conjoint et ce, répartie également entre les lits existants conformément aux dispositions en vigueur ; les orphelins mineurs quant à eux, bénéficient de la moitié (50%) de la pension de leur géniteur répartie, également si le nombre d'enfants est supérieur ou égale à cinq (05) et, dans la limite de 10% par enfant si ce nombre est inférieur à cinq (05). Remarquons **un nombre élevé de dossiers de pensions incomplets** dans la Division Ayant-cause, sans oublier **l'archivage peu rigoureux des livrets de pension**.

### 3- Des pensions d'invalidité

Elles constituent les pensions de retraites auxquelles s'ajoute la rente d'invalidité. La rente d'invalidité est une allocation mensuelle et viagère accordée à l'APE étant dans l'impossibilité définitive ou absolue de continuer ses fonctions par suite d'une infirmité. Cette infirmité peut résulter soit de blessures ou de maladies contractées ou aggravées soit en service ou à l'occasion du service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public ou en exposant ses jours pour sauver une ou plusieurs personnes. La rente est liquidée dans les conditions prévues par les articles 22, 23 et 24 du code des pensions. En effet, une fois la réalité des infirmités établies, leur imputabilité au service, les conséquences ainsi que le taux d'invalidité appréciés par la commission de réforme, la liquidation respecte la formule suivante :

$$\text{Rente d'invalidité} = \text{taux d'invalidité} \times \text{salaire de base}$$

Le FNRB étant exclusivement réservé aux agents admis à la retraite et à leurs ayants cause, la liquidation de la rente des APE incapables partiellement et encore en activité ne peut alors se faire par le Fonds. Le vide juridique existant en cette matière, rend **difficile voire impossible la liquidation de ces rentes d'invalidité**. Dans le même ordre d'idées, l'APE peut subir lors de l'exercice de ses fonctions, un accident ayant entraîné son décès. Dans ce cas, une pension de réversion est accordée à ses ayants cause et se calculera exclusivement sur la base du taux normal de pension, sans le bénéfice du taux de rente d'invalidité devant être accordée au défunt s'il était vivant. Cette situation nous amène à constater, le **défaut de prise en compte des ayants cause de l'agent décédé en activité et devant normalement bénéficier d'une rente dans les mécanismes d'octroi de rente**.

#### **4- Des allocations familiales**

Elles viennent en complément des pensions et sont accordées conformément aux dispositions des articles 7, 8, 9 et 10 du décret 59-222 du 15 décembre 1959 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux fonctionnaires des Administrations et Etablissements Publics de l'Etat. En effet, les allocations familiales sont payées compte tenu de la charge familiale de l'agent à la retraite. Ainsi, le pensionné tuteur d'enfant mineur (âgé de moins de 20 ans), perçoit une allocation de 2500F par mois et par enfant, jusqu'à concurrence de six (06) enfants. Les dossiers doivent être déposés dans un délai de deux (02) ans sous peine de prescription biennale. **Une application rigoureuse de ces règles est de mise** au niveau de la DPRV.

#### **5- Des prestations sanitaires**

Le FNRB supporte à hauteur de 80% les frais d'évacuation sanitaire, d'hospitalisation et les soins des pensionnés. De surcroît, on peut remarquer **un**

**dépassement constant des crédits budgétaires** réservés à cet effet comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n°1 : Situation des crédits ouverts aux évacuations sanitaires de 2005 à 2010 (en FCFA)**

Années budgétaires	Prévisions annuelles	Réalisations Annuelles	Taux d'exécution (en %)
2005	450.000.000	558.268.460	124,06
2006	700.000.000	620.780.103	88,68
2007	700.000.000	770.627.782	110,09
2008	800.000.000	651.145.279	81,39
2009	900.000.000	922.754.018	102,53
2010	900.000.000	1.120.067.901	124,45
2011(trois premiers trimestres)	900.000.000	854.435.240	94,94

Source : DPRV, Octobre 2011

Une rallonge budgétaire de 225.000.000 FCFA est demandée en vue de pouvoir faire face aux exigences de dépenses restantes à engager au cours de l'exercice 2011.

Il faut remarquer l'**utilisation des applications informatiques telles que le SICOPE et GESTOR** en vue d'assurer une célérité dans le système de traitement des pensions. Egalement, la DGTCP utilise le **logiciel ASTER** et assure une **prise en charge rigoureuse des livrets de pension** envoyés par la DPRV.

## **B- Du régime juridique et financier du FNRB**

### **1- Du régime juridique**

L'article 66 de l'ordonnance n°63/PR du 29 décembre 1966 portant réforme des pensions civiles et militaires a confié la gestion du FNRB au Ministre Chargé des Finances. La loi de Finances de 1963 a prévu le paiement des pensions par le budget annexe que constitue la caisse de retraite du

Dahomey. S'inscrivant dans cette même logique, le FNRB a hérité de ce régime financier qui semble être celui d'un service public à caractère industriel et commercial ou d'un service public administratif à qui une autonomie de gestion est conférée.

Quant au fonctionnement du Fonds, on peut remarquer l'immixtion de la Direction de l'Organisation et du Personnel des Armées (DOPA) sous la tutelle du Ministère de la Défense en ce qui concerne la gestion des pensions militaires. Les charges de fonctionnement de cette direction sont imputées aux crédits du Ministère de la Défense Nationale ouverts dans le budget national contrairement à celles de la DPRV imputées au Fonds. De plus, les livrets de pension qui comportent les éléments de liquidation de la pension des militaires sont visés par le DPRV agissant au nom du DGB, ordonnateur délégué du Budget Général de l'Etat.

Ainsi *la dualité des organes de gestion du FNRB (DPRV, DOPA)* rend difficile l'appréciation de son régime ; de l'analyse de ses attributions, étayée par le silence des textes relatifs à la gestion du FNRB, on peut le qualifier de FNRB de service public à caractère administratif.

Considérant le FNRB comme un service public administratif doté d'un budget annexe, les conditions d'exécution de son budget élaboré sont sujettes à caution.

## **2- Du régime financier**

Au regard de l'article 23 de la loi n° 86-021 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires, le budget annexe décrit les opérations des services de l'Etat dont les activités tendent essentiellement à produire des biens ou rendre des services donnant lieu au paiement de prix, de cotisation ou de toute autre contrepartie. Les budgets annexes permettent à ces services tout en demeurant soumis aux règles de la comptabilité publique de dégager des résultats financiers de leurs activités dans une comptabilité autonome et permettre une autonomie de gestion.

La particularité des budgets annexes est qu'ils doivent être préparés et exécutés en équilibre<sup>1</sup>. Les crédits ouverts dans les budgets annexes doivent être des crédits limitatifs. Par ailleurs, l'article 24 de la Loi Organique relative aux Lois des Finances (LOLF) stipule que : « les budgets annexes comprennent, d'une part les ressources et les dépenses d'exploitation, d'autre part les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses » ; dans cette même optique, les articles 78 et 79 de la loi 86-014 du 26 septembre 1986 prévoient l'ensemble des recettes et des dépenses du FNRB.

L'analyse du budget du FNRB contenu dans la loi des Finances nous permet de constater *le faible montant prévisionnel des dépenses d'investissement* (212 508 000 FCFA soit 0,54% du montant prévisionnel des dépenses (38 800 000 000 FCFA) en 2011) et *l'exclusion des recettes d'investissement*. L'ordonnateur principal du Fonds est le Ministre en charge des Finances, son ordonnateur délégué est le Directeur Général du Budget ; son comptable est le comptable supérieur de l'Etat sans oublier une fongibilité des disponibilités du Fonds avec celle de l'Etat, ce qui *prive le FNRB d'une autonomie dans la gestion de ses ressources*.

Elaboré, voté et exécuté en conformité et en respect des normes procédurales applicables au BGE, on peut néanmoins remarquer que la procédure de paiement des arrérages de pensions est une procédure sans ordonnancement, donnant droit à *l'ouverture de crédits à caractère évaluatifs*. Aussi, le solde des opérations du budget du FNRB élaboré perpétuellement en *déséquilibre* (Tableau n°2), figure -t-il au BGE. Ce solde est compensé par une subvention d'équilibre de la part du BGE et les résultats de son exécution (Tableaux n°3, 4, 5) laissent entrevoir *un déficit sans cesse croissant* causé par plusieurs facteurs cumulés. Au nombre de ces facteurs, on peut citer l'augmentation des charges résultant des décisions politiques, la non maîtrise de l'effectif réel du nombre de pensionnés, le manque de sincérité et de réalisme

---

<sup>1</sup> MM.MARTINEZ ET du MALTA , Droit budgétaire 2<sup>ème</sup> édition page 49

dans les prévisions des dépenses et des recettes du budget du Fonds etc. L'état du déficit nous permet de relever le fait que les cotisations versées par les agents Permanents de l'Etat ne constituent *pas la contrepartie directe* des pensions que leur verse le FNRB à la retraite.

De ces différents constats, la qualité de budget annexe et l'autonomie de gestion du FNRB sont atteints ; par suite le problème de **l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB** mérite d'être levée.

### 3- Des réformes envisagées

La situation déficitaire du Fonds préoccupe ses dirigeants qui, dans leurs multiples actions, laissent entrevoir une **volonté manifeste d'une gestion efficiente** de cette structure. Ainsi, entre 1997 et 1998, l'audit du FNRB a été réalisé par le cabinet TELEMARCK consultants. A l'issue du diagnostic de l'organisation et du fonctionnement du FNRB, une série de mesures nécessaires à une viabilisation de la structure ont été proposées. Toutefois, la persistance du déficit nécessita en 2004, le recours à l'équipe ACTUARIA pour une présentation de la composante actuarielle indispensable à la réforme du régime de retraite des Agents Permanents de l'Etat. La non application des réformes proposées a conduit à la signature en décembre 2008 d'un nouveau contrat avec l'équipe ACTUARIA investie d'une nouvelle mission. Conformément au courrier n°3641/MEF/DC/SGM/DGB/DPRV en date du 9 décembre 2008, cette mission consiste en l'actualisation de la composante actuarielle de l'étude de la réforme du régime de retraite des APE.

Selon le rapport définitif d'ACTUARIA déposé en septembre 2009, la situation morose dans laquelle végète le FNRB, risque dans une logique de statu quo de le faire sombrer dans un horizon trop optimiste de 40 ans (toute chose étant égale par rapport aux autres facteurs) dans un risque d'insolvabilité totale ; il s'agit d'un déficit alarmant de 200 milliards (FCFA constant de 2008) soit 12% du PIB. L'Etat devrait alors immédiatement (en 2008), placer 900 milliards pour être en mesure de financer les déficits des 40 prochaines années. Pour ce

faire l'équipe ACTUARIA a proposé un bouquet de réformes paramétriques avec leurs impacts financiers, tout en laissant la latitude au gouvernement de les appliquer avec les nécessaires ajustements veillant sur l'équité sociale. Malgré l'urgence des actions à entreprendre et l'univers du FNRB peu reluisant, force est de constater que depuis septembre 2009 (2 ans), aucune action pragmatique ne semble être entreprise. **La mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA** constitue un frein à la levée des perspectives de déficits alarmants du Fonds.

## *II- De la Caisse Nationale de Sécurité Sociale*

### *A- Des prestations offertes*

Les prestations se catégorisent à travers trois (03) branches. Il s'agit de la branche des prestations familiales et de maternité, celle des risques professionnelles et la branche des pensions.

#### *1- Des prestations familiales et de maternité*

Selon l'article 38 de la loi 98-019 portant code de sécurité sociale en République du Bénin, les prestations familiales et de maternité comprennent les allocations prénatales, les allocations familiales, les indemnités journalières en faveur des femmes salariées en couches et les prestations en nature relatives à l'action sanitaire et sociale. Les conditions, les procédures d'attribution des différentes prestations figurent dans la loi suscitée. Le montant des allocations familiales s'élève à 2000 francs par mois et par enfant payable à terme échu par trimestre.

#### *2- De la prévention des risques professionnels*

Prévue par les articles 54 à 65 du code de sécurité sociale, la prévention des risques professionnels recouvre les aspects réglementaires, techniques et médicaux. La CNSS mène alors les actions visant l'information et la sensibilisation des employeurs et des travailleurs, le contrôle et la surveillance

des activités menées par les travailleurs sur les lieux de travail et les enquêtes sur les accidents destinées à situer les responsabilités en cas d'accident grave. En 2007 et en 2008, la Caisse a effectué des visites inopinées dans un certain nombre d'entreprises et de chantiers. Ces visites inopinées ont permis :

- d'apprécier les conditions de travail et surtout de voir comment sont organisées l'hygiène et la sécurité dans nos entreprises;
- d'évaluer la mise en œuvre des recommandations formulées au cours des précédentes visites et ;
- de consolider les acquis en matière d'actions préventives.

A l'issue de ces visites, des recommandations ont été adressées à chaque entreprise<sup>2</sup>. **L'effectivité des missions de contrôle et des enquêtes** témoigne de la volonté du personnel de la caisse de bien assurer la protection sociale des affiliés.

### 3- Des pensions

Branche sensible, elle est prévue par les articles 93 à 105 du code de Sécurité sociale et comprend la pension de vieillesse, la pension d'invalidité, la pension des survivants, l'allocation de vieillesse et l'allocation de survivants.

La pension de vieillesse est accordée à l'assuré ayant atteint l'âge de 60 ans ou ayant totalisé au moins 180 mois d'assurance effective à la CNSS et qui a cessé toute activité salariée. Le montant de la pension est le produit de la rémunération mensuelle moyenne, et, du taux de validation de la pension calculé avec un taux de 30%, majorée de 2% appliquée selon le cas (nombre de périodes de douze mois multiplié par 2%).

La pension d'invalidité est accordée aux agents ayant accompli au moins 60 mois d'assurance dont obligatoirement six (06) mois d'assurance au cours des douze (12) mois civils précédant le début de l'incapacité ayant conduit à l'invalidité ; elle est calculée suivant la même logique que la pension de

---

<sup>2</sup> Rapport d'activités 2007 page 27 et 2008 page 29.

---

vieillesse. La pension de survivants est accordée aux ayants cause (veuf ou veuve et enfants mineurs) en cas de décès du titulaire.

Les allocations de vieillesse sont à versement unique et concernent les personnes ne pouvant bénéficier d'une pension de vieillesse et se déterminent par le produit de la rémunération mensuelle moyenne par le nombre de période de 12 mois d'assurance accomplis par l'assuré. Quant aux allocations versées aux survivants à charge, elles sont déterminées à raison de 50% pour les veuves et de 50% pour les enfants à charge ; en cas d'absence de veuve (veuf), les 100% reviennent aux orphelins et vice versa, mais en cas d'absence de veuves, veuf et d'orphelins, l'allocation est versée aux ascendants vivants.

Les dossiers de prestations, une fois déposés, il est à souligner que l'unité Etude et l'unité Décompte sont chargées de la vérification des pièces des dossiers et du calcul des prestations. L'unité Contrôle procède aussi à leur vérification du point de vue de la constitution que du calcul des droits. Les dossiers ainsi contrôlés reçoivent les visas du chef section, du chef service, et du Directeur des Prestations avant la signature de la notification par le Directeur Général. Ensuite, l'unité Création établit le mandat qui est transmis aux agences pour paiement des bénéficiaires. Tout ce circuit auquel le dossier est soumis reflète la lourdeur de la procédure de liquidation des différentes prestations auquel s'ajoute l'archivage peu rigoureux des dossiers des travailleurs ; en conséquence on constate **un long délai de traitement des dossiers d'affiliation des travailleurs**. La gestion des carrières de ces agents se fait à l'aide **du logiciel PROMEXE** qui présente quelques défaillances systémiques rendant inefficace la gestion informatique des comptes cotisants. Par ailleurs, pour les travailleurs émigrés, **l'absence de conventions ou d'accords de sécurité sociale entre le Bénin et certains de ces pays où les Béninois exercent leurs activités professionnelles** ne permettent pas à ces derniers de bénéficier de leurs droits à pension.

### B- Du régime juridique et financier de la CNSS

En référence à l'article 8 al 2 de la loi 98-019 portant code de sécurité sociale, la CNSS est un établissement public à caractère social jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Son organisation financière est également prévue par les articles 20 à 37 du code avec la particularité de la constitution préventive des réserves techniques et de sécurité. Le fonctionnement indépendant et presque autonome de chaque branche du régime général constitue une marge de garantie pour la viabilité de la structure.

De la politique financière de la caisse, l'analyse des résultats financiers de ses rapports d'activités élaborés (Tableau n°6) nous permet d'évaluer sa stratégie.

**Tableau n°6 : Evolution des résultats nets des exercices : 2003 à 2008 (en F CFA)**

Années	Placements	Immeubles	Prestations Familiales	Risques Professionnels	Pensions	TOTAL
2003	2 689 417 106	59 760 820	7 350 497 183	1 767 501 441	2 653 092 845	14 520 269 395
2004	3 604 077 610	50 922 441	7 019 549 910	1 663 068 121	2 512 218 560	14 849 836 642
2005	4 544 484 359	27 161 683	5 900 693 297	1 603 102 429	593 594 264	12 669 036 032
2006	4 128 976 173	57 664 133	8 932 020 284	2 130 395 932	3 952 891 861	19 201 948 383
2007	6 456 600 291	520 992 150	7 287 348 357	2 046 371 021	1 205 496 668	17 516 808 487
2008	7 213 706 923	854 954 913	12 151 674 620	3 078 146 477	6 955 886 183	28 254 369 116

Source : Rapport d'activité et bilans 2007 et 2008 de la CNSS

L'analyse de ces résultats nous permet d'observer un résultat excédentaire sur les six (06) années. Ce résultat dépend du montant relativement élevé des recettes diverses effectuées. Le recours à d'autres sources de financements comme les revenus de placements témoigne de la politique ambitieuse de la structure. Il s'agit alors d'**une politique de rentabilisation des ressources de la caisse.**

Egalement, les résultats par branche (Tableau 7, 8 et 9 présentés en Annexe 3) rendent compte de **l'effectivité de l'autonomie des branches de prestations de la CNSS.**

**III- De l'analyse du fonctionnement des autres organismes chargés de la protection sociale**

Selon l'article 20 de la loi 98-019 portant code de la sécurité sociale en République du Bénin, les ressources de la CNSS proviennent des cotisations diverses, des subventions éventuelles de l'Etat, du produit des placements, des dons, des legs et de toutes autres ressources attribuées à la caisse par un texte législatif ou réglementaire. En résumé, la base certaine des ressources constitue les cotisations des employeurs et des employés. Face aux exigences multiples du secteur social, l'augmentation du taux d'inflation, la prolifération des entreprises individuelles nouvelles et l'Indice béninois de Développement Humain excessivement faible (environ 0,55% en 2015<sup>3</sup>), les préoccupations essentiellement grandissantes des autorités en vue d'une stabilisation du niveau de vie et du revenu moyen par habitant (quasi négligeables) témoignent d'une volonté de réduction du chômage et du renforcement de la protection sociale. Ceci se renchérit depuis 2002 par la création des **mutuelles de sécurité sociale.**

Toutefois, il faut remarquer le *défaut de fonctionnement de ces mutuelles* du fait de l'absence d'une disposition réglementaire prévoyant leur organisation, fonctionnement et leur mode de gestion. Ceci constitue un facteur de découragement des acteurs chargés de la gestion de ces mutuelles.

Par ailleurs, les articles 1<sup>er</sup> alinéa 2 et 7 de la loi 98-019 portant code de sécurité sociale en République du Bénin prévoient la création d'un régime spécial en faveur des travailleurs indépendants, agricoles et du secteur informel. Ce régime, sans aucun doute permettrait un redéploiement de la sécurité sociale

---

<sup>3</sup> Emmanuel Fourmann (DIRECTION DE LA STRATEGIE ; DEPARTEMENT DES POLITIQUES GENERALES ; DIVISION DES ETUDES MACRO-ÉCONOMIQUES) dans son rapport de 2002 sur la situation macroéconomique du Bénin ; p 13.

orientée vers l'atteinte des objectifs de base notamment la maîtrise des facteurs de résorption du dénuement économique et social de la population. Cependant, l'organisation et le fonctionnement de ce régime doivent être fixés par une loi spécifique. La création des mutuelles de sécurité sociale pourrait faire croire que la gestion et le développement de ce régime spécial lui serait confiée ; les mécanismes d'évaluation des activités explosives du secteur informel, l'appréhension des facteurs de la rude concurrence que livre ce secteur avec le cadre formel, l'effort constant des autorités de légiférer sur les activités de ce secteur laissent entrevoir une *lueur d'espoir dans le développement du régime spécial*.

Cependant, le faible développement du secteur agricole, la non clarification de l'organisation et du fonctionnement de ces mutuelles de sécurité sociale, le faible taux d'adhésion<sup>4</sup> (environ 3000 personnes) à ces mutuelles ne favorisent pas l'émergence de ce régime. Cet état de chose nous conduit à faire remarquer **la quasi inexistence d'un régime spécial au Bénin**.

Dans le même ordre d'idées, les statistiques fournies dans le tableau n°10 (annexe 3) nous montrent que seulement 5% de la population active peut bénéficier des systèmes de sécurité sociale mises en place. La part importante (95% et plus) de cette population reste sans système de sécurité sociale et sont laissées au gré d'un mécanisme d'auto résistance et de prévention contre les risques et aléas sociaux. Ce phénomène s'atténue par les activités du **Fonds Sanitaire pour l'Indigence (FSI)** logé au Ministère de la Santé, financé sur une ligne budgétaire intitulée « Secours et aides » et dont le paquet de soins concerné est spécifié par l'arrêté interministériel n°743/MFE/MSP/DC/SP du 13 juin 2005. Le FSI intervient à travers les différents hôpitaux. Les actions du FSI sont peu visibles. Ses bénéficiaires ('indigents') rencontrent d'énormes difficultés pour obtenir une aide sanitaire, du fait de la lourdeur de la procédure. Tout ceci témoigne du *fonctionnement peu satisfaisant de cette structure*.

---

<sup>4</sup> Rapports d'activités des mutuelles de sécurité sociale de Cotonou et de Porto-Novo ;

---

La sécurité sociale étant un moyen exclusif de stimulation de l'économie et de la cohésion sociale, il est impérieux de remarquer **le défaut de performance du système de sécurité sociale en faveur des indigents**. Un bon développement de ce système permettra d'embraser la sécurité sociale dans son ensemble afin d'assurer une bonne répartition des richesses et de limiter ainsi la progression du chômage et de la mendicité, reflet de l'inégalité sociale.

Par ailleurs, jusqu'à ce jour, il n'existe aucune structure publique spécialisée dans la prise en charge des affections et maladies des personnes âgées, ni de leurs activités de loisir et de sport. L'ancienne ambulance de Ouidah (centre de gérontologie de Ouidah) vient d'être spécialisée en un hôpital des personnes âgées. Certaines affections comme la malvoyance, les arthroses, la prostatite, l'hypertension artérielle apparaissent et s'aggravent avec l'âge sans qu'aucune publication officielle de statistiques sanitaires ne mentionne les affections spécifiques et courantes dont meurent les personnes âgées au Bénin. Cette situation rend difficile leur suivi épidémiologique. Mises à part quelques structures bénévoles et le seul Centre d'Intégration et d'Epanouissement des Personnes Agées (CIEPA) de Porto- Novo (Louho) actuellement en chantier, il convient de remarquer **la quasi-inexistence d'organismes publics d'aide psychologique ou de cadres de loisir et de valorisation des potentialités des personnes âgées au Bénin**. C'est également un facteur d'aggravation des maux de la protection sociale au Bénin.

A côté de ces structures publiques et parapubliques, le secteur privé compte deux sociétés d'assurance qui offrent des possibilités de pension de retraite (ARGG, NSIA). Ici également, il faut avoir cotisé pendant 15 ans et atteint 60 ans d'âge pour en jouir. Près de dix mille personnes ont souscrit à une retraite ou à un complément de retraites avec ces sociétés. Six sociétés privées d'assurance maladie commerciale (NSIA, NSAB, Colina-vie etc.) existent et

couvrent environ 45 000 travailleurs soit environ 270 000 bénéficiaires au total avec leurs ayants droits.<sup>5</sup>

Enfin, il importe de remarquer l'initiative de la **création du Régime de l'Assurance Maladie Universelle (RAMU)** dont la bonne gestion et le bon développement constitue un atout majeur. Ces situations n'atteignent pas pour autant le problème crucial de la gestion des finances sociales au Bénin.

#### **IV- De l'analyse combinée des organismes de protection sociale**

##### **A- Des résultats de l'analyse**

La présentation ci-dessus des différents organes à savoir le FNRB et la CNSS nous permet de faire certaines remarques. En effet, le **caractère trop social et léger de la gestion du FNRB** a conduit à l'accumulation des déficits sans cesse croissants ; il supporte à hauteur de 80% les dépenses relatives aux prestations sanitaires, applique des taux plus élevés que ceux appliqués par la caisse, réévalue la pension accordée aux agents et permet leurs révisions sans cesse a contrario de la politique de la CNSS. La multiplicité des organes dirigeants, le pluralisme des décisions politiques concernant la carrière des fonctionnaires, le mépris des règles procédurales de vote du budget, le remboursement des cotisations au-delà de la marge perçue, sont autant de facteurs de régression du Fonds. Quant à la CNSS, l'absence de réformes prépondérantes incitatives, les charges de fonctionnement relativement exorbitantes, l'inexistence de certaines dispositions réglementaires spécifiques (conventions diverses), une politique de recouvrement peu efficace<sup>6</sup> témoignent des perspectives de naufrage future. Pour ce faire, de multiples actions sont et continuent d'être entreprises par ces organismes pour une meilleure réforme de la sécurité sociale (ACTUARIA, développement des agences régionales de la CNSS etc.).

---

<sup>5</sup> Analyse sur le financement de la santé et réflexions sur le RAMU au Bénin par l'OMS ( page vi).

<sup>6</sup> Mémoire du cycle I (2010) de Amen Sèdo YANVOU ADANDE, page 25

Par ailleurs, le Fonds Sanitaire des Indigents (FSI), les mutuelles de santé communautaires, les mutuelles de sécurité sociale, l'Agence Nationale pour la Gratuité de la Césarienne (ANGC) constituent autant de structures publiques dont le fonctionnement relatif participe à la protection sociale au Bénin. Le défaut d'une clarification exacte de la notion « d'Indigents », l'absence d'une politique adéquate et tenant compte de toutes les imbrications sociales possibles, une organisation administrative peu adaptée, des prestations limitées constituent les maux majeurs dont souffrent ces structures. Mais, de multiples actions et efforts divers sont engagés, en vue de rendre beaucoup plus visibles, pertinents et efficaces leurs actions sur la sécurité sociale au Bénin. On peut alors remarquer **une diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.**

En effet, malgré l'unicité du régime de répartition appliqué par ces deux structures (FNRB, CNSS) et l'intérêt général de protection sociale à atteindre par tous les organismes, cet état de chose, peu reluisant, empêche l'harmonie des politiques, la définition d'un cadre unique pour la sécurité sociale et engendre des frustrations de diverses sortes au sein de la population ; la disparité des traitements au sein d'un ménage est un facteur d'injustice, d'inégalité et d'équité sociale, contraire aux idéaux de tout régime social. Lever et réaménager ces distorsions seraient la base d'une avancée de la sécurité sociale au Bénin.

### **B- De l'inventaire des éléments de l'état des lieux**

Cet exercice consiste à faire le point des atouts (forces et opportunités) et des problèmes (faiblesses et menaces) du système.

#### **1- De l'inventaire des atouts**

- a- suppression des bonifications pour âge, des avancements fictifs, de la prescription annale et de la déchéance quinquennale lors de la liquidation de la pension de retraite ;

- 
- b- mise en place des points focaux pour la sensibilisation des personnels en détachement et des sociétés au FNRB ;
  - c- utilisation des applications informatiques (GESDOC, SICOPE, GESTOR et PROMEXE) ;
  - d- application rigoureuse des règles d'attribution des allocations familiales ;
  - e- prise en charge rigoureuse par la DGTCP des livrets de pension ;
  - f- volonté manifeste d'une gestion efficiente du FNRB ;
  - g- effectivité des missions de contrôle et des enquêtes à la CNSS ;
  - h- reversement par la CNSS des allocations de vieillesse aux ascendants survivants ;
  - i- politique de rentabilisation des ressources de la caisse ;
  - j- effectivité de l'autonomie des branches de prestations de la CNSS ;
  - k- lueur d'espoir dans le développement du régime spécial à la CNSS ;
  - l- création du Régime de l'Assurance Maladie Universelle (RAMU).

## **2- De l'énumération des problèmes**

- a- absence d'une politique de vulgarisation des dispositions législatives applicable au FNRB ;
- b- retard dans la liquidation de certains dossiers des pensionnés du FNRB et de la CNSS ;
- c- système d'archivage défaillant à la CNSS et au FNRB ;
- d- dépassement constant des crédits budgétaires réservés aux évacuations sanitaires ;

- 
- e- impossible liquidation de certaines rentes d'invalidité au FNRB ;
  - f- défaut de prise en compte des ayants cause de l'agent décédé en activité et devant normalement bénéficier d'une rente ;
  - g- dualité des organes de gestion du FNRB ;
  - h- quasi-exclusion du budget du FNRB des recettes et des dépenses d'investissement ;
  - i- absence d'autonomie dans la gestion par le FNRB de ses ressources ;
  - j- ouverture des crédits à caractère évaluatif dans le budget du FNRB ;
  - k- élaboration du budget du Fonds en perpétuel déséquilibre ;
  - l- déficit sans cesse croissant du budget du FNRB ;
  - m- absence de contrepartie directe des cotisations versées au Fonds ;
  - n- ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB ;
  - o- mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA ;
  - p- absence de conventions ou d'accords de sécurité entre le Bénin et certains pays ;
  - q- quasi-inexistence d'un régime spécial au Bénin ;
  - r- défaut de performance du système de sécurité sociale pour les indigents ;
  - s- caractère trop social et léger de la gestion du FNRB ;
  - t- diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin ;

- u- quasi-inexistence d'organismes publics d'aide psychologique ou de cadres de loisir et de valorisation des potentialités des personnes âgées au Bénin.

## **Section 2: Du ciblage de la problématique**

Cette section est consacrée au choix et à la spécification de la problématique puis à la détermination de la vision globale et des séquences de sa résolution.

### **Paragraphe<sub>1</sub> : Du choix et de la spécification de la problématique**

#### **I- Du choix de la problématique**

##### **A- Du regroupement des problématiques par centre d'intérêt**

A l'issue du regroupement des problématiques par centre d'intérêt (Tableau n°11 présenté en annexe 6), il ressort trois problématiques. Il s'agit de la problématique de :

- de la gestion optimale des finances sociales au Bénin ;
- la réformation de la politique budgétaire du FNRB ;
- l'amélioration du système de traitement des dossiers des affiliés du FNRB et de la CNSS.

##### **B- De la justification de la problématique choisie**

Les constats significatifs faisant office de problèmes spécifiques au niveau des problématiques de la réformation de la politique budgétaire du FNRB, et de l'amélioration du système de traitement des dossiers des affiliés du FNRB et de la CNSS bien qu'étant pertinents, sont pour la plupart résolubles à la suite d'une volonté des acteurs dirigeants accompagnée d'une meilleure organisation fonctionnelle des structures ; certains ont déjà fait l'objet de multiples études

---

récentes. Ainsi, notre étude se basera sur la problématique de la gestion optimale des finances sociales au Bénin.

L'importance considérable des deniers manipulés (par les systèmes de sécurité sociale) témoigne de la place prépondérante des finances sociales dans l'économie. L'augmentation de la population béninoise (la tranche de plus 55 ans représente environ 7,5 % de la population), l'augmentation du taux de chômage juvénile, la prolifération drastique des activités du secteur informel (plus de 95% de l'économie) et la concurrence atroce qu'elle livre avec le secteur formel, les difficultés énormes que rencontre le budget national sont autant de facteurs qui atteignent la gestion efficiente de la sécurité sociale au Bénin. La prise en compte de ces facteurs, le réaménagement du secteur social, la réorganisation des acteurs, une meilleure réglementation et redéfinition des objectifs structurels à atteindre permettraient l'essor des finances sociales au Bénin.

## ***II- De la spécification de la problématique choisie***

Cet exercice consiste à élaguer les problèmes spécifiques qui ne méritent pas d'être résolus. Au nombre des problèmes spécifiques faisant office de la problématique choisie, nous avons :

- l'absence d'une politique de vulgarisation des dispositions législatives du FNRB ;
- la dualité des organes de gestion du FNRB ;
- l'absence d'autonomie dans la gestion par le FNRB de ses ressources ;
- l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB ;
- la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA ;
- l'absence de conventions ou d'accords de sécurité sociale entre le Bénin et certains pays ;

- l'inexistence pure et simple du régime spécial au Bénin ;
- défaut de performance du système de sécurité sociale en faveur des indigents ;
- la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin et
- la quasi-inexistence d'organismes publics d'aide psychologique ou de cadres de loisir et de valorisation des potentialités des personnes âgées au Bénin.

Le problème relatif à l'absence d'une politique de vulgarisation des dispositions législatives du FNRB, peut être résolu par la mise en place d'une politique de communication avec les affiliés et le renforcement des campagnes de sensibilisation, qui seraient étendues à toute la population. Son faible degré de complexité nous conduit à l'éliminer de l'étude.

La résolution du problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du fonds passe par l'éradication des problèmes de la dualité des organes de gestion du FNRB et de l'absence d'autonomie dans la gestion par le FNRB de ses ressources. Il convient alors d'éliminer ces derniers et conserver le premier plus englobant.

En ce qui concerne les problèmes relatifs à l'inexistence d'un régime spécial au Bénin et du défaut de performance du régime de sécurité sociale pour les indigents, ils peuvent être regroupés à travers celui du non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non régies par la CNSS et le FNRB.

Quant au problème de l'absence de conventions ou d'accords de sécurité sociale entre le Bénin et certains pays, il a déjà fait l'objet d'une étude récente<sup>7</sup> ; déjà résolu, il mérite donc d'être extirpé.

---

<sup>7</sup> Mémoire du cycle I de l'ENAM (ATSS 2010) de Samir AGBETI

Enfin, le problème de la quasi-inexistence des maisons de retraite au Bénin peut être résolu à travers la création des organismes publics adéquats et la sensibilisation des partenaires techniques et financiers (nationaux et internationaux) à favoriser la création de ces institutions.

En définitive, nous retenons quatre problèmes spécifiques à savoir :

- l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB ;
- la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA ;
- le non développement du système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB ;
- la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.

Le problème général de notre étude est **la gestion peu optimale des finances sociales au Bénin** et le thème de l'étude s'énonce comme suit :  
« **Contribution à une gestion optimale des finances sociales au Bénin** ».

## **Paragraphe<sub>2</sub> : De la vision globale et des séquences de résolution de la problématique**

### ***I- De la vision globale de résolution de la problématique***

Elle consiste à exposer l'approche générique et la conception personnelle de résolution du problème général et des différents problèmes spécifiques.

Le problème général de la gestion peu optimale des finances sociales au Bénin constitue un problème qui handicape la population béninoise. Palier à ce problème revient à instaurer un système bien réglementé ; cette réglementation prendra en compte la reformation des dimensions institutionnelles, juridiques et budgétaires tout en s'inspirant beaucoup plus des réalités macroéconomiques nationales et internationales. Les réformes à mettre en œuvre dans le système doivent être pertinentes, bien évaluées et adaptées.

Pour le problème relatif à l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB, sa résolution devrait passer par la dynamisation des acteurs dans l'élaboration et l'adoption des textes réglementaires clarifiant de façon précise le statut juridique et les règles de fonctionnement du Fonds.

La définition et l'élaboration des stratégies rapides, efficaces et pertinentes pour la tropicalisation des réformes paramétriques d'ACTUARIA, pourra palier le problème de mise en œuvre tardive desdites réformes.

Déterminer les conditions, la possibilité et évaluer l'impact des mesures contribuant à élaborer, structurer et administrer un système de financement adéquat pour la création et le développement d'un tel régime constitue le canal de résolution de ce problème. Envisager le truchement de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), le revenu des employeurs, d'autres mesures indirectes ou la création d'une taxe spécifique et leurs impacts serait un idéal ; il faudra compter sur une réorganisation pertinente des mutuelles de sécurité sociale créées.

Enfin, la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales peut être résolue à travers la définition et l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire unique intégrant le fonctionnement divergent des structures. Ce cadre prendra en compte les dimensions budgétaires, législatives et fonctionnelles des différentes structures en vue d'une harmonisation du système. Ce cadre pourrait être l'adoption d'une LFSS (LFSS).

## **II- Des séquences de résolution de la problématique**

La démarche méthodologique à entreprendre pour résoudre la problématique se décline en neuf (09) étapes à savoir :

- fixation des objectifs à atteindre ;
- identification des causes supposées et formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution ;
- construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- revue de littérature ;
- choix de l'outil de mobilisation et d'analyse des données ;

- collecte et traitement des données ;
- établissement du diagnostic (vérification des hypothèses) ;
- détermination des approches de solutions ;
- élaboration des conditions de mise en œuvre des solutions.

---

## **CHAPITRE DEUXIEME :**

Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions

---

Il est question dans le cadre de ce chapitre de suivre les différentes étapes de résolution de la problématique de l'étude.

---

**Section 1 : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Cette section est réservée à la détermination des objectifs de l'étude, la construction des hypothèses, la présentation de la revue de la littérature et à la clarification de la démarche méthodologique à appliquer.

**Paragraphe<sub>1</sub> : Des objectifs de l'étude à la revue de la littérature****I- Des objectifs de l'étude à la construction du Tableau de Bord****A- De la détermination des objectifs de l'étude**

La fixation des objectifs de l'étude est réalisée dans le tableau ci-dessous :

**Tableau n°12 : Tableau des objectifs de l'étude et des résultats attendus**

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs de développement	Objectifs de recherche	Résultats attendus
<b>Niveau général</b>		<b>(Problème général)</b> Gestion peu optimale des finances sociales au Bénin	<b>(objectif général)</b> Proposer des stratégies indispensables à une gestion optimale des finances sociales au Bénin.	<b>(objectif général)</b> Elaborer des mesures correctives et amélioratives du système de sécurité sociale existant.	Au terme de l'étude, les conditions nécessaires à une gestion optimale des finances sociales seront définies.
<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>1</b>	<b>(Problème spécifique N°1)</b> Ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB	<b>(objectif spécifique N°1)</b> Envisager les conditions d'une meilleure redéfinition du statut juridique et financier du FNRB.	<b>(objectif spécifique N°1)</b> Rechercher des alternatives favorables à une clarification adéquate du statut juridique et financier du FNRB.	Au terme de l'étude, les fondements nécessaires à une clarification adéquate du statut juridique et financier du FNRB seront proposés.
	<b>2</b>	<b>(Problème spécifique N°2)</b> Mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA	<b>(objectif spécifique N°2)</b> Suggérer des mesures accélératives de la mise en œuvre des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA.	<b>(objectif spécifique N°2)</b> Identifier les conditions permettant une mise en œuvre rapide et efficace des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA.	Au terme de l'étude, les mesures accélératives de la mise en œuvre des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA seront identifiées.
	<b>3</b>	<b>(Problème spécifique N°3)</b> Non développement du système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB	<b>(objectif spécifique N° 3)</b> Envisager les conditions de création et de gestion efficace d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB	<b>(objectif spécifique N°3)</b> Déterminer les moyens permettant la création et une meilleure organisation d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB	Au terme de l'étude, les conditions favorisant la création et la bonne gestion d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB seront proposées.
	<b>4</b>	<b>(Problème spécifique N°4)</b> Diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.	<b>(objectif spécifique N°4)</b> Suggérer les conditions d'harmonisation des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.	<b>(objectif spécifique N°4)</b> Définir les possibilités d'harmonisation des objectifs de la sécurité sociale au Bénin.	Au terme de l'étude, les conditions et le contexte d'harmonisation des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin seront expliqués.

Source : Réalisation personnelle

---

## B- De l'élaboration du Tableau de Bord de l'étude (TBE)

### 1- De la construction des hypothèses de l'étude

#### a- Des causes et hypothèse liées au problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB

Trois (03) causes possibles classées par ordre d'importance ont été identifiées en ce qui concerne le problème relatif à l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB. Il s'agit :

- du défaut d'application des dispositions réglementaires relatives à la gestion du FNRB ;
- de la confusion généralisée instaurée par les textes régissant le FNRB et,
- du manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB.

En effet, le défaut d'application des dispositions relatives à la gestion du FNRB sous-entend, d'une part, l'existence de ces dispositions et leur non application et d'autre part, des difficultés d'application résultant d'un contexte (politico-juridique, budgétaire, et économique) peu favorable et adapté. D'un point de vue pratique, cette cause semblerait évidente, mais il faudra remarquer qu'aucune disposition réglementaire n'existe et prévoit explicitement le statut juridique du FNRB. De ce fait, nous l'éliminons.

Pour ce qui est de la confusion généralisée instaurée par les textes régissant le FNRB, elle est avérée. Mais, des études ont tenté de résoudre cette situation en proposant des mesures appropriées pour la clarification du statut.<sup>8</sup> Mais force est de constater que le problème persiste et revêt des proportions drastiques et inquiétantes. Cela coule de source que la véritable cause est ailleurs. Il convient alors de le laisser pour compte.

Enfin le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du Fonds nous paraît la cause la plus plausible. Ceci peut s'expliquer par la persistance du

---

<sup>8</sup> « Contribution à une meilleure définition du statut juridique et financier du FNRB » réalisé et soutenu par Ghislaine Ida B. HOUNMENO (ENAM/AFT 2007, Cycle I).

---

problème après plusieurs études réalisées sur la même question et l'infirmation des causes précédentes.

Nous pouvons alors libeller l'hypothèse de la manière suivante : « **le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB explique l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB** » (hypothèse n°1).

b- Des causes et hypothèse relatives à la mise œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA

L'analyse du problème relatif à la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA nous conduit à nous rendre compte que trois (03) éléments peuvent être à la base de ce problème. On peut noter :

- le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du Fonds ;
- la non disponibilité de ressources financières et matérielles ;
- le caractère délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA.

Le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du Fonds ne saurait expliquer ce retard. Conscients et préoccupés de la situation alarmante du Fonds, ce sont ces acteurs qui ont initié la procédure et ont fait recours à ACTUARIA pour résorber le déficit. Ce serait une contradiction de constater un manque de volonté de ces acteurs ; cette cause ne sera donc pas retenue.

La non disponibilité de ressources pourrait justifier ce problème. Mais face aux obligations et exigences financières auxquelles fait face le FNRB de façon périodique, les conséquences drastiques d'une non intervention en vue d'inhiber le naufrage futur et le risque d'insolvabilité éminent et certain, il serait illogique de justifier ce problème par la non disponibilité de ressources.

Le caractère essentiellement délicat des réformes à mettre en application pourrait justifier ce problème. D'autant plus que la quintessence des réformes, le sérieux et les multiples séminaires organisés en vue de l'appropriation desdites

techniques, dont font montre les agents nous rendent compte de la délicatesse des réformes à mettre en œuvre.

L'hypothèse est alors formulée de la manière suivante : « **le caractère essentiellement délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA au niveau du FNRB justifie la mise en œuvre tardive desdites réformes** » (hypothèse n°2).

c- Des causes et hypothèse construites pour le problème du non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB

L'appréhension de ce problème nous a amené à l'analyser puis à identifier trois (03) raisons pouvant justifier cet état de chose. Il s'agit de :

- la lenteur administrative dans la promotion et le développement d'un tel système ;
- la difficulté d'élaboration et d'administration d'une source de financement certaine pour un tel système ;
- l'absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi.

L'Administration publique étant le pivot de la gestion publique, orientée vers le bien-être social tout en disposant des prérogatives de puissance publique est le seul organisme capable de gérer un tel système. La création en 2000 des mutuelles de sécurité sociale apparaît comme une solution. Mais le caractère non fonctionnel de ces structures du fait de l'absence d'une véritable organisation et l'absence d'actions concrètes visibles pourrait être entrevu sous sa caractéristique habituelle de lourdeur administrative. Mais, en dehors de l'initiative d'assurance maladie universelle, l'absence d'un dispositif formel et

répondant aux multiples exigences de sécurité sociale pour les indigents ne saurait s'expliquer par la lenteur administrative.

Les indigents n'ayant pas de revenus, les autres travailleurs également ne disposant pas d'une rémunération certaine, le fonctionnement d'un tel système est alors sujet à caution. Mais, il faille trouver un mode de financement adéquat tenant compte du contexte économique et des différentes implications sur la Nation. Cet exercice, apparemment délicat, qui nécessite l'implication de tous les acteurs étatiques mérite d'être bien évalué. Cependant, la bonne volonté des acteurs politiques et des cadres pourrait lever cette irrégularité. Pour ce faire, cette cause mérite d'être éliminée.

L'on pourrait également supposer que, l'absence dans la région et la sous-région d'un système de sécurité sociale approprié et réussi pour les indigents explique ce problème. En effet, l'absence d'un dispositif communautaire bien pensé et réussi ou d'une norme d'harmonisation des politiques pouvant inscrire l'Etat dans une logique de contrainte et d'évolution, surtout en ce qui concerne le laxisme dont fait montre les pays africains consolide cette approche.

Notre hypothèse est la suivante : **« l'absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi explique la quasi-inexistence d'un tel système »** (Hypothèse 3).

d- Des causes et de l'hypothèse élaborées pour le problème de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin

Cet important problème de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin peut être dû à une multitude de causes. Cependant, nous avons retenu trois (03) essentiels énumérés par ordre d'importance croissante. Il s'agit de :

- la différence marquante des règles régissant les activités du secteur public et celles du secteur privé ;
- la longue gestion séparée du système de sécurité sociale par deux organismes à différents statuts ;
- l'inexistence d'une LFSS au Bénin.

La différence marquante des règles régissant les activités du secteur public et celles du secteur privé se justifie par les objectifs visés par chacun. Les premiers s'occupent de l'intérêt général tandis que les seconds visent la recherche de profit personnel. Cet état de chose a également justifié dès lors la ségrégation des organismes chargés de la gestion de la sécurité sociale. En dehors de ces considérations, l'analyse des deux régimes nous permet de faire le constat fondamental, que le bien être de la population constitue de façon indirecte leur objectif poursuivi. Ainsi, il est alors question de prendre en considération cette approche et d'appréhender le fait que l'inexistence d'un dispositif commun capable d'orienter les organismes vers ce même but, quitte à définir des politiques pourrait justifier le problème.

Ce phénomène est d'autant plus vrai que chacun des deux organismes dispose d'une organisation spécifique divergente mais centrée vers le bien-être général. De ce fait, les deux premières causes sont à éliminer.

Cependant, l'existence au niveau du budget de l'Etat d'une loi de finances constituerait l'exemple typique d'un cadre législatif et réglementaire pour régir et orienter un budget ou un secteur donné. Ainsi, l'inexistence au niveau de la sécurité sociale d'une loi de financement semble être la cause la plus plausible.

Notre hypothèse est alors formulée de la manière suivante : « **la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin s'explique par l'inexistence d'une LFSS** ». (Hypothèse n°4)

---

2- De l'élaboration proprement dite du Tableau de Bord

Le Tableau de Bord de l'Etude est un outil récapitulatif des grands intérêts de la recherche effectuée. Il est présenté comme ci-dessous :

Niveau d'analyse		Problématique*	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		(problème Général)	(objectif Général)	(Cause Générale)	(Hypothèse Générale)
		gestion peu optimale des finances sociales au Bénin	Elaborer des mesures correctives et amélioratives du système de sécurité sociale existant	-----	-----
<b>N I V E A U  S P E C I F I Q U E</b>	1	<b>(Problème spécifique N°1)</b> ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB	<b>(objectif spécifique N°1)</b> Rechercher des alternatives favorables à une clarification adéquate du statut juridique et financier du FNRB	<b>(Cause supposée n°1)</b> manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB	<b>(Hypothèse spécifique n°1)</b> <b>le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB explique le problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB</b>
	2	<b>(Problème spécifique N°2)</b> mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA	<b>(objectif spécifique N°2)</b> Identifier les conditions permettant une mise en œuvre rapide et efficace des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA	<b>(Cause supposée n°2)</b> caractère délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA	<b>(Hypothèse spécifique n°2)</b> <b>le caractère essentiellement délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA au niveau du FNRB explique le problème de la mise en œuvre tardive desdites réformes</b>
	3	<b>(Problème spécifique N°3)</b> inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB	<b>(objectif spécifique N°3)</b> Déterminer les moyens permettant la création et une meilleure organisation d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB	<b>(Cause supposée n°3)</b> absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi	<b>(Hypothèse spécifique n°3)</b> <b>l'absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi explique la quasi-inexistence d'un tel système</b>
	4	<b>(Problème spécifique N°4)</b> diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin	<b>(objectif spécifique N°4)</b> Définir les possibilités d'harmonisation des objectifs de la sécurité sociale au Bénin.	<b>(Cause supposée n°4)</b> inexistence d'une LFSS au Bénin	<b>(Hypothèse spécifique n°4)</b> <b>la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin s'explique par l'inexistence d'une LFSS</b>

**Tableau n° 12: TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE « Contribution à une gestion optimale des finances sociales au Bénin »**

\* Problématique de la gestion des finances sociales au Bénin

**Source : Réalisation personnelle**

---

## **II- De la revue de la littérature**

**La protection sociale désigne tous les mécanismes de prévoyance collective, permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des "risques sociaux".** Il s'agit de situations susceptibles de compromettre la sécurité économique de l'individu ou de sa famille en provoquant une baisse de ses ressources ou une hausse de ses dépenses (vieillesse, maladie, invalidité, chômage, maternité, charges de famille, etc.). Les systèmes les plus développés de protection sociale sont surtout le fait des pays européens ; selon la conception française de la sécurité sociale, la protection sociale **peut fonctionner selon trois logiques. Une logique d'assurance sociale**, dont l'objectif est de prémunir contre un risque de perte de revenu (chômage, maladie, vieillesse, accident du travail) ; les prestations sociales sont financées par des cotisations sur les salaires (comme dans une assurance privée) et sont donc réservées à ceux qui cotisent. **Une logique d'assistance**, qui a pour objectif d'instaurer une solidarité entre les individus pour lutter contre les formes de pauvreté. Elle consiste à assurer un revenu H C minimum, qui ne couvre pas forcément un risque spécifique. Il est versé sans condition de ressources mais non de cotisations préalables (revenu minimum d'insertion, allocation adulte handicapé). **Une logique de protection universelle** qui a pour but de couvrir certaines catégories de dépenses pour tous les individus. Les prestations sont donc accordées sans conditions de cotisations ni de ressources, mais sont les mêmes pour tous (prestations familiales). Dans cette logique, leurs ressources sont constituées principalement par, **les impôts et les cotisations sociales.**

En France, quatre structures différentes s'occupent de la gestion du régime général. Il s'agit de la **Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)** qui gère les branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, la **Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF)** qui gère la branche famille, **la Caisse Nationale de**

**l'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (CNAVTS)** qui gère la branche vieillesse et **l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS)** créée pour coordonner les organismes de la branche « recouvrement », ainsi que pour assurer la gestion centralisée et commune de la trésorerie du régime général.

Le financement est principalement assuré par **des cotisations sociales** assises sur le travail salarié (part salariale et part patronale) et assises sur les revenus de toute nature (Contribution Sociale Généralisée (CSG)). Outre les cotisations sociales, pour la branche maladie notamment, il existe des mesures de régulation des coûts visant les bénéficiaires de soins. Par exemple, via le ticket modérateur, ou encore les franchises médicales.

Selon l'OCDE (2007), la protection sociale recouvre plusieurs aspects. Le tableau suivant détaille ses composantes.

**Tableau n°14 : composantes de la protection sociale**

<b>Mesures prises par les pouvoirs Publics</b>	<b>Actions privées</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferts sociaux</li> <li>- Assurance sociale</li> <li>- Normes minimales</li> <li>- Services sociaux</li> <li>- Autres politiques des pouvoirs publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envois de fonds des travailleurs émigrés</li> <li>- Assurance privée</li> <li>- Normes volontaires</li> <li>- Services privés</li> </ul>

Ce bref état des lieux sur le système français nous permet d'appréhender qu'un meilleur système de sécurité sociale doit pouvoir embrasser tous les domaines avec des organismes spécialisés bien structurés et organisés. Le système de financement doit être précieusement élaboré et solidement étoffé en vue d'assurer la pérennité du régime.

---

A- Des connaissances antérieures sur le problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB

**Ghislaine HOUNMENO**, 2007, p46 dans son mémoire a fait le point des différents organismes de sécurité sociale de la sous-région puis de leur statut juridique. Elle a précisé à la fin de son rapport deux solutions alternatives pour une meilleure définition du statut juridique et financier du FNRB. La première vise la suppression du budget annexe que constitue le Fonds. Ainsi, dans un premier temps, le maintien du dédoublement fonctionnel sera de mise. En effet, les deux structures (DPRV et DOPA) qui participent à la gestion des pensions du FNRB pourront conserver leur caractère purement administratif seulement qu'il ne sera plus question de budget annexe au FNRB mais plutôt de budgétisation de la pension. Dans un second temps, toujours en conservant le caractère administratif du FNRB, elle suggère la création d'une structure centrale de gestion des pensions qui peut avoir des annexes qui lui seront administrativement rattachées. Cette structure sera un Etablissement Public Administratif doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Cet établissement prendrait en charge toutes les attributions de la Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV) et celles de la Direction de l'Organisation et du Personnel des Armées (DOPA). Il aura en charge la gestion des pensions dans le cadre d'un budget autonome à l'instar de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS).

La seconde stratégie vise le maintien du budget annexe. Pour ce faire, il conviendrait d'envisager la suppression du dédoublement fonctionnel qui existe, de procéder à la réorganisation de la DPRV et à l'informatisation totale de la gestion des pensions de retraite.

Par ailleurs, **Raymond VLAAT**, 2002, p56 précise clairement les critères de distinction d'un établissement public administratif. Ces critères sont relatifs à l'objet du service, aux modalités d'organisation et du fonctionnement du service et à l'origine des services.

---

Egalement, l'Institut de la Banque Mondiale, le Groupe de Développement Humain piloté par le **Dr Robert Holzmann et l'Équipe des Retraites de la Banque mondiale** a effectué en 2004 un diagnostic, sur le système des retraites modernes. Il a affirmé que la structure administrative chargée de diriger un plan de retraite, doit être apte à la diriger de façon efficace en fournissant des prestations de retraite *adéquates, accessibles, durables et diversifiées* ; les dispositions et institutions réglementaires et de contrôle doivent être mises en place. Ces dernières doivent disposer d'un statut juridique très clair et effectuer les activités comme la collecte des cotisations, la tenue des registres, le paiement des prestations, l'exacte appréciation de l'importance des marchés financiers et la capacité de superviser les institutions financières.

Abondant dans le même sens, **Rémi KOSSOUHO, 1998, p52** dans son mémoire déclare « la gestion des pensions et des rentes viagères par un service public administratif, sans personnalité distincte de celle du ministère des Finances et doté d'un budget annexe, a conduit à tous les errements et confusions. Il devient par conséquent nécessaire, d'identifier le type de structure et le système idoines à la gestion des pensions et des rentes viagères allouées aux fonctionnaires de l'Etat en République du Bénin ». Il précise dans son document que, avec le choix d'un régime de retraite basé sur la capitalisation ou la répartition, le FNRB doit être un service public administratif. La cruciale question qui se poserait serait le choix d'un régime financier ; en effet, cet établissement public peut être doté soit d'un budget annexe, soit d'un budget autonome. Pour ce faire, l'auteur précise que les deux modes de gestion (Etablissement Public doté d'un budget annexe ou d'un budget autonome) quelque soit le système de retraite choisi sont envisageables. En conclusion, il préconise de tenir compte de tous les avantages et inconvénients qui résulteraient du choix à opérer.

**B- Des connaissances antérieures sur le problème de la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA**

Selon le **Dr Robert Holzmann, 2004, p35** développant l'approche très sociale de la réforme des pensions, une solide réforme doit être axée sur des piliers multiples ; les principales options de réforme réussies sont en substance au nombre de trois. La première consiste en une réforme du système par répartition (Japon, France et République tchèque). La deuxième consiste en un passage rapide et total à un système obligatoire par capitalisation (Chili, Bolivie, Mexique, Kazakhstan). Et la troisième consiste en un passage progressif à un régime à plusieurs piliers, doux mélange entre les pensions financées par répartition et celles financées par capitalisation (Australie, Danemark, pays bas, suisse, royaume uni). Il précise que le premier système pose le problème crucial de la crédibilité. En effet, les autorités ne peuvent donc convaincre le public que la réforme paramétrique prévue sera durable (c'est-à-dire qu'elle offrira au régime une base financière saine à long terme) et qu'ils n'auront à l'avenir aucune raison de modifier la structure des prestations et des cotisations à des fins politiques. Ce problème de crédibilité explique que le public soit tenté de repousser d'emblée l'idée d'une réforme paramétrique avec le risque d'abstraction de la majorité des distorsions du marché du travail et des subventions croisées entre groupes concurrents inhérentes aux systèmes traditionnels. Pour finir, l'auteur précise que la solution des piliers multiples offre, aux jeunes générations, la perspective d'un rendement relativement élevé sur certaines de leurs cotisations, et procure la plupart des bénéfices économiques habituellement associés aux systèmes entièrement financés par capitalisation.

Dans le même ordre d'idées, **Antoine BOZIO et THOMAS PIKETTY, 2006, p38**, sur la question d'une pertinente réforme des systèmes de retraite, proposent des alternatives de création des comptes individuels de cotisations

financés par répartition. Les auteurs expliquent que ce nouveau système s'inspirerait d'un des éléments du modèle de la réforme mise en place en Suède entre 1994 et 2008. Il a l'avantage de mieux prendre en compte les carrières longues, de s'adapter à l'augmentation de l'espérance de vie, de permettre des retraites progressives et d'offrir des garanties solides à long terme sur la viabilité du système de retraite et ce, pour l'ensemble des générations, y compris les plus jeunes. Contrairement à une idée reçue, les comptes individuels sont globalement plus favorables aux carrières salariales modestes et aux petites retraites et les modalités d'application de ces dispositions seront étudiées tout en prenant en compte le secteur privé.

Egalement, **Jean-Victor GRUAT, 2006, p44** énonce les principaux principes de toute réforme portant sur les pensions. L'auteur déclare que « les réformes effectivement engagées reflètent habituellement trois types de préoccupations représentées à des degrés divers. Il s'agit de la relation étroite avec les besoins sociaux, le meilleur rapport coût/efficacité économique et l'ouverture des possibilités de choix aux individus ». Ces préoccupations reposeront sur les principes suivants à savoir l'égalité de traitement entre les nationaux et les non-nationaux de même qu'entre les hommes et les femmes. Le principe de la solidarité qui découle directement de la reconnaissance du droit de tout être humain à la protection de la sécurité sociale, le principe de l'affiliation obligatoire qui est en fait dérivé du principe de solidarité, la responsabilité générale de l'Etat et la gestion démocratique, lesquelles découlent également des principes susmentionnés.

Enfin, les mécanismes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la stratégie de renforcement du système de retraite des agents de l'Etat au Burkina-Faso présenté en septembre 2009 prévoient l'implication de tous les acteurs concernés dans la gestion des agents publics afin d'assurer la réussite de la stratégie.

**C- Des connaissances antérieures sur le problème du non développement du système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB**

La société vieillissante au Japon et son impact sur la sécurité sociale a conduit au développement d'un système de sécurité sociale moderne. Ainsi, dans les années 1950, l'établissement de deux lois, la loi sur l'assurance maladie nationale et celle sur la retraite nationale, a permis aux personnes travaillant à leur propre compte, à celles engagées dans des activités agricoles et autres personnes jusqu'alors sans protection sociale de faire valoir leurs droits à la retraite et à l'assurance maladie universelle. Ce système est davantage sérieux (augmentation des indigents) et d'autant plus cruciale qu'en 2000, il fut créé un système d'assurance des soins infirmiers et ce, en passant par la prise en 1997 de la loi sur l'assurance des soins de longue durée. Une révision de cette loi est intervenue en 2005 et a mis davantage l'accent sur la prévention visant à aider ceux et celles ayant des problèmes relativement bénins à maintenir et à améliorer leurs conditions, et ainsi éviter une détérioration à un point qui nécessiterait des soins intensifs. Cette gestion des soins préventifs est menée par des centres de soins globaux communautaires. Cette grande évolution de la sécurité sociale au Japon témoigne de la préoccupation universelle de résorption de l'indigence.

Abondant dans le même sens, la politique et stratégies nationales du secteur de la santé 2002-2006 de la République du Bénin a préconisé qu' « un effort particulier soit fait, pour la prise en charge des soins hospitaliers grâce au financement alternatif (assurance santé et surtout les mutuelles) dont le développement participe à la prise en charge effective des pauvres et des indigents. Des structures chargées du suivi et du développement des mutuelles doivent être créées et dynamisées ».

**D- Des connaissances antérieures sur le problème de la diversification des politiques structurelles de refonte de la sécurité sociale au Bénin**

**Alioune Oscar Kamara, 2008, p8**, sur la question de la protection sociale des indigents, déclare que « la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne peut être efficace dans un pays que si les acteurs partagent les mêmes visions, convictions ou approches méthodologiques en ce qui concerne les finalités et les actions à mener ; ces actions doivent couvrir l'ensemble de la population de ce pays et doivent être définies dans un cadre réglementaire bien adéquat ».

Sur la question de l'harmonisation des politiques de reformation d'un secteur donné, **J. L. Matt (LGDJ 2001, p36)** affirme que l'unique moyen est l'élaboration d'une loi dans ce secteur. Selon l'auteur, l'atteinte par la sécurité sociale de ces objectifs passe par une légifération de son système de fonctionnement.

Au Royaume-Uni, le premier rapport **Beveridge** jette les grands principes de l'unification de la sécurité sociale. En France, le plan d'harmonisation est mis en œuvre par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945. Ces ordonnances généralisent et uniformisent les prestations, sans toutefois remettre en cause les structures.

En effet, les lois françaises de financement de la Sécurité sociale ont été instituées suite au Plan Juppé relatif à l'assurance maladie de novembre 1995. Ensuite la **loi constitutionnelle n° 96-138 votée le 22 février 1996** permet au Parlement de voter chaque année une LFSS (JO du 23 février 1996). Puis, fut votée le **22 juillet 1996 la loi organique n° 96-646** relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (JO du 23 juillet 1996) et prise la **décision n° 96-379 DC** du Conseil Constitutionnel du 16 juillet 1996 qui a rapport à la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale. Ce texte précise les modalités de la révision constitutionnelle du 22 février 1996, qui, conformément au plan Juppé, confie au Parlement le vote, chaque année, d'une

LFSS. Le premier Projet de loi de financement doit être déposé au Parlement vers les 15 octobre de chaque année. Ainsi, la première **loi de Finances pour l'année 1997 (Loi de Finances n°96-1181 du 30 décembre 1996** parue au Journal Officiel de la République du Bénin du 31 décembre 1996) et rectificatif est votée par le parlement. Cette loi applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 1997 se décompose en trois parties à savoir la description de l'équilibre financier pour l'année 1997, les orientations du gouvernement en matière de protection sociale et les dispositions financières. L'exemple anglais se base sur la même théorie et s'assimile au système français.

La LFSS a donc pour objectif principal de maîtriser les dépenses sociales et de santé. Elle détermine les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale et fixe les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes.

### **Paragraphe 2 : De la méthodologie de recherche à appliquer**

Le choix de la méthodologie mérite une attention particulière, de par la clarification des approches empiriques et théoriques de résolution des problèmes.

#### ***I- Des approches empiriques***

Elles constituent les techniques de collecte, de dépouillement et de présentation des données retenues.

#### ***A- De la technique de collecte des données***

Nos recherches ont pour objectif la vérification des hypothèses formulées dans notre étude. Ainsi les données recueillies nous permettront de montrer si :

- le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB explique l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB ;
- le caractère essentiellement délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA au niveau du FNRB explique la mise en œuvre tardive desdites réformes ;

- 
- l'absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi explique la quasi-inexistence d'un tel système ;
  - la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin s'explique par l'inexistence d'une LFSS.

La vérification de nos hypothèses nous amènera à effectuer une enquête par sondage à partir d'un questionnaire à l'endroit des différents acteurs chargés de l'opérationnalisation du système de sécurité sociale au Bénin.

Ces acteurs constituent les éléments de la population mère. Elle est composée de 240 agents du FNRB, 340 agents de la CNSS, des personnels du FSI, de l'ANGC, des mutuelles de sécurité sociale, des mutuelles de santé, des assurances privées et des affiliés des différents régimes. Les statistiques non exhaustives de cette population nous amènent à estimer ce nombre à l'effectif de la population active soit environ 4 000 000 de béninois.

Cependant pour plus de fiabilité dans les réponses et compte tenu du court délai dont nous disposons et en raison de la complexité des différentes questions abordées, l'échantillonnage a tenu compte du niveau de responsabilité des enquêtés. Elle sera constituée de cent vingt (120) individus, acteurs du système de sécurité sociale. Il s'agit de 25 agents du FNRB, 30 agents de la CNSS, 5 agents du FSI, 5 cadres de l'ANGC, 5 cadres agents des mutuelles de sécurité sociale, 10 agents des mutuelles de santé, 10 agents des assurances privées et de 30 affiliés aux différents régimes.

### **B- De la technique de dépouillement et de présentation des données**

Une fois le processus de mobilisation de données achevé, ces dernières feront l'objet de dépouillement manuel. La présentation des résultats obtenus à partir des recherches se fera en regroupant par catégories les réponses semblables. Ils seront présentés suivant la méthode de tri à plat.

## **II- Des approches théoriques**

Nous tâcherons dans cette partie, de présenter les théories existantes liées aux problèmes spécifiques qui permettront d'analyser les données.

### **A- Du choix théorique lié au problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB**

#### **1- Du repère d'amélioration du problème**

L'approche théorique à retenir est celle de Rémi KOSSOUHO qui préconise le choix d'un Etablissement Public doté d'un budget annexe ou d'un budget autonome, quel que soit le système de retraite en tenant compte de tous les avantages et inconvénients qui résulteraient du choix à opérer.

#### **2- Du seuil de décision**

Les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée à ce problème seront recueillies à l'aide de notre questionnaire. La question à ce niveau revêt trois items. L'item à recueillir sera celui qui aura le plus fort pourcentage.

### **B- Du choix théorique lié au problème de la mise en œuvre tardive des réformes paramétriques d'ACTUARIA**

#### **1- De la norme d'amélioration du problème**

La norme retenue est celle de Antoine BOZIO et THOMAS PIKETTY qui proposent des alternatives de création des comptes individuels de cotisations financés par répartition tout en s'inspirant d'un des éléments du modèle de la réforme mise en place en Suède entre 1994 et 2008.

#### **2- Du seuil de décision**

La question à ce niveau revêt trois items. Du fait de l'importance du problème, l'item à recueillir sera toute velléité de cause.

---

**C- Du choix théorique lié au problème de l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB**

**1- Du repère d'amélioration du problème**

La théorie à retenir est celle relative à la conception et l'expérience chinoise de la protection sociale.

**2- Du seuil de décision**

A ce niveau, les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée à ce problème seront recueillies à l'aide du questionnaire. Parmi les trois items de la question, celle qui sera retenue est celle ayant recueilli le plus d'avis.

**D- Du choix théorique lié au problème de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin**

**1- De la norme d'amélioration du problème**

La théorie retenue est celle de J. L. Matt soutenant l'harmonisation des politiques de reformation de la sécurité sociale à travers la prise d'un dispositif juridique bien structuré.

**2- Du seuil de décision**

Au terme de la présentation des données d'enquête, la cause qui sera retenue est celle ayant recueilli le plus d'avis.

---

## ***Section<sub>2</sub> : De la présentation des résultats d'enquête aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions***

Cette section est réservée à l'établissement du diagnostic et à la proposition des approches et conditions de mise en œuvre des solutions.

### **Paragraphe<sub>1</sub> : De l'établissement du diagnostic de l'étude**

#### **I- De la préparation et de la réalisation des enquêtes**

Conformément aux approches empiriques précédemment retenues, nous avons élaboré le questionnaire de l'étude (voir annexe n°5). L'élaboration de ce questionnaire a tenu compte de notre souci de déceler les causes réelles des différents problèmes spécifiques identifiés. Ce questionnaire a fait l'objet d'un test et a été corrigé par la suite en tenant compte des observations des personnes ressources.

Diverses difficultés ont été rencontrées lors de la réalisation des enquêtes. Nous avons, par exemple, été confronté à des réticences de la part de certaines personnes que nous avons approchées. Quant aux limites des données recueillies, elles sont liées à la marge d'erreur pouvant provenir de la négligence ou de la méfiance des enquêtés. Aussi, faut-il rappeler que, notre enquête s'est déroulée dans les villes de Cotonou, de Porto-Novo et de Ouidah.

Toutefois, ces difficultés et limites ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère scientifique et technique des résultats que nous présenterons.

#### **II- De la présentation et de l'analyse des données**

Le questionnaire ayant été validé et administré, il s'agit maintenant de présenter les résultats de l'enquête en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution et de procéder à l'analyse des données.

**A- De la présentation et de l'analyse des données relatives à  
l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB**

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, un avis a été principalement demandé aux enquêtés : 'Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine du problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB ?' Les réponses des enquêtés sont consignées dans le tableau suivant :

**Tableau n°15 : Répartition des données d'enquête relatives à l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB**

<b>Modalités</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Fréquences relatives (en %)</b>
défaut d'application des dispositions réglementaires relatives à la gestion du	7	6
confusion généralisée instaurée par les textes régissant le FNRB	46	38
manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB.	67	56
<b>Totaux</b>	120	100

Source : réalisation personnelle

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 6% des enquêtés pensent que l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB est due au défaut d'application des dispositions réglementaires relatives à la gestion du FNRB ;
- 38% des enquêtés déclarent que l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB s'explique par la confusion généralisée instaurée par les textes régissant le FNRB ;
- 56% des enquêtés estiment que le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB explique l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB.

**B- De la présentation et de l'analyse des données relatives à la mise en œuvre tardive des réformes paramétriques d'ACTUARIA**

Par rapport à la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, une question a été posée aux enquêtés : 'Qu'est-ce qui, selon vous, explique le retard dans la mise en œuvre des réformes paramétriques d'ACTUARIA? Les réponses à cette question sont rapportées dans le tableau suivant :

**Tableau n°16 : Répartition des données d'enquête relatives au retard dans la mise en œuvre des réformes paramétriques d'ACTUARIA**

<b>Modalités</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Fréquences relatives (%)</b>
manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du Fonds	0	0
non disponibilité des ressources	0	0
caractère délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA	75	62,5
Autres : inadéquation du système de retraite appliqué	45	37,5
<b>Totaux</b>	120	100

Source : réalisation personnelle

Du tableau présenté ci-dessus, nous déduisons que :

- aucun enquêté ne juge pas le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du Fonds et la non disponibilité de ressources comme causes du problème de la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA ;

- par contre, 62,5% des enquêtés trouvent que c'est plutôt le caractère délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA qui est à l'origine de la mise en œuvre tardive des réformes paramétriques d'ACTUARIA ;

- et seulement 37,5% des enquêtés évoquent d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique suivante : inadéquation du système de retraite utilisé par le FNRB.

**C- De la présentation et de l'analyse des données relatives au problème de l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB**

Nous avons fait cas dans notre état des lieux de l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB. Suite à ce problème, l'hypothèse spécifique n°3 a été formulée et une question de notre questionnaire a été consacrée à sa vérification : 'Quelle est, selon vous, la cause de l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB ? Les réponses recueillies se présentent comme suit :

Tableau n°17 : Répartition des données d'enquête relatives au non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB.

<b>Modalités</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Fréquences relatives (%)</b>
lenteur administrative dans la promotion et le développement d'un tel système ;	5	4
difficulté d'élaboration et d'administration d'une source de financement certaine pour un	95	79
absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi ;	20	17
Autres (à préciser)	0	0
<b>Totaux</b>	120	100

Source : réalisation personnelle

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 4% des enquêtés estiment que la lenteur administrative dans la promotion et le développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB justifie l'inexistence d'un tel système ;
- 79% des enquêtés trouvent que l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB est due à la difficulté d'élaboration et d'administration d'une source de financement certaine pour un tel système ;
- 17%, par contre, avancent que c'est l'absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi qui est à l'origine de l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB.

**D- De la présentation et de l'analyse des données relatives au problème de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin**

Par rapport à la vérification de l'hypothèse spécifique n°4, une question a été posée aux enquêtés : 'Qu'est-ce qui, selon vous, explique la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin? Les réponses à cette question sont rapportées dans le tableau suivant :

**Tableau n°18** : Répartition des données d'enquête relatives à la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.

<b>Modalités</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Fréquences relatives (%)</b>
différence marquante des règles régissant les activités du secteur public et du secteur privé	36	30
longue gestion séparée du système de sécurité sociale par deux organismes à différents statuts	30	25

inexistence d'une LFSS au Bénin	54	45
Autres (à préciser)	0	0
<b>Totaux</b>	120	100

Source : réalisation personnelle

Il ressort de l'analyse du tableau précédent que seulement :

- 30% des enquêtés estiment que la différence marquante des règles régissant les activités du secteur public et du secteur privé justifie le problème de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin ;

- 25% des enquêtés trouvent que la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin est due à la longue gestion séparée du système de sécurité sociale par deux organismes différents;

- 45% par contre, avancent que c'est l'inexistence d'une LFSS au Bénin qui est à l'origine de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.

Les données étant présentées et analysées, il faudra établir le diagnostic.

### III- Du degré de vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses se fera conformément au seuil de décision préalablement retenu.

#### A- De l'hypothèse spécifique n°1

Les données quantitatives ayant servi de base à l'analyse révèlent que l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB est due:

- 
- au défaut d'application des dispositions réglementaires relatives à la gestion du FNRB (6%) ;
  - à la confusion généralisée instaurée par les textes régissant le FNRB (21%) ;
  - au manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB (73%).

La cause majoritaire devant être retenue, alors notre hypothèse spécifique n°1, selon laquelle le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB est à l'origine de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB, est **vérifiée**.

#### B- De l'hypothèse spécifique n°2

De l'analyse des données mobilisées, il ressort que la mise en œuvre tardive des réformes paramétriques d'ACTUARIA s'explique par :

- le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du Fonds (0%) ;
- la non disponibilité de ressources financières et matérielles (0%) ;
- le caractère délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA (62.5%);
- l'inadéquation du système de retraite appliqué (37.5%).

En nous référant au seuil de décision retenu, nous remarquons que les deux dernières hypothèses ont recueilli l'avis des enquêtés.

L'hypothèse spécifique n°2 selon laquelle le caractère essentiellement délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA au niveau du FNRB explique le problème de la mise en œuvre tardive desdites réformes est **partiellement vérifiée**.

#### C- De l'hypothèse spécifique n°3

L'analyse des informations se rapportant au problème spécifique n°3 révèle que le non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB est due à :

- la lenteur administrative dans la promotion et le développement d'un tel système (4%) ;

- 
- l'absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi (17%) ;
  - la difficulté d'élaboration et d'administration d'une source de financement certaine pour un tel système (79%).

La cause majoritaire devant être retenue, l'hypothèse spécifique n°3, selon laquelle l'absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi explique le non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB, n'est **pas vérifiée**.

#### ***D- De l'hypothèse spécifique n°4***

L'analyse des informations se rapportant au problème spécifique n°4 nous révèle que la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin est due à :

- la différence marquante des règles régissant les activités du secteur public et du secteur privé (30%) ;
- la longue gestion séparée du système de sécurité sociale par deux organismes à différents statuts (25%) ;
- l'inexistence d'une LFSS au Bénin (45%).

La cause majoritaire devant être retenue, alors l'hypothèse spécifique n°4, selon laquelle la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin s'explique par l'inexistence d'une LFSS, est **vérifiée**.

#### ***IV- Des éléments du diagnostic***

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que, **le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB est à l'origine de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB** (élément de diagnostic n°1).

La partielle vérification de l'hypothèse spécifique n°2 nous conduit à la reformuler. Nous retiendrons définitivement que, **le caractère délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA et l'inadéquation du système de retraite appliqué expliquent le problème de la mise en œuvre tardive des réformes d'ACTUARIA** (élément de diagnostic n°2).

La non vérification de l'hypothèse spécifique n°3 nous conduit à la reformuler. Cela permet de retenir définitivement que, **la difficulté d'élaboration et d'administration d'une source de financement certaine pour un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB explique le non développement d'un tel système** (élément de diagnostic n°3).

La vérification de l'hypothèse spécifique n°4 nous conduit à retenir définitivement que, **la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin s'explique par l'inexistence d'une LFSS** (élément de diagnostic n°4).

## **Paragraphe<sub>2</sub> : Des approches et conditions de mise en œuvre des solutions proposées**

Les causes se trouvant réellement à la base des problèmes étant identifiées, nous proposerons des solutions et déterminerons les conditions de leur mise en œuvre.

### **I- Approches de solutions relatives à l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB**

Le diagnostic de ce problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB a révélé comme cause le manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB. Il s'agit en effet des responsables à divers niveaux de la structure. Entre autres, on peut citer le Ministre en Charge des Finances, le Directeur des Pensions et des Rentes Viagères et les responsables

qui lui sont hiérarchiquement rattachés, le Directeur de l'Organisation du Personnel des Armées et le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Ces différentes autorités doivent, en effet, s'investir de la lourde responsabilité de définir un cadre bien précis et structurant des actions à mener en vue de clarifier le statut juridique et financier du FNRB. Pour ce faire, nous proposons que le FNRB soit un *Etablissement public administratif à caractère social*. En ce qui concerne son régime financier, nous suggérons la dotation du FNRB *d'un budget autonome*. Ainsi, les attributions de la DOPA et du DPRV seront supprimées. Il sera alors question d'ériger une nouvelle Caisse de Retraite à l'image de la Caisse de Retraite des Fonctionnaires (CARFO) du Burkina FASO pour les Agents Permanents de l'Etat civils et militaires. La réorganisation de cette caisse passe par la prise de nouvelles mesures réglementaires et législatives. Cet état de chose conduira au toilettage des textes en vigueur, lesquels textes régissent le fonctionnement du FNRB. Les ressources de cette Caisse seraient distinctes des ressources de l'Etat et la comptabilisation de ces opérations respecterait, dans un premier temps, les règles de la comptabilité privée puis, à la suite, les règles de la comptabilité publique lorsque la LFSS prendra corps. Dans le même ordre d'idées, un mécanisme de reversement des cotisations sociales perçues par l'Etat pour le compte de ce nouvel organisme doit être défini. Ce mécanisme serait confié à un organe de gestion créé à cet effet.

Ces politiques ne peuvent être exclusivement mises en œuvre qu'avec la volonté manifeste des différents acteurs politiques et administratives.

## II- Approches de solutions relatives à la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA

Il s'est révélé, après la réalisation des enquêtes, que le caractère délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA et l'inadéquation du système de retraite appliqué expliquent la mise en œuvre tardive des réformes d'ACTUARIA. A analyser cette approche, il revient de réétudier, avec minutie, les solutions proposées par ACTUARIA et d'accélérer la procédure en cours, tout en tenant compte du temps écoulé depuis le dépôt du rapport définitif (ACTUARIA 2008). Cependant, la cruciale question est le choix du régime de retraite. Compte tenu des avantages et des inconvénients du système de la répartition et celui de la capitalisation, le modèle suédois du régime de retraite pourrait être une référence. Pour ce faire, nous proposons l'adoption d'*un système de retraite financé par la répartition à 90% et la capitalisation à 10%*. En effet, 10% des cotisations perçues seront placés sur le marché financier. Les affiliés percevront entre 90% et 100% de leur pension normale selon la rentabilité du marché financier. Les gains résultant des placements serviront à couvrir les charges de fonctionnement du Fonds et à orienter sa politique.

En conclusion, réactualiser, tropicaliser (augmentation de l'âge du départ à la retraite ; du taux des cotisations etc.) avant d'appliquer rapidement les propositions de réformes paramétriques proposées par ACTUARIA, changer progressivement et à long terme le système des retraites en optant pour la répartition accompagnée d'une dose de capitalisation (10%) et étudier les modalités de ces approches constituent les solutions idoines au problème de mise en œuvre tardive des solutions proposées par ACTUARIA.

### III- Approches de solutions relatives à l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB

Le diagnostic a établi comme cause la difficulté d'élaboration et d'administration d'une source de financement certaine pour un tel système.

Ainsi, déterminer une ressource adéquate nécessaire à la viabilisation d'un tel système est la solution.

Les cotisations constitue la base actuelle de financement. Le financement de la protection sociale par un prélèvement assis sur les salaires augmente le coût de la production nationale par rapport aux biens importés alors que cette protection sociale ne profite pas non seulement aux travailleurs mais aussi aux consommateurs. Or la création d'une TVA dite sociale constituerait une façon de faire participer les consommateurs à leur protection sociale et d'améliorer la compétitivité économique du pays. Le mécanisme de cette *TVA dite sociale* visera à changer le mode de financement de la protection sociale, en augmentant la TVA et en baissant d'un montant équivalent (ou en éliminant) les cotisations sociales. Les résultats positifs espérés de l'institution de cette taxe sont nombreux. Par exemple le coût du travail local est réduit (baisse des charges), aidant les entreprises nationales à être plus compétitives, renforçant l'attractivité économique du territoire et augmentant les flux d'IDE (entrée de capitaux étrangers), maintenant ou augmentant le PIB et l'emploi sur le territoire. Aussi contribuera-t-il à réduire le travail dissimulé, augmenter le prix de vente des produits importés (hausse de la TVA non amortie par une baisse de cotisations) et baisser le prix de vente des produits locaux sur le marché domestique (si la hausse de la TVA est moindre que la baisse du coût de production lié à la baisse des cotisations) et surtout à l'exportation.

Selon les partisans anglais de la *TVA sociale*, une augmentation de la rentabilité des entreprises sur le territoire inciterait celles-ci à y investir et créerait des activités économiques et donc de l'emploi. Or, la version proposée par Jean Arthuis ou Philippe Marini se limite à un transfert d'une fraction des cotisations famille et maladie vers une augmentation de la TVA. En France, le niveau des cotisations sociales, un des plus élevés au monde, apparaît comme un

---

handicap pour la compétitivité économique des entreprises malgré l'instauration de la Cotisation Sociale Généralisée.

Pour ce faire, nous proposons la création de « *la TVA dite sociale* ». Cette opération consisterait tout simplement en une augmentation du taux de la TVA tout en diminuant le niveau des cotisations sociales. Le taux d'augmentation serait la quote sociale à reverser à l'organisme de sécurité sociale en vue de financer ses activités. Au nombre de ces activités, il s'agirait pour l'essentiel de construire les hôpitaux publics pour les indigents, de promouvoir la création des organismes publics d'aide psychologique ou de cadres de loisir et de valorisation des potentialités des personnes âgées au Bénin, d'allouer des allocations de chômage, et, éventuellement d'assurer une vieillesse à ces travailleurs (redéploiement des mutuelles de sécurité sociale). Il faudra préciser les modalités et conditions d'octroi des allocations de vieillesse à ces personnes.

Pour ce faire, nous suggérons une augmentation de 7% du taux de TVA et une diminution des cotisations familiales de 3%. Ainsi, le taux de TVA sera 25% tandis que les cotisations patronales seront de 11% pour les APE et varieront entre 13,4% et 16,4% pour les travailleurs du secteur privé. Ceci aurait un effet certain sur la compétitivité des produits locaux et importés. Cette action diminuera d'environ 6 milliards (Statistique CNSS 2008<sup>9</sup>) le budget de la CNSS et entraînerait une augmentation du déficit du FNRB. Cette situation constitue une mesure de résolution de ce problème sans pour autant porter atteinte au fonctionnement des autres structures. Les problèmes constatés auront un impact mineur. Cela s'explique par l'effectivité de la politique de rentabilisation des ressources de la caisse et les efforts de levée du déficit persistant du FNRB.

---

<sup>9</sup> 15 000 000 000 \*6/9

---

En termes de *technique fiscale*, la “ TVA dite sociale ” n’implique pas la modification de l’assiette et du champ d’application de la taxe sur la valeur ajoutée. Pour les raisons exposées plus haut, le champ des cotisations patronales, susceptibles d’être remplacées par un prélèvement d’une autre nature privilégiée, porte sur les cotisations patronales aux régimes de base de sécurité sociale. Techniquement, rien ne s’opposerait à ce qu’une hausse de TVA soit affectée au financement d’un régime d’assurance-chômage et risques divers.

Quant à *l’aspect juridique*, le droit communautaire ne fixant pas de taux plafond pour la TVA, l’augmentation du taux de la TVA ne soulève pas de problème juridique particulier. Toutefois, il faut également veiller à la réduction des ‘niches sociaux’ et de ses dispositifs dérogatoires de nature très différentes comme les taux réduits, les cotisations forfaitaires, les abattements d’assiette, assiettes forfaitaires ou assiettes ad hoc spécifiques, plafonnements d’assiette, mais également des dispositifs généraux et d’allègement de cotisations patronales.

#### IV- **Approches de solutions relatives à la diversification des politiques structurelles de refonte de la sécurité sociale au Bénin**

Le diagnostic établit l’inexistence d’une LFSS comme véritable cause de la diversification structurelle des politiques de refonte de la sécurité sociale. Il convient donc d’élaborer, de voter et d’exécuter une LFSS. En effet, les lois de financement de la sécurité sociale doivent être instituées, à la fois, pour résorber les déséquilibres financiers des régimes sociaux, et pour accroître, en matière de finances publiques, les compétences du parlement auparavant strictement réservées au vote du budget national. Ces lois doivent déterminer les conditions générales de son équilibre financier et ce, compte tenu de leurs prévisions de recettes tout en fixant ses objectifs de dépenses.

---

Comme structure des lois de financement de la sécurité sociale, il faudra distinguer deux types de lois de financement ; il s'agit de la loi de financement de l'année et de la loi de financement rectificative. *La loi de financement de l'année* devra comporter quatre séries de dispositions à savoir les dispositions relatives au dernier exercice clos, les dispositions relatives à l'année en cours, les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir et les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir. *Les lois de financement rectificatives* seront composées de deux parties distinctes ; une première partie concernant l'application de la partie relative à la loi de financement de l'année, comprenant les dispositions intéressant les recettes et l'équilibre général et, une deuxième partie relative à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses.

La préparation des lois sera du ressort du gouvernement notamment la Direction Générale du Budget, le Ministère de la famille et des actions sociales et le Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Les modalités d'adoption seront clairement définies dans les textes ; le vote et le contrôle de l'exécution seront confiés au parlement. La mise en œuvre de la loi sera faite par les différents organismes de sécurité sociale, les services du secteur hospitalier et médico-social. L'exécution des budgets devra obéir à des règles s'inspirant des dispositions du règlement général de la comptabilité publique qu'il s'agisse des agents ou des opérations d'exécution. Les opérations de contrôle seront confiées aux structures habilitées (IGF, Chambre des comptes).

Ce cadre d'harmonisation des politiques sera considéré dans une logique assez grande, notamment celle d'une multi-habilitation des régimes de sécurité sociale dans leur mission première de protection sociale.

---

V- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions

Elles constituent les préalables nécessaires à une véritable application des solutions précédemment énoncées. Elles sont formulées à l'endroit des autorités politiques, administratives et de gestion des organismes, mais également à l'endroit des populations à protéger.

Pour les autorités politiques et administratives, il s'agit :

- de la manifestation d'une volonté accrue des autorités à résorber ces problèmes ;
- de la révision de la constitution notamment en son article 99, et de l'insertion des modalités relatives aux lois de financement sur la sécurité sociale ;
- de l'élaboration et de l'adoption d'une loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;
- de la révision du code de sécurité sociale en vue de l'obtention d'un document unique, divisé en titres, et regroupant les textes régissant la sécurité sociale ;
- de la prise de mesures adéquates harmonisant les politiques macro-économiques et sociales.
- de la création d'un comité de gestion à l'instar de celui du Maroc qui, serait chargé de la gestion centralisée des ressources de tous les organismes de sécurité sociale (Nouvelle caisse des fonctionnaires ; CNSS, autres structures de sécurité sociale sous leur appellation nouvelle).

Pour les populations, elles veilleront à :

- renforcer leur politique de communication et à développer des stratégies idoines de prise en compte de leurs besoins à travers les campagnes ;

- 
- renforcer leur efficacité dans le travail et à l'auto emploi, afin d'accroître la Production Intérieure Nationale ;
  - améliorer leur conception du pouvoir public et s'inscrire dans une dynamique globale de résolution des maux de la société.

Pour les autorités administratives, il s'agira de :

- veiller au fonctionnement harmonieux de leurs structures à travers une bonne organisation des activités et des systèmes de traitement des dossiers ;
- veiller à mettre en œuvre une bonne politique de communication pour la vulgarisation de leurs prestations ;
- constituer un système de filtrage des différents handicaps à une bonne gestion de la structure et de trouver un mécanisme de résolution de ces problèmes.

## **Conclusion générale**

Depuis des décennies, la sécurité sociale constitue l'un des facteurs essentiels de protection contre le dénuement économique et social. La lutte pour le bien-être social et le renforcement de ses mécanismes constituent une préoccupation, nationale, régionale et mondiale. L'analyse du système de sécurité sociale au Bénin nous a permis de relever quatre problèmes spécifiques majeurs. Il s'agit de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB, de la mise en œuvre tardive des réformes paramétriques d'ACTUARIA, du non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB et de la diversification des politiques structurelles de refonte de la sécurité sociale.

Pour les résoudre, nous avons construit et vérifié des hypothèses à l'aide des enquêtes puis formulé des recommandations à l'endroit des acteurs chargés de la gestion du système. Il s'agit, entre autres, de doter le FNRB d'un budget autonome géré par un établissement public à caractère social à l'image de la CARFO (placée sous la tutelle du Ministère du Travail), de créer un système de sécurité sociale à l'endroit des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB, lequel système sera financé à l'aide de la création d'une TVA dite sociale et de réhabiliter un organisme bien approprié pour la conduite de cette politique. Par ailleurs, nous avons proposé au FNRB d'opter pour un système de répartition accompagné d'une dose (10%) de capitalisation. Enfin, l'ensemble du système de sécurité sociale sera géré spécifiquement par chacun de ces organismes, lesquels organismes seraient placés sous un Comité de Gestion. Ce Comité de Gestion se chargerait du recouvrement et de la centralisation des ressources de ces organismes. Il les ventilerait selon les besoins exprimés dans leur budget. Ce budget unique représentant le budget de la sécurité sociale sera voté par le parlement à travers une LFSS.

Cette loi de financement dégagerait les objectifs généraux de la sécurité sociale puis constituera le cadre unique d'harmonisation des politiques

---

sectorielles de la sécurité sociale. Les modalités d'exécution de ces réformes ont été clairement explicitées avec les précautions à prendre. Toutefois, il est important de souligner l'affirmation d'une volonté politique claire dans ce sens, par les dirigeants de notre Etat pour la prise en compte de ces mesures ; lesquelles mesures peuvent être améliorées par des études futures.

---

**BIBLIOGRAPHIE :**

1. AGBETI, S., (2010) : « **CONTRIBUTION A UNE MEILLEURE GESTION DES DOSSIERS DE PENSIONS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS A LA CNSS** » *ENAM*, ATSS 1.
2. ALBERT, JL., L. SAÏDJ : « **FINANCES PUBLIQUES** », 6<sup>e</sup> édition DALLOZ
3. PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE, (1959) : « **DECRET 59-222 DU 15 DECEMBRE 1959 PORTANT REGLEMENT SUR LA REMUNERATION, LES INDEMNITES ET AVANTAGES MATERIELS DIVERS ALLOUES AUX FONCTIONNAIRES DES ADMINISTRATIONS ET ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ETAT** ».
4. PRESIDENCE DU BENIN, (1963) : « **ORDONNANCE N° 63/PR DU 29 DECEMBRE 1966 PORTANT CODE DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITES** », Porto-Novo.
5. ASSEMBLEE NATIONALE, (1986) : « **LOI 86-014 DU 26 SEPTEMBRE 1986 PORTANT CODE DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITES** », Porto-Novo.
6. ASSEMBLEE NATIONALE, (1986) : « **LOI ORGANIQUE N° 86-021 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES** », Porto-Novo.
7. ASSEMBLEE NATIONALE, (1990) : « **LOI N° 90-32 PORTANT CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DU BENIN** », Porto-Novo.
8. ASSEMBLEE NATIONALE, (1998) : « **LOI N° 98-004 DU 27 JANVIER 1998 PORTANT CODE DU TRAVAIL** », Porto-Novo.

- 
9. ASSEMBLEE NATIONALE, (2010) : « **LOI N° 2010-10 DU 22 MARS 2010 PORTANT CODE DE SECURITE SOCIALE EN REPUBLIQUE DU BENIN** », Porto-Novvo.
  10. ASSEMBLEE NATIONALE, (1998) : « **LOI N°98-019 PORTANT CODE DE LA SECURITE SOCIALE EN REPUBLIQUE DU BENIN** », Porto-Novvo.
  11. ATINDEHOU, S. (2008) : « **CONTRIBUTION A UNE GESTION EFFICACE DES RESSOURCES BUDGETAIRES DU FNRB** » ENAM, AFT1.
  12. BOZIO, A., T. PIKKETY (2003) : « **PERTINENCE DE LA REFORME D'UN SYSTEME DE RETRAITE EN EUROPE** » OCDE.
  13. CAKPOSSE C., R. KOSSOUHO, (1998) : « **PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DE LA PENSION DES AGENTS PERMANENTS DE L'ETAT** », Maîtrise es Sciences Juridiques, UNB.FASJEP.
  14. CHAGNY, O., G. DUPONT et STERDYNIAK H., P. VERONI « **LA REFORME DES SYSTEMES DE RETRAITE EN EUROPE** »
  15. CNSS, (2008, 2007) : « **Rapport d'activités** »
  16. DE FOUCAULD, JB., (2002) « **LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE** »
  17. EDALO, G., (2010) « **CONTRIBUTION A L'ATTENUATION DES FACTEURS DE DEFICIT BUDGETAIRE DU FNRB** » ENAM, AFT1.
  18. FOURMANN, E., (2002) « **RAPPORT SUR LA SITUATION MACROECONOMIQUE DU BENIN ; UNE ECONOMIE EPIPHYTE** ».

- 
19. Groupe de développement Humain, Banque Mondiale (Juin 2004)  
« **OPTIONS POUR LA REFORME DES RETRAITES EN AFRIQUE FRANCOPHONE** » Cours à Distance.
20. GRUAT, J.V., (2006) « **PRINCIPES DE TOUTE REFORME PORTANT SUR LES PENSIONS** » Sirey.
21. HOLZMANN, R., (2002 ) : « **L'APPROCHE DE LA BANQUE MONDIALE QUANT A LA REFORME DES PENSIONS** » Banque mondiale, Washington, DC
22. HOUNMENO, G., (2007) « **CONTRIBUTION A UNE MEILLEURE DEFINITION DU STATUT JURIDIQUE ET FINANCIER DU FNRB** » ENAM, AFT1.
23. KAMARA, A. O., (2008) : « **ETUDE SUR LA PROTECTION SOCIALE & LA GESTION MEDICALE DE L'INDIGENCE AU TOGO** » *TO / 7003 / 001 N° 7 ACP TO 082*.
24. Kings, J., E. Turkisch et N. Manning (2007), « **LES REGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC ET LE DEFI DU VIEILLISSEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE** », *Documents de travail sur la gouvernance publique*, 2007/2, Éditions OCDE
25. LECHEVALIER A., 1999 : « **LA REFORME DES RETRAITES PUBLIQUES EN ALLEMAGNE** », *Revue de l'OFCE*, janvier
26. MM. MARTINEZ ET du MALTA « **DROIT BUDGETAIRE** » 2<sup>ème</sup> édition
27. MUZELLEC, R. (2000) : « **FINANCES PUBLIQUES** », 11<sup>e</sup> édition, SIREY, Paris

- 
- 28.OCDE **«REFORME DES PENSIONS, PERTINENCE ET PRINCIPES DE LA SECURITE SOCIALE»** DOCUMENT DE TRAVAIL AWP 3.1F
- 29.SCHMÄHL W., S. BÖHM, 1994 : **« LES REGIMES DE RETRAITE COMPLEMENTAIRE DU SECTEUR PRIVE ET DU SECTEUR PUBLIC EN REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE : VUE D'ENSEMBLE »**, *Revue de l'IRES*, été
- 30.VEIL M., 2001 : **« LA REFORME DES RETRAITES DE 2001 : UN PAS VERS LA CAPITALISATION »**, *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 69, mars
- 31.VLAAT, R., (2002) : **« DROIT ADMINISTRATIF »** 1<sup>ère</sup> édition DALLOZ
- 32.YANVOUN A., (2010) : **« CONTRIBUTION A L'ORGANISATION EFFICACE DU SYSTEME DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES A LA CNSS »** ENAM, ATSS1.

# ANNEXES

## **Liste des annexes**

**Annexe 1** : Organigramme de la DPRV ;

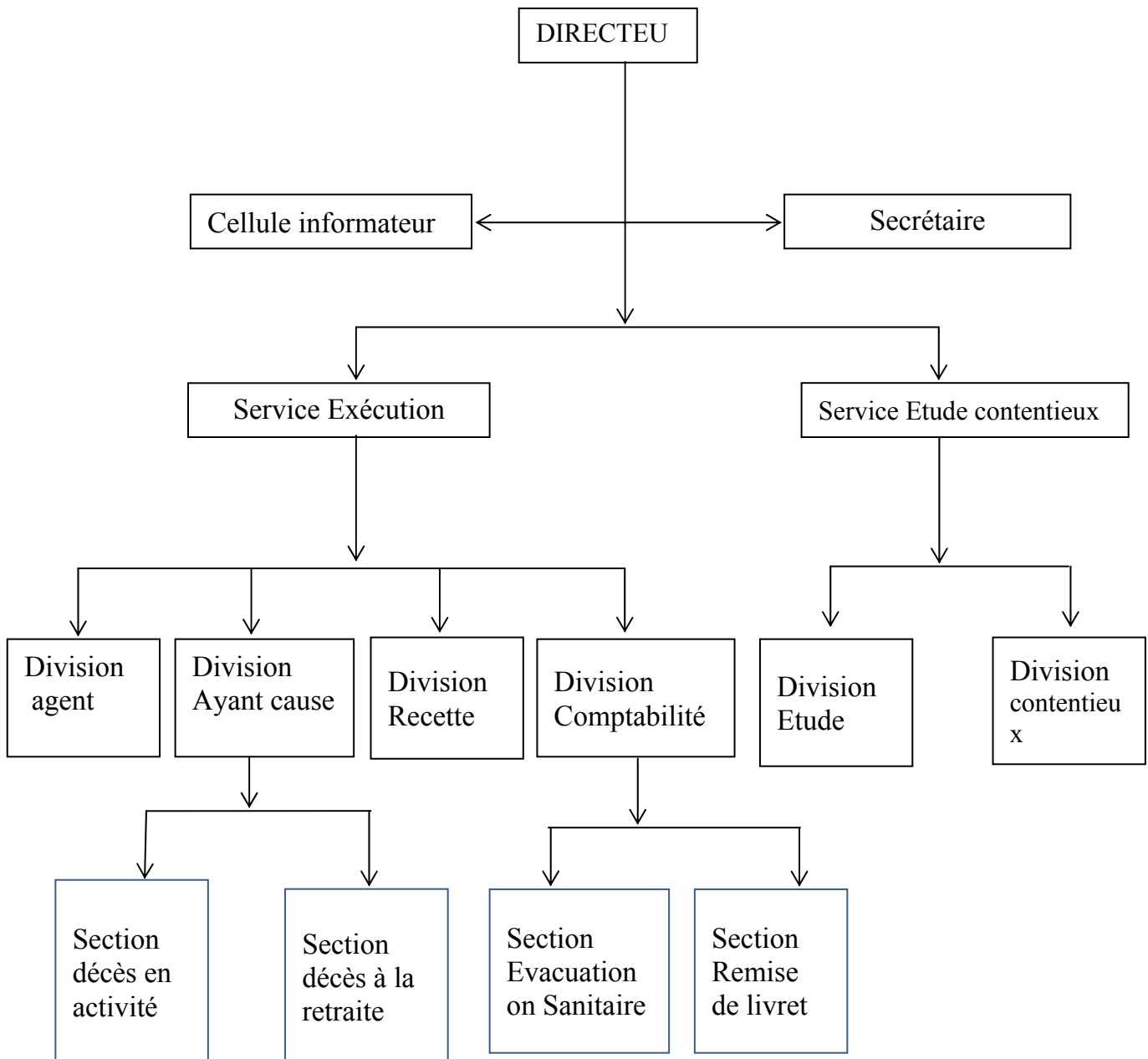
**Annexe 2** : Organigramme de la CNSS ;

**Annexe 3** : Tableaux n° 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 et 10.

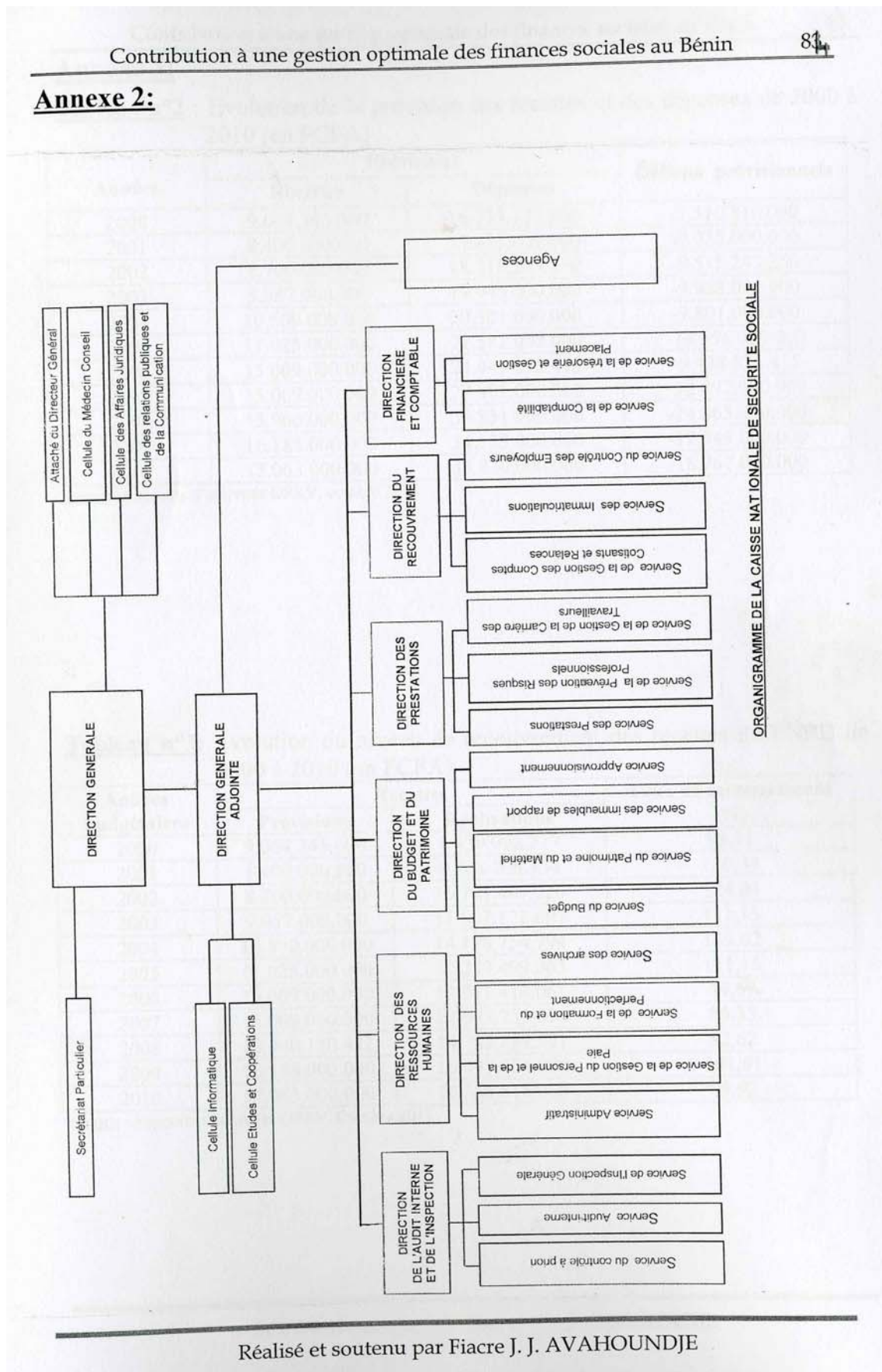
**Annexe 4** : Tableau de regroupement des problématiques possibles par centre d'intérêt ;

**Annexe 5** : Questionnaire ;

**Annexe 6** : Proposition de loi organique sur la sécurité sociale.

Annexe 1:**ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DES PENSIONS ET RENTES VIAGERES**

Annexe 2:



Annexe 3:**Tableau n°2** : Evolution de la prévision des recettes et des dépenses de 2000 à 2010 (en FCFA)

Années	Prévisions		Déficits prévisionnels
	Recettes	Dépenses	
2000	9.064.345.000	16.375.155.000	-7.310.810.000
2001	8.400.000.000	17.425.000.000	-9.025.000.000
2002	8.700.000.000	18.215.243.250	-9.515.243.250
2003	9.957.000.000	19.945.000.000	-9.988.000.000
2004	10.500.000.000	20.301.000.000	-9.801.000.000
2005	11.025.000.000	21.581.000.000	-10.556.000.000
2006	15.009.000.000	24.447.833.415	-9.438.833.415
2007	15.009.000.000	27.901.000.000	-12.892.000.000
2008	15.966.000.000	30.831.000.000	-14.865.000.000
2009	16.188.000.000	34.133.000.000	-17.945.000.000
2010	17.063.000.000	35.830.000.000	-18.767.000.000

Source : Rapports d'activités DPRV, octobre 2011

**Tableau n°3**: Evolution du niveau de recouvrement des recettes du FNRB de 2000 à 2010 (en FCFA)

Années budgétaires	Recettes		Taux de recouvrement (%)
	Prévisions	Réalisations	
2000	9.064.345.000	8.439.992.277	93,11
2001	8.400.000.000	9.268.706.334	110,34
2002	8.700.000.000	10.791.407.226	124,04
2003	9.957.000.000	11.067.122.697	111,15
2004	10.500.000.000	14.176.754.794	135,02
2005	11.025.000.000	12.257.409.065	111,15
2006	15.009.000.000	12.711.414.061	84,69
2007	15.009.000.000	12.957.739.074	86,33
2008	15.960.130.432	14.783.289.591	92,62
2009	16.188.000.000	16.497.934.506	101,91
2010	17.063.000.000	16.366.616.060	95,92

Source : Rapports d'activités DPRV, Octobre 2011

**Tableau n°4 : Evolution de la consommation des crédits du FNRB de 2000 à 2010 (en FCFA)**

Année budgétaires	Dépenses		Taux d'exécution(%)
	Prévisions	Réalisation	
2000	16.375.155.000	16.735.534.278	102,20
2001	17.425.000.000	17.602.668.217	101,02
2002	18.215.243.250	18.089.361.259	99,31
2003	19.945.000.000	20.945.301.869	105,02
2004	20.301.000.000	22.312.070.581	109,90
2005	22.461.000.000	23.028.812.576	102,53
2006	24.447.833.415	24.543.847.803	100,39
2007	27.901.000.000	28.227.000.000	101,17
2008	30.831.000.000	30.171.917.161	97,86
2009	34.133.000.000	31.644.001.532	92,71
2010	35.830.000.000	34.297.000.224	95,72

Source : Rapports d'activités DPRV, octobre 2011

**Tableau N°5 : Evolution du déficit budgétaire du FNRB de 2000 à 2010 (en FCFA)**

Années budgétaires	Réalizations		Déficits constatés
	Recettes	Dépenses	
2000	8.439.992.277	16.735.534.278	-8.295.542.001
2001	9.268.706.334	17.602.668.217	-8.333.961.883
2002	10.791.407.226	18.089.361.259	-7.297.954.033
2003	11.067.122.697	20.945.301.869	-9.878.179.170
2004	14.176.754.794	22.312.070.581	-8.135.315.787
2005	12.257.409.065	23.028.812.576	-9.771.403.511
2006	12.711.414.061	24.543.847.803	-11.832.433.742
2007	12.957.000.000	28.227.000.000	-15.270.000.000
2008	14.783.289.591	30.171.917.161	-15.388.627.570
2009	16.497.934.506	31.644.001.532	- 15.146.067.026
2010	16.366.616.060	34.297.000.224	-17.930.384.164

Source : Rapports d'activités DPRV, octobre 2011

**Tableau n°7 : Evolution comparée de la branche des prestations familiales par année des cotisations reçues et des prestations versées**

ANNEES	PRESTATIONS FAMILIALES		
	Cotisations	Prestations	Taux
2004	10 187 632 716	1 523 822 070	14.96%
2005	9 956 849 632	2 095 941 640	21.05%
2006	12 130 027 736	1 818 924 583	15%

<b>2007</b>	12 113 794 424	2 409 268 074	19.89%
<b>2008</b>	14 415 765 251	2 264 090 631	15.71%

Sources : Bilan CNSS 2004 à 2008

**Tableau n°8** : Evolution comparée de la branche des risques professionnels par an des cotisations reçues et des prestations versées

ANNEES	RISQUES PROFESSIONNELS		
	Cotisations	Prestations	Taux
<b>2004</b>	2 335 370 994	343 678 133	14.72%
<b>2005</b>	2 290 636 740	236 294 740	10.32%
<b>2006</b>	2 663 728 219	255 085 193	9.58%
<b>2007</b>	2 729 275 795	213 383 577	7.82%
<b>2008</b>	3 363 617 094	285 470 617	8.49%

Source : Bilans CNSS 2004 à 2008

**Tableau n°9** : Evolution comparée de la branche des pensions et par année des cotisations reçues et des prestations versées

ANNEES	PENSIONS		
	Cotisations	Prestations	Taux
<b>2004</b>	11 386 112 125	6 584 312 024	57.83%
<b>2005</b>	11 087 861 679	7 367 516 946	66.45%
<b>2006</b>	13 538 398 074	7 909 156 767	58.42%
<b>2007</b>	13 560 110 688	9 087 737 218	67.02%
<b>2008</b>	16 066 723 055	9 110 836 872	56.7%

Source : Bilans CNSS 2004 à 2008

<b>Tableau n°10 : Statistiques</b>		Données		Pourcentages
		2002	2010	
Effectif de la population totale		6 769 914	9 610 765	100 %
Effectif de la population active		2 830 876	4 017 300	41,80 %
Population active occupée		2 811 060	3 989 179	99,3 %
Proportion de la population active occupée dans le secteur informel		2 667 696	3 812 417	94,9 %
Proportion de la population active occupée dans le secteur formel	de l'Etat	73 088	103 719	2,6 %
	Privé	67 466	95 740	2,4 %

**Source : INSAE 2002 et 2009(Taux de croissance annuelle 3.23%)**

[Annexe 4](#) :

**Tableau n°11: Tableau de regroupement des problématiques possibles par centre d'intérêt**

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Finances sociales au Bénin	<p>absence d'une politique de vulgarisation des dispositions législatives du FNRB ;</p> <p>dualité des organes de gestion du FNRB ;</p> <p>absence d'autonomie dans la gestion par le FNRB de ses ressources</p> <p>ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB ;</p> <p>mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA ;</p> <p>inexistence pure et simple d'un régime spécial au Bénin</p> <p>absence d'un système de sécurité sociale pour les indigents ;</p> <p>diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin</p> <p>absence de convention ou d'accord de sécurité sociale entre le Bénin et certains pays ;</p>	Gestion peu optimale des finances sociales au Bénin	Problématique de la redynamisation de la gestion des finances sociales au Bénin
2	Politique budgétaire du FNRB	<p>dépassement constant des crédits budgétaires réservés aux évacuations sanitaires ;</p> <p>quasi - exclusion du budget du FNRB des recettes et des dépenses d'investissement ;</p> <p>ouverture des crédits à caractère évaluatif dans le budget du FNRB ;</p> <p>élaboration du budget du Fonds en perpétuel déséquilibre ;</p> <p>déficit sans cesse croissant du budget du FNRB ;</p> <p>absence de contrepartie directe des cotisations versées au Fonds ;</p>	Caractère désastreux de la politique budgétaire du FNRB	Problématique de reformation de la politique budgétaire du FNRB

3	système de traitement des dossiers des affiliés du FNRB et de la CNSS	retard dans la liquidation de certains dossiers des pensionnés du FNRB et de la CNSS ; système d'archivage défaillant à la CNSS et au FNRB ; impossible liquidation de certaines rentes d'invalidité au FNRB ; défaut de prise en compte des ayants cause de l'agent décédé en activité et devant normalement bénéficier d'une rente.	Défaillance du système de traitement des dossiers des affiliés du FNRB et à la CNSS	Problématique de l'amélioration du système de traitement des dossiers des affiliés du FNRB et de la CNSS
---	---	--	---	--

**Source : Réalisation personnelle**

Annexe 5**QUESTIONNAIRE**

Bonjour M... Mme....

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur « **la gestion optimale des finances sociales au Bénin** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes.

**1- Statut juridique et financier du FNRB**

a- Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine du caractère ambigu du statut juridique et financier du FNRB ?

- défaut d'application des dispositions réglementaires relatives à la gestion du FNRB ;
- confusion généralisée instaurée par les textes régissant le FNRB
- manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du FNRB...
- Autres.....

b- Que préconisez-vous pour remédier à cette situation ?

.....  
.....

**2- Mise en œuvre des réformes d'ACTUARIA**

a- Qu'est-ce qui, selon vous, explique la mise en œuvre tardive des réformes paramétriques d'ACTUARIA ?

- manque de volonté des acteurs chargés de la gestion du Fonds ;
- non disponibilité de ressources financières et matérielles ;
- caractère délicat des réformes paramétriques d'ACTUARIA.
- Autres (à préciser)

.....  
.....  
b- Que proposez-vous pour célérité dans la mise en œuvre desdites réformes ?  
.....  
.....

### **3- Inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS ou le FNRB**

a- Quelle est, selon vous, la cause de l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS ou le FNRB ?

- lenteur administrative dans la promotion et le développement d'un tel système ;
  - absence d'un modèle communautaire d'ordre régional ou sous régional réussi ;
  - difficulté d'élaboration et d'administration d'une source de financement certaine pour un tel système ;
  - Autres (à préciser)
- .....  
.....

b- Que suggérez-vous pour une prise en compte de ces personnes ?  
.....  
.....

### **4-Diversification des politiques structurelles de refonte de la sécurité sociale au Bénin**

a- Qu'est-ce qui, selon vous, explique la diversification des politiques structurelles de refonte de la sécurité sociale au Bénin?

- différence marquante des règles régissant les activités du secteur public et du secteur privé ;

- longue gestion séparée du système de sécurité sociale par deux organismes à différents statuts ;
- inexistence d'une LFSS au Bénin ;
- Autres ( à préciser)

.....  
.....

b- Que proposez-vous pour une harmonisation de ces politiques ?

.....  
.....

Merci pour votre collaboration

**Annexe 6**

République du Bénin

-----

Présidence de la République

-----

**Proposition de loi organique n° XXX-XXX du XX XX XXXX**  
**relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE,  
CHEF DE L'ÉTAT,  
CHEF DU GOUVERNEMENT,

vu la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin,

vu la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite,

vu la loi n°98-019 du 21 mars 2003 portant Code de Sécurité Sociale,

le Conseil des Ministres entendu en sa séance du XX X 20XX, promulgue la loi dont la teneur suit :

Art 1 : Il est inséré dans le nouveau code de la sécurité sociale, un titre dernier ainsi rédigé :

« Titre dernier »

« Lois de financement de la sécurité sociale »

Art 2 : Chaque année, la LFSS :

- approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité

---

sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

- prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;
- fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;
- fixe, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;
- fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base visés au 3o ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

Art 3 : La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives sur la sécurité sociale ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.

Outre celles prévues par l'article 2, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Tout amendement doit être accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre.

Les amendements non conformes aux dispositions du présent article sont irrecevables.

Art 4 : Le projet de LFSS de l'année est accompagné d'un rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Sont jointes au projet de loi, des annexes :

- présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population ;
- rendant compte de la mise en œuvre des dispositions des lois de financement de la sécurité sociale de l'exercice précédent ;
- décrivant l'évolution prévisible, pour l'année en cours et l'année suivante, des recettes et des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, le cas échéant, de leurs besoins de trésorerie en cours d'exercice, ainsi que les perspectives d'évolution de ces recettes et de ces dépenses pour les deux années postérieures ;
- décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, par catégorie, les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;
- faisant apparaître, pour l'année en cours, les compensations financières entre régimes ;
- décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes ayant pour mission de concourir au financement de ces mêmes régimes et, s'il y a lieu, à l'apurement de la dette ;
- retraçant pour les trois années précédentes, d'une part, les comptes de la protection sociale qui regroupent l'ensemble des prestations sociales et les moyens de leur financement en mettant en évidence leur place dans les équilibres généraux économiques et financiers, d'autre part, l'effort social de la

---

nation qui regroupe les prestations sociales et les charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables.

Est également joint le rapport de la Chambre des comptes prévu par l'article 42 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

Tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres.

Art 5 : En cas d'urgence, les limites prévues à l'article 3 peuvent être relevées par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans le prochain projet de LFSS.

Art 6 : Le projet de LFSS de l'année, y compris le rapport et les annexes mentionnés à l'article II est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 30 septembre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.

Art 7 : L'Assemblée nationale doit voter cette loi avant le 31 décembre de l'année

Art 8 : Chaque année, la Chambre des comptes de la cour suprême établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport présente, en outre, une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance.

---

Ce rapport est remis au Parlement

Les réponses faites aux observations de la Chambre des comptes sont jointes au rapport.

Art 9: Chambre des comptes peut être saisie par la commission parlementaire compétente de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède, dans ce cadre et à la demande de cette commission, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle

Art 10 : La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Cotonou, le XX X 20XX

Par le Président de la République,  
Chef de l'État,  
Chef du Gouvernement,

**Thomas Boni YAYI**

Le Premier Ministre,

**Pascal Irené KOUKPAKI**

---

Le Ministre de la Justice, de la Législation  
et des Droits de l'Homme

Le Ministre des Finances  
et de l'Économie

**Akuavi Marie-Elise GBEDO**

**Alayi Adidjatou MATHYS**

Le Ministre de la Famille et des affaires  
sociales

Le Ministre du Travail  
et de la Fonction Publique

**Fatoumata AMADOU DJIBRIL**

**Mémouna KORA ZAKI LEADI**

Ampliations : .....

.....

## **Table des matières**

IDENTIFICATION DU JURY .....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR .....	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS .....	iv
LISTE DES SIGLES .....	v
LISTE DES TABLEAUX .....	vi
GLOSSAIRE .....	vii
RESUME .....	ix
SOMMAIRE.....	xi
Introduction générale.....	1
Section <sub>1</sub> : De la présentation des organismes de sécurité sociale et de l'état des lieux du système de sécurité sociale au Bénin	4
Paragraphe <sub>1</sub> : De la présentation des organes de sécurité sociale.....	4
I- Du Fonds National des retraites du Bénin (FNRB) .....	4
A- Historique et mission.....	4
B- Organisation fonctionnelle de la DPRV .....	6
1- Secrétariat Administratif.....	7
2- Service des Etudes et du Contentieux .....	7
3- Service de l'exécution du Budget du FNRB .....	8
II- De la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) .....	9
A- Historique et mission.....	9
1- Historique .....	9
2- Mission .....	10
B- Organisation fonctionnelle de la CNSS.....	11

Contribution à une gestion optimale des finances sociales au Bénin	100
1- Administration Centrale .....	12
2- Services extérieurs.....	13
I- Du Fonds National des Retraites du Bénin .....	14
A- Des prestations fournies .....	14
1- Des pensions de retraite.....	14
2- Des pensions de réversion .....	15
3- Des pensions d'invalidité .....	16
4- Des allocations familiales.....	17
5- Des prestations sanitaires .....	17
B- Du régime juridique et financier du FNRB .....	18
1- Du régime juridique .....	18
2- Du régime financier.....	19
3- Des réformes envisagées .....	21
II- De la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.....	22
A- Des prestations offertes .....	22
1- Des prestations familiales et de maternité.....	22
2- De la prévention des risques professionnels.....	22
3- Des pensions.....	23
B- Du régime juridique et financier de la CNSS .....	25
III- De l'analyse du fonctionnement des autres organismes chargés de la protection sociale	26
IV- De l'analyse combinée des organismes de protection sociale.....	29
A- Des résultats de l'analyse.....	29
B- De l'inventaire des éléments de l'état des lieux .....	30

1- De l'inventaire des atouts .....	30
2- De l'énumération des problèmes .....	31
Section : Du ciblage de la problématique 33	
Paragraphe <sub>1</sub> : Du choix et de la spécification de la problématique.....	33
I- Du choix de la problématique .....	33
A- Du regroupement des problématiques par centre d'intérêt.....	33
B- De la justification de la problématique choisie .....	33
II- De la spécification de la problématique choisie .....	34
I- De la vision globale de résolution de la problématique .....	36
Section 1 : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude 40	
Paragraphe <sub>1</sub> : Des objectifs de l'étude à la revue de la littérature .....	40
I- Des objectifs de l'étude à la construction du Tableau de Bord .....	40
A- De la détermination des objectifs de l'étude .....	40
B- De l'élaboration du Tableau de Bord de l'étude (TBE) .....	42
1- De la construction des hypothèses de l'étude.....	42
a- Des causes et hypothèse liées au problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB .....	42
b- Des causes et hypothèse relatives à la mise œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA .....	43
c- Des causes et hypothèse construites pour le problème du non développement d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB .....	44
d- Des causes et de l'hypothèse élaborées pour le problème de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin .....	45
2- De l'élaboration proprement dite du Tableau de Bord.....	47
<b>II- De la revue de la littérature .....</b>	<b>49</b>

A- Des connaissances antérieures sur le problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB .....	51
B- Des connaissances antérieures sur le problème de la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA .....	53
C- Des connaissances antérieures sur le problème du non développement du système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB .....	55
D- Des connaissances antérieures sur le problème de la diversification des politiques structurelles de refonte de la sécurité sociale au Bénin .....	56
Paragraphe 2 : De la méthodologie de recherche à appliquer .....	57
I- Des approches empiriques .....	57
A- De la technique de collecte des données .....	57
B- De la technique de dépouillement et de présentation des données .....	58
II- Des approches théoriques .....	59
A- Du choix théorique lié au problème de l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB	59
1- Du repère d'amélioration du problème .....	59
2- Du seuil de décision .....	59
B- Du choix théorique lié au problème de la mise en œuvre tardive des réformes paramétriques d'ACTUARIA .....	59
1- De la norme d'amélioration du problème .....	59
2- Du seuil de décision .....	59
C- Du choix théorique lié au problème de l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB .....	60
1- Du repère d'amélioration du problème .....	60
2- Du seuil de décision .....	60

D-	Du choix théorique lié au problème de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin .....	60
1-	De la norme d'amélioration du problème.....	60
2-	Du seuil de décision .....	60
Section <sub>2</sub> : De la présentation des résultats d'enquête aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions		61
Paragraphe <sub>1</sub> : De l'établissement du diagnostic de l'étude.....		61
I-	De la Préparation et de la réalisation des enquêtes.....	61
II-	De la présentation et de l'analyse des données .....	61
A-	De la présentation et de l'analyse des données relatives à l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB.....	62
B-	De la présentation et de l'analyse des données relatives à la mise en œuvre tardive des réformes paramétriques d'ACTUARIA.....	63
C-	De la présentation et de l'analyse des données relatives au problème de l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB	64
D-	De la présentation et de l'analyse des données relatives au problème de la diversification des politiques structurelles de refonte des finances sociales au Bénin.....	65
III-	Du degré de vérification des hypothèses.....	66
A-	De l'hypothèse spécifique n°1 .....	66
B-	De l'hypothèse spécifique n°2.....	67
C-	De l'hypothèse spécifique n°3.....	67
D-	De l'hypothèse spécifique n°4 .....	68
IV-	Des éléments du diagnostic .....	68
Paragraphe <sub>2</sub> : Des approches et conditions de mise en œuvre des solutions proposées .....		69
I-	Approches de solutions relatives à l'ambiguïté du statut juridique et financier du FNRB	69

II- Approches de solutions relatives à la mise en œuvre tardive des bouquets de réformes paramétriques d'ACTUARIA .....	70
III- Approches de solutions relatives à l'inexistence d'un système de sécurité sociale en faveur des personnes non assurées par la CNSS et le FNRB .....	71
IV- Approches de solutions relatives à la diversification des politiques structurelles de refonte de la sécurité sociale au Bénin .....	74
V- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions.....	76
Conclusion générale .....	78
ANNEXES .....	84
Annexe 1.....	86
Annexe 2:.....	87
Annexe 3:.....	88
Annexe 4 : .....	87
Annexe 5 .....	90
Annexe 6.....	93
Table des matières .....	99