

Résumé de projet

Avril 2020

Le Burkina Faso a été sélectionné, avec sept autres pays, par le projet mondial "Améliorer les synergies entre la protection sociale et la gestion des finances publiques" financé par la Commission européenne. Ce projet est mis en œuvre au Burkina Faso conjointement par l'OIT et l'UNICEF, en étroite collaboration avec la Délégation de l'Union Européenne.

L'impact attendu du projet est la réduction des vulnérabilités et le renforcement de la cohésion sociale grâce à un système de protection sociale efficace et durable, visant une couverture universelle au Burkina Faso.

À cette fin, le projet apportera un appui au Secrétariat Permanent du Conseil National de la Protection Sociale (SP/CNPS) pour mener à bien un processus de dialogue national en vue d'améliorer le système de protection sociale au Burkina Faso.

Les domaines d'intervention du projet comprennent :

- (1) Une revue globale du système national et des dépenses de protection sociale et la formulation de recommandations avec toutes les parties prenantes pour la construction d'un socle de protection sociale et son financement durable,
- (2) Un appui technique pour la mise en œuvre effective et le renforcement du Régime d'Assurance Maladie Universel (RAMU), des services sociaux communaux et des mécanismes de ciblage des ménages en situation de pauvreté et de vulnérabilité, et
- (3) Un appui pour une meilleure intégration entre les interventions humanitaires et le système de protection sociale.

Le contexte

Le Burkina Faso est un pays est un pays sahélien enclavé, à faible revenu et aux ressources naturelles limitées.. L'économie est fortement dominée par l'agriculture, qui emploie près de 80 % de la population active. La production de coton est la principale culture de rente et représente 95 % des recettes d'exportation avec l'or. Cette situation géographique et économique génère aujourd'hui plusieurs facteurs de vulnérabilité pour le pays : Le pays est notamment fortement exposé aux effets de l'instabilité sahélienne et connaît depuis 2016 des violences armées répétées. Celles-ci ont entraîné la fermeture de services sociaux de base, notamment des écoles et des centres de santé, dans les régions du Sahel, du Nord et de l'Est et provoqué une crise humanitaire avec 1 049 767 déplacés internes à la date du 10 novembre 2020.

Le pays a adopté, en 2012, sa première Politique nationale de la protection sociale (PNPS 2013-2022) qui énonce les interventions contributives et non contributives pour la mise en place d'un système complet. Elle traduit la volonté du gouvernement du Burkina Faso d'apporter des réponses adéquates à la précarité, à l'exclusion sociale et aux difficiles conditions de vie des personnes vulnérables.

La PNPS 2013-2022 a pour objectif de contribuer au changement qualitatif des conditions de vie de toutes les couches sociales à travers (i) le développement de mécanismes adéquats et pérennes de prévention et de couverture des risques majeurs et de gestion des chocs et (ii) l'extension de l'assurance sociale à toutes les catégories de travailleurs ainsi que l'élargissement de la gamme des prestations à tous les risques sociaux.

Pour le suivi évaluation de la mise en œuvre de la politique, un dispositif institutionnel a été mis en place en juin 2013. Il repose sur un organe d'orientation et de décision, le Conseil national pour la protection sociale (CNPS) présidé par le Premier ministre, et des organes de coordination : le Secrétariat permanent du CNPS (SP/CNPS), les cellules interministérielles spécialisées chargées respectivement des filets sociaux et de l'assurance sociale ainsi que les cellules régionales de la protection sociale.

Analyse du problème

Depuis son indépendance, le Burkina Faso a mis en place progressivement un ensemble de dispositifs et de programmes de protection sociale axés sur l'assurance sociale, les filets sociaux et les services sociaux. Ce système de protection sociale est aujourd'hui amplifié par la multiplication des programmes humanitaires et de prise en charge des populations déplacées et fragilisées par la crise sécuritaire. Cette pluralité de dispositifs et de programmes souligne la volonté d'action de l'Etat en faveur de la population dont 40,1% des individus vit en dessous du seuil de pauvreté.

Cependant, de nombreuses faiblesses persistent :

- **Le financement de la protection sociale est important mais largement dépendant des partenaires extérieurs.** Une revue des filets sociaux réalisée par la Banque Mondiale en 2015 (1) , estimait les dépenses totales de protection sociale, hors santé, à 4,2% du PIB, ce qui place le Burkina Faso proche de la moyenne observée en Afrique Subsaharienne estimé à 4,5%. La plus grande part des ressources est consacrée aux programmes de filets de sécurité sociale (2,3 % du PIB). La prolifération des programmes de filets de sécurité sociale a accru la dépendance vis-à-vis du financement extérieur ; selon la révision de la BM en 2015, les filets sociaux sont financés à 50 % par l'État et à 50 % par les partenaires internationaux.
- Un **système national de protection sociale reste très fragmenté.** Ce système est aujourd'hui un ensemble hétérogène de dispositifs, de multiples stratégies sectorielles et de programmes, parfois de faible ampleur, dans le cadre de la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté. Cette situation résulte en grande partie de la volonté des différents acteurs, y compris les partenaires extérieurs, de voir leurs interventions intégrées dans la politique nationale.
- **Des décisions stratégiques fortes, mais des retards dans la mise en œuvre** des programmes phares lancés par la PNPS. Ceci est notamment le cas du régime d'assurance maladie universelle (RAMU) adopté en 2015 qui a donné lieu à la création d'une Caisse nationale d'assurance maladie universelle (CNAMU) en 2018 mais dont la mise en œuvre des prestations reste en suspens. Autre réforme phare, l'élaboration d'une méthodologie unifiée de ciblage des personnes vulnérables pour la construction d'un registre national unifié reste au stade de la concertation entre les différents acteurs.

Le contexte actuel apparaît à première vue peu propice à une réflexion sur la construction d'un système durable de protection sociale, les priorités nationales étant aujourd'hui orientées vers l'urgence. Pourtant il apparaît opportun de renforcer ce système national afin de consolider les fondements du développement économique et social.

Il est en effet mondialement reconnu aujourd'hui que l'investissement dans un système national de protection sociale produit un impact positif en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités, de cohésion sociale et stabilité politique, de développement humain et de croissance économique inclusive. De même, un système de protection sociale solide permet d'améliorer l'efficacité des réponses humanitaires. Parallèlement, celles-ci renforcent le système de protection sociale lorsqu'elles sont organisées et institutionnalisées dans ce sens.

Peu de données sont disponibles concernant la couverture des régimes et programmes d'assurance et d'assistance sociale. Une revue des filets sociaux réalisée par la Banque mondiale en 2015 (1) montre que 5,7% des personnes âgées bénéficient d'une pension et globalement, 2,9% de la population totale bénéficie de transferts tels que les bourses scolaires, les appuis en cas de chocs, les soutiens des ONG et les distributions de vivres. Selon le FMI, le plus important programme de filets sociaux, financé par l'Etat et la Banque Mondiale, avait une couverture de 81,857 bénéficiaires en juin 2019, avec des transferts monétaires d'un montant total de 13,6 milliards de Francs CFA (2). Concernant la couverture santé, le dernier recensement des mutuelles de santé date de 2013 et n'est plus représentatif aujourd'hui. Le manque de données renforce la nécessité d'une revue globale qui devra permettre de constituer une base de données pour le pilotage futur du système national de protection sociale.

- **Une couverture encore faible de la population et répondant peu efficacement aux diversités liées notamment au genre et aux besoins des personnes avec un handicap :** 92% de la population reste exclu des programmes de protection sociale. Cette exclusion touche surtout les enfants, les adolescents/es et les femmes. Ces dernières connaissent encore des privations en termes d'accès aux services sociaux de base. Cette exclusion touche aussi les personnes vivant avec un handicap notamment un accès limité aux services de santé, à l'éducation et à l'emploi.

- **Les besoins de renforcement des capacités institutionnelles au niveau central et local sont importants** pour l'accompagnement de la mise en œuvre de la PNPS. Ces besoins concernent toutes les parties prenantes, des services centraux, aux collectivités territoriales en passant par les partenaires sociaux, les parlementaires, les ONG et les organisations à base communautaire. Ils sont d'une part technique pour soutenir la planification et l'opérationnalisation des mesures de protection sociale, le renforcement de la coordination des

interventions et la construction d'une architecture cohérente de la protection sociale. D'autre part, elles se concentrent sur le financement du système national et la mise en place d'une stratégie durable de mobilisation des ressources.

- Dans le contexte social complexe de fragilité et d'insécurité que traverse le pays, **un défi important est la nécessité de bâtir une protection sociale adaptative face aux chocs.** Ce contexte nécessite de bâtir des passerelles entre les mécanismes de prévoyance organisés par le système national de protection sociale et les réponses humanitaires.

Objectifs

L'objectif général est de contribuer à la réduction des vulnérabilités et le renforcement de la cohésion sociale à travers un système de protection sociale efficace et durable, et tendant vers une couverture universelle au Burkina Faso. Dans ce sens, le projet vise à appuyer une concertation entre les parties prenantes afin de renforcer les fondements du système national de protection sociale, en respect des conventions internationales pertinentes (3), de l'égalité des sexes et tenant compte des besoins des personnes fragiles et vulnérables dont les femmes et les enfants, les personnes âgées et celles vivant avec un handicap. Dans le contexte spécifique du Burkina Faso, il s'agira d'appuyer la mise en cohérence de l'architecture de la protection sociale pour une couverture élargie et des prestations plus adéquates, et d'articuler celles-ci avec les interventions humanitaires, tout en garantissant la viabilité financière du système et la stabilité macroéconomique du pays.

Pour atteindre cet objectif de développement, le projet s'appuie sur une approche progressive à travers ses trois objectifs spécifiques :

- Objectif spécifique 1 : La conception, la coordination, le suivi et le financement des régimes et programmes inclusifs et sensibles au genre du système national de protection sociale du Burkina Faso sont renforcés en faveur des ODD 1 et 10
- Objectif spécifique 2 : Les acteurs institutionnels et techniques bénéficient d'un appui pour la mise en œuvre de la couverture maladie universelle et l'organisation de mécanismes de proximité pour l'extension des régimes et des programmes de protection sociale dans les communes, adaptés notamment aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité et de fragilité temporaire et durable, y compris les personnes déplacées internes.
- Objectif spécifique 3 : Les programmes de réponse aux chocs, adaptés aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité, de fragilité et insécurité, y compris les personnes déplacées internes, sont intégrés dans le système national de protection sociale, en cohérence et synergie avec l'ensemble des régimes et programmes d'assurance et d'assistance sociale et de filets sociaux.

Parties prenantes et groupes cibles

L'ampleur des défis à relever par la PNPS nécessite de bâtir une approche participative qui repose sur un large consensus national. Celle-ci implique différents acteurs nationaux qui seront les bénéficiaires directs du projet :

- **Les institutions de gouvernance** : Le projet collaborera étroitement avec le Secrétariat Permanent du Conseil National pour la Protection Sociale (SP/CNPS), structure de coordination multisectorielle en charge des décisions et des orientations pour assurer une mise en œuvre efficace de la PNPS. Concernant les questions humanitaires, le projet assurera une concertation avec le Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR).
- **Les acteurs techniques** qui interviennent dans la mise en œuvre des mesures, la fourniture des prestations et la mobilisation des bénéficiaires des régimes et programmes de protection sociale. Il s'agit notamment des ministères techniques, des dispositifs de sécurité sociale, des partenaires sociaux, du mouvement mutualiste et des ONG, ainsi que les programmes d'assistance sociale, y compris les programmes de filets sociaux.

Le projet s'inscrit dans :

- l'axe II Développement du capital humain du Plan National de Développement Economique et Social (PNDES 2016-2020)
- La mise en œuvre et le renforcement des mesures de la PNPS 2013-2022 adoptée en 2012. Le projet accompagne la concertation nationale en vue de l'élaboration d'une nouvelle politique nationale à l'échéance de la PNPS en 2022.
- le cadre de coopération entre le Burkina Faso et le Système des Nations Unies 2018-2020 « Renforcer, anticiper mobiliser pour transformer le Burkina Faso ». Le projet participe à la réalisation du pilier 3 « Croissance inclusive durable, emplois décents et sécurité alimentaire ».
- L'atteinte des Objectifs de développement durable 1 "Pas de pauvreté" et 10 "Réduction des inégalités". Le projet favorise également le progrès vers les ODD 2 "Faim Zéro", 3 "Bonne santé et bien-être", 5 "Égalité des sexes", 8 "Travail décent et croissance économique", 16 "Sociétés pacifiques et inclusives" et 17 "Partenariats pour les objectifs ».
- L'objectif global de l'Union Européenne de soutien au développement économique et sociale au Burkina Faso et de réduction de la pauvreté. Le projet interviendra en lien notamment avec le Programme d'Urgence pour le Sahel (PUS), le projet « Bridging the Gap » et ECHO.
- La réalisation de la priorité 2 « Renforcement et extension de la protection sociale » du Programme Pays de promotion du Travail Décent (PPTD) pour la période 2020-2022, convenu entre le Burkina Faso et l'OIT.
- Les priorités du Plan Stratégique de l'UNICEF, en matière de protection sociale, gestion des finances publiques pour l'enfance et de suivi de la pauvreté de l'enfance.

- **Les partenaires techniques et financiers** : les résultats du projet seront partagés et discutés dans le cadre du groupe sur la protection sociale des partenaires techniques et financiers (PTF). Le projet appuiera la construction d'une vision harmonisée de la protection sociale et la coordination des interventions en appui à la PNPS.

La phase préparatoire du projet a permis d'identifier des besoins de renforcement des capacités en matière de connaissance de la protection sociale. Il s'agira de promouvoir une compréhension et un langage communs partagés par tous les acteurs au Burkina Faso, afin de préparer un processus de dialogue national constructif.

Les bénéficiaires finaux sont les populations actuellement exclus de toute protection sociale adéquate et durable, notamment ceux qui bénéficient des opérations de soutien budgétaire financées par l'Union Européenne. Ce groupe est vaste et rassemble notamment les enfants, les personnes handicapées, les femmes et les filles, les travailleurs et les travailleuses de l'économie informelle et rurale et les personnes dans les zones fragiles.

Calendrier

Le projet a débuté le 01 avril 2020 pour une durée de 3 ans. L'approche identifiée est progressive ; elle débute avec la réalisation de la revue globale du système national de protection sociale et l'amorce d'un dialogue national.

Ce projet a été conçu avant le déclenchement de la pandémie de COVID-19 et il débute au Burkina Faso au même moment que la mise en place des mesures restrictives prises par le gouvernement. Face au défi que cette pandémie représente, avec des implications sociales et économiques importantes, les activités immédiates du projet ont été ajustées.

Sources

- (1) The way forward for social safety nets in Burkina Faso, Social Protection and Jobs, Africa Region, World Bank, 2019
- (2) Burkina Faso, Third review under the extended credit facility arrangement – press release; and staff report, Country report n°19/393, IMF, December 2019
- (3) Les instruments internationaux les plus pertinents qui établissent le droit humain à la sécurité sociale et des orientations pour construire des systèmes complets de protection sociale sont notamment recensés dans : [Construire des systèmes de protection sociale. Normes internationales et instruments relatifs aux droits humains, BIT, Genève, 2018](#)

Pour en savoir plus :

- ✘ Plateforme de la protection sociale de l'OIT (<http://www.social-protection.org/>).
- ✘ Site Web et médias sociaux de L'UNICEF :
 - https://www.unicef.org/infobycountry/burkina_faso_39159.html ;
 - <https://www.facebook.com/unicef> ;
 - <https://twitter.com/unicef> ;
 - <https://www.youtube.com/unicef>
- ✘ Plateforme de la protection sociale des partenaires techniques et financiers (<http://socialprotection.org/>).
- ✘ Initiative d'évaluations inter-agences de la protection sociale - Inter Agency Social Protection. Assessments (ISPA) (<https://ispatools.org/>)

Le projet au Burkina Faso :

BIT : Olivier Louis dit Guerin (louisditguerin@ilo.org)

UNICEF : Chrystian Solofo-Dimby (csolofodimby@unicef.org)

Objectifs du projet

Objectif spécifique 1 : La conception, la coordination, le suivi et le financement des régimes et programmes, sensibles au genre et inclusifs, du système national de protection sociale du Burkina Faso sont renforcés en faveur des ODD 1 et 10

Résultat 1.1 Réalisation d'une revue globale du système national de protection sociale à l'aide des outils ISPA en vue de l'adoption de recommandations consensuelles pour améliorer le système de protection sociale

- Renforcer la coordination multisectorielle et faciliter un dialogue national
- Renforcer les capacités des parties prenantes nationales
- Réaliser une revue du système national de protection sociale
- Appuyer l'élaboration de recommandation et réformes

Résultat 1.2 Le Burkina Faso dispose d'une stratégie de financement durable et adéquate de son système de protection sociale

- Réaliser une revue des dépenses de protection sociale
- Évaluer les coûts des garanties d'un socle national de protection sociale
- Identifier les possibilités de mobiliser des ressources durables
- Fournir un appui technique et méthodologique au SP-CNPS et au ministère des Finances
- Renforcer les capacités des parties prenantes nationales
- Préparer l'argumentaire et entreprendre des actions de plaidoyer

Objectif spécifique 2 : Les acteurs institutionnels et techniques bénéficient d'un appui pour la mise en œuvre de la couverture maladie universelle et l'organisation de mécanismes de proximité pour l'extension des régimes et des programmes de protection sociale dans les communes, adaptés notamment aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité et de fragilité temporaire et durable, y compris les personnes déplacées de force

Résultat 2.1 Renforcement des capacités des acteurs institutionnels et techniques et des outils permettant de suivre les progrès réalisés dans l'extension de la protection sociale

- Réaliser une cartographie du système statistique de la protection sociale
- Apporter un appui technique pour l'élaboration d'un cadre pour le suivi et l'évaluation
- Renforcer les capacités des parties prenantes

Résultat 2.2 Renforcement des capacités techniques des régimes pour assurer la qualité et la durabilité des garanties minimales de protection sociale.

- Fournir une assistance technique à la CNAMU, au mouvement mutualiste et aux partenaires sociaux pour la mise en œuvre effective de la RAMU et son extension aux secteurs formel et informel et au secteur rural.
- Concevoir et tester des mécanismes de conseil aux bénéficiaires dans les communes
- Appuyer l'harmonisation et le renforcement des mécanismes de ciblage

Objectif spécifique 3 : Les programmes de réponse aux chocs, adaptés aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité, de fragilité et insécurité, y compris les personnes déplacées de force, sont intégrés dans le système national de protection sociale, en cohérence et synergie avec l'ensemble des régimes et programmes d'assurance et d'assistance sociale et de filets sociaux

Produit 3.1 Renforcement des capacités des mécanismes et programmes pour assurer la construction d'un système de protection sociale qui puisse également répondre aux besoins de protection sociale dans le contexte de crise et de fragilité du Burkina Faso.

- Appuyer la concertation entre les acteurs de la protection sociale et ceux des réponses humanitaires afin de bâtir un système complet de protection sociale adaptative.
- Appuyer l'identification, l'enregistrement et l'intégration des bénéficiaires des interventions humanitaires et des personnes déplacées dans le registre social unique, les services sociaux communaux et le régime de santé universel.
- Appuyer l'intégration des données (sur la couverture, les prestations, le financement, etc.) des interventions humanitaires dans le système national d'information sur la protection sociale.
- Documenter les bonnes pratiques en matière de liaison entre la protection sociale et les interventions humanitaires.