



Feuille de route pour l'élaboration d'un socle de protection sociale au Burkina Faso

Juin 2010

Contexte

La crise économique mondiale actuelle a montré que les ménages qui ont accès à la protection sociale sont moins affectés par les effets de la crise et que la redistribution de la richesse, par le biais de la protection sociale, permet aux personnes vulnérables de continuer à contribuer à l'économie.

Cependant, seule une personne sur cinq dans le monde bénéficie d'une couverture adéquate, et les exclus se concentrent essentiellement dans l'économie informelle et parmi les couches vulnérables de la population.

Le rôle de la protection sociale en tant qu'instrument de réduction de la pauvreté, de contribution au développement durable et comme mécanisme de stabilisation de l'économie, a été mis en exergue par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui a adopté en avril 2009 « l'Initiative pour un Socle de Protection Sociale » (SPF-I), parmi ses neuf priorités pour la lutte contre la crise économique.

Dans le contexte de l'unité d'action, par laquelle toutes les agences des Nations Unies joignent leurs forces, se fixent des priorités communes et identifient les solutions permettant un plus grand impact, le socle de protection sociale est considéré comme une réponse immédiate et efficace à la crise. Il est également un instrument durable de réduction des inégalités socio-économiques et de contribution à la croissance économique à long terme.

Le rôle des régimes de sécurité sociale comme stabilisateurs sociaux et économique est explicitement reconnu par la plupart des gouvernements. L'expérience internationale ainsi que les études réalisées dans divers pays, notamment par le BIT, montrent que la



Initiative pour un socle de protection sociale



coordinateurs globaux

BIT

OMS

agences de coopération

FAO, FMI, HCDH, ONU

Commissions régionales,

ONUSIDA, UNICEF, PNUD,

NUDAES, UNHABITAT,

UNHCR, UNODC, UNRWA,

Banque Mondiale, PAM,

OMM

construction d'un ensemble de garanties de base de protection sociale, constituant un socle de protection sociale, peut être abordable dans la plupart des pays. Ce concept doit être exploré dans le cadre d'un processus réaliste de dialogue nationale et implique l'établissement de priorités et la réalisation de choix difficiles. Un groupe d'experts inter-agences des Nations Unies a développé (Turin, 13-15 Octobre 09) un manuel (Manuel and strategic framework for joint UN country operations, Nov. 09) afin d'aider les équipes pays du système des Nations Unies ainsi que les acteurs nationaux dans la construction et le déploiement du socle de protection sociale.

Par une lettre du 24 septembre 09, le Premier Ministre du Burkina Faso a sollicité un soutien de l'OIT et de l'Initiative conjointe des Nations Unies afin d'accompagner le pays dans son processus de mise en place des composantes prioritaires de protection sociale. Les inondations récentes dans certaines régions du

pays et les effets de la crise économique justifient la requête du Burkina et renforcent la pertinence d'un soutien de l'initiative conjointe pour un socle de protection sociale. Le Burkina Faso sera ainsi le premier pays dans lequel le manuel sera appliqué.

Le contexte national est aujourd'hui propice pour une telle initiative. En effet d'une part, la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable du Burkina (SCADD 2011-2015) ainsi que le Document Cadre des Nations Unies pour le Développement ('UNDAF) sont en cours d'élaboration et tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de mettre plus en valeur la protection sociale au sein des priorités et des orientations des ces documents de référence.

D'autre part, le Burkina Faso, avec l'appui des agences du SNU, entreprend depuis 2008 différentes actions importantes en matière de protection sociale, dans les domaines des filets de sécurité, de la sécurité alimentaire et de l'assurance maladie universelle.

Définition du socle de protection sociale

Le socle de protection sociale fournit un cadre stratégique par lequel les pays peuvent étendre la protection sociale, intensifier les programmes existants ou répliquer les bonnes pratiques

d'autres pays. Grâce à une réponse coordonnée, chaque agence de l'ONU peut offrir un soutien technique et politique dans leurs domaines d'expertises en rapport avec la protection sociale, mobilisant des experts, des ressources et un important soutien logistique.

Il ne s'agit pas d'une solution unique, mais d'un ensemble flexible de garanties qui contribuent au respect des droits de l'homme :

Les principes clés du socle de protection sociale

- **Universalité** : Paquet de base accessible à tous
- **Flexibilité et progressivité** : Paquet de base réaliste, adapté au contexte, permettant une amélioration progressive et continue à moyen et long terme
- **Choix basé sur coût-efficacité et impact** : Besoins énormes / ressources limitées
- **Pluralisme et coordination** : Pour obtenir un impact maximum sur les populations
- **Gestion des connaissances et appui technique** : Concept nouveau et complexe, importance des échanges, de communication et de supports techniques pointus.

- *Des services publics de base*: l'accès, aux plans géographique et financier, aux services (tels que l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, les soins de santé et l'éducation).

- *Les transferts sociaux*: un ensemble de transferts sociaux de base au profit des pauvres et des personnes vulnérables pour leur assurer une sécurité de revenu minimale et l'accès aux soins de santé élémentaires.

La composante « Transferts sociaux » comporte un ensemble de garanties sociales de base apportées par le biais de transferts en numéraire et en nature, généralement pour assurer :

- L'accès universel aux services essentiels, tels que la santé, une alimentation suffisante et nutritive, l'eau et les services d'assainissement, l'éducation, le logement etc.
- La sécurité de revenu (ou subsistance) pour tous les enfants par le biais des allocations familiales;
- La garantie de revenu alliée aux garanties d'emploi et/ou autres politiques appliquées sur le marché du travail en faveur des membres de la population en âge et capable de travailler qui ne peuvent pas gagner suffisamment sur le marché du travail;

- La sécurité de revenu par le biais des pensions de base financées par les recettes publiques en faveur des personnes âgées, des personnes handicapées et celles qui ont perdu le principal soutien de la famille.

Le terme « garanties » laisse ouverte la question de savoir si tous ces transferts ou certains d'entre eux sont (i) accordés sur une base universelle à tous les citoyens; ou (ii) s'ils sont accordés dans le cadre de régimes de sécurité sociale à adhésion obligatoire, contributifs et à caractère général, ou (iii) s'ils ne sont accordés qu'en cas de besoin avéré, ou encore (iv) basés sur certaines conditions liées au comportement. Le facteur déterminant est l'accès de tous les citoyens aux services de santé élémentaires et la garantie d'un revenu minimal.

Cadrage du socle de protection sociale au Burkina Faso

Objectif

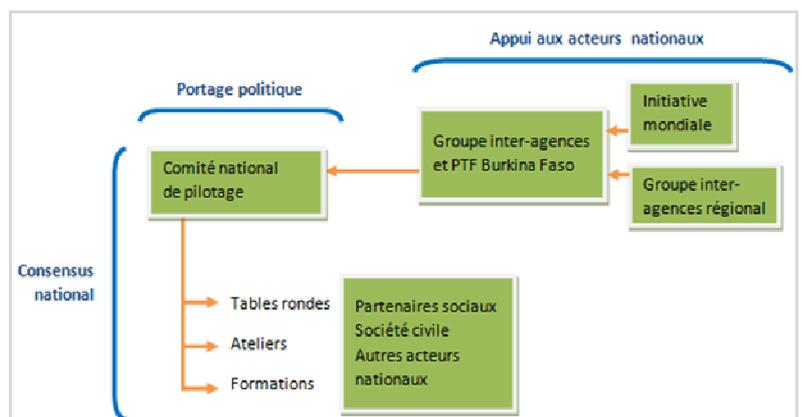
L'initiative conjointe pour un socle de protection sociale vise à appuyer le Burkina Faso dans ses efforts visant à construire, étendre et/ou réorienter son système de protection sociale, afin de répondre aux besoins de protection de tous, notamment des plus pauvres et vulnérables qui ont été les plus durement

touchés par la crise mondiale. Le socle de protection sociale devra contribuer à court terme à favoriser la sortie de crise et jeter les bases d'une architecture logique, cohérente et viable à long terme des dispositifs nationaux de protection sociale.

Cadrement institutionnel du processus

Le processus de construction d'un socle de protection sociale est menée par les acteurs et décideurs nationaux : Les gouvernements (ministères du travail, de la santé, des finances, de l'agriculture, de l'enseignement de base etc.), les partenaires sociaux, les ONG nationales, etc. Ces acteurs nationaux bénéficient de l'appui des institutions spécialisées de l'ONU (BIT, OMS, FAO, FMI, HCDH, Commissions régionales de l'ONU,

ONUSIDA, PNUD, NUDAES, UNESCO, FNUAP, UNICEF, UN-HABITAT, UNHCR, ONUDC,



UNRWA, PAM, OMM), d'autres organisations internationales comme la Banque Mondiale, des banques régionales de développement, des donateurs bilatéraux, des fonds mondiaux et des ONG internationales. L'Initiative transcendant le mandat d'une institution particulière et toutes les connaissances développées par les différentes institutions des Nations Unies engagées dans des activités de protection sociale sont mises en commun. Ainsi, les différentes agences participantes partageront des informations sur les activités liées à la protection sociale qu'elles mènent dans différents pays, et qui seront utiles dans le cadre du développement du socle de protection sociale.

Au Burkina Faso, suite aux échanges entre son Excellence Monsieur le Premier Ministre et Monsieur J.Somavia, DG du BIT, le ministère de l'Economie et des Finances a entrepris une première consultation entre ministères, en février 10, afin d'examiner la faisabilité d'un processus de mise en place d'un socle de

protection sociale avec comme éléments d'orientation proposés :

- Identifier le dispositif à mettre en place pour piloter le processus,
- Réaliser un état des lieux de la protection sociale au Burkina,
- Examiner l'expérience d'autres pays,
- Identifier les actions à mener.

Plusieurs agences onusiennes sont actives dans le domaine de la protection sociale au Burkina Faso, notamment l'UNICEF, le PAM, l'OMS, le BIT et l'ONUSIDA. Une coalition de ces agences intégrant également des acteurs tels que la Banque mondiale, le FMI, l'Union Européenne, l'Ambassade des Pays Bas et autres partenaires techniques et financiers s'organise depuis 2009 afin d'apporter un appui au gouvernement pour l'élaboration d'une stratégie cohérente de protection sociale.

Processus

Le développement d'un socle de protection sociale nécessite à la fois de mettre en place ou de renforcer les réponses immédiates à la crise et une planification minutieuse des stratégies à long terme.

Le processus de construction d'un socle de protection sociale repose avant tout sur :

- Une volonté politique forte et durable
- Un consensus national
- Un travail technique

Le tableau suivant résume les grandes étapes du processus engagé au Burkina Faso et les activités en cours (juin 2010) et programmées.

| Etapes | Activités réalisées et acteurs | |
|--|---|--|
| | | Activités en cours / prévues et acteurs |
| Raising awareness National SPF task Force | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifier les parties concernées à l'échelle nationale ▪ Informer et sensibiliser les acteurs clés nationaux ▪ Créer un consensus national ▪ Organiser une « task force » nationale, groupe de travail interministériel, etc. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Janv.2010 – Formation sur la protection sociale (UNICEF MASSN et MEF) ▪ Fév. 2010 – Création d'un comité interministériel de pilotage de la politique de protection sociale (MEF et ministères techniques) ▪ Avril 2010 – Atelier technique national sur la protection sociale (MEF et UNICEF avec |

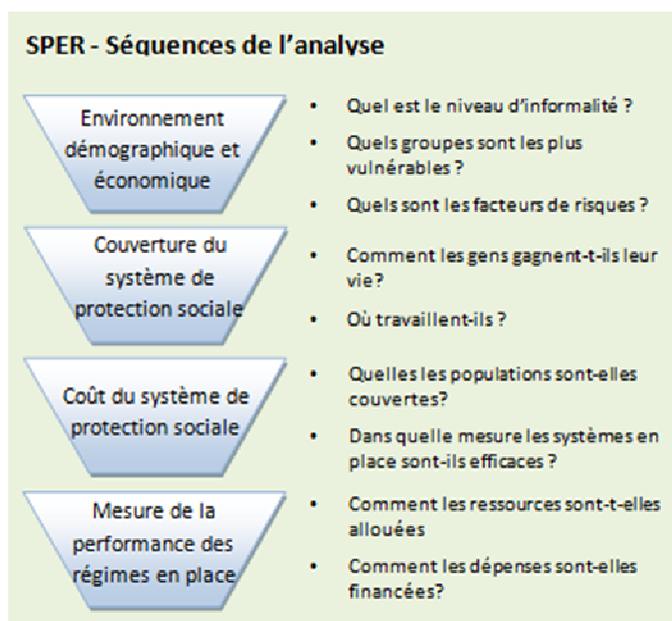
| Etapas | Activités réalisées et acteurs | |
|--------------------------------------|--|---|
| | Activités en cours / prévues et acteurs | |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordonner et unifier les actions des agences du SNU et des partenaires techniques et financiers | <p>MTSS et MASSN)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avril 2010 Production du document de base stratégique de la protection sociale (UNICEF pour MEF) ▪ 2010 – Elaboration d’une feuille de route pour la protection sociale dans le cadre de la révision du CSLP et pour une prise en compte de la protection sociale comme un axe prioritaire de la SCADD (Comité) Proposé dans l’atelier nationale, à finaliser en juin 2010 ▪ Forum nationale sur la stratégie nationale de protection sociale (Comité Interministériel) ; |
| Social protection stocktaking | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inventaire des programmes et dispositifs existants et analyse politique et institutionnelle ▪ Collecter les données démographiques, macroéconomiques, financières par programmes et dispositifs, etc. ▪ Revue des dépenses et performances de la protection sociale (SPER) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Mai 2010 - Revue des filets sociaux de sécurité au Burkina Faso (UNICEF, Banque Mondiale)</i> ▪ <i>2010 - Lancement d’une revue des dépenses et performance de la protection sociale (BIT/UE)</i> ▪ <i>Fin 2010 - Etude d’impact des filets sociaux PAM mi-2010 revue du programme des coupons, CNLS et BM étude sur l’impact des transferts monétaires juillet 2010)</i> ▪ <i>Fin 2010/début 2011 Actualisation du profil de pauvreté et vulnérabilité (INSD)</i> |
| Elaborating measures | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifier les besoins et les déficits en termes de couverture et de dépenses, identifier les populations cibles et formuler des propositions concrètes d'amélioration ▪ Elaborate country-specific SPF policies through national dialogue | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2010 - Mise en place d’un Secrétariat Exécutif (Comité) ▪ Octobre 2010 – Finalisation de la SCADD (MEF) ▪ 2010 - Identification de projets pilotes (coûts, couverture, dispositif de mise en œuvre et évaluation) (Comité) |
| Analysis | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Envisager l’impact et le coût des mesures ▪ Identifier des sources de financement et des priorités : Espace fiscal, | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2011 – Budgétisation sociale (Comité, MEF, PTF) ▪ 2010 - Recherches sur les méthodes de |

| Etapas | | Activités réalisées et acteurs |
|-----------------------|---|---|
| | | Activités en cours / prévues et acteurs |
| | possibilités de financements additionnels, etc. | ciblage des pauvres (PAM, BM, etc.) <ul style="list-style-type: none"> 2010 - Etudes de faisabilité des options filets sociaux, HIMO, etc. (CI et PTF) 2011 – Finalisation des études de faisabilité et mise en œuvre de l'AMU (Comité national de pilotage, BIT, OMS, ONUSIDA) |
| Implementation | <ul style="list-style-type: none"> Elaborer un plan d'action du socle de PS Identifier et répondre aux besoins d'appui technique et financier afin de renforcer les capacités. Mettre en œuvre un mécanisme de suivi et d'évaluation | <ul style="list-style-type: none"> Elaborer le plan d'action ; fin 2010 2011 - Démarrage des projets pilotes |
| Monitoring | <ul style="list-style-type: none"> Implement a monitoring, evaluation and reporting mechanism | <ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'un système d'information statistique complet et cohérent en matière de protection sociale |

Deux outils importants : le SPER et le Budget social

Réalisation d'un SPER

L'analyse des prestations et des indicateurs de résultats en protection sociale (Social Protection Expenditure and performance Review - SPER) constitue un des outils du Département de la sécurité sociale au Bureau International du Travail (BIT) ayant pour objectif de mesurer les dispositifs de protection sociale et d'apporter une vue d'ensemble de ces dispositifs dans un pays. Le SPER permet notamment d'obtenir un portrait général des tendances en termes de dépenses des régimes de protection sociale, de la portée de la couverture sociale ainsi que le niveau des prestations dans le but d'assister le gouvernement sur des questions de politiques sociales.



Quels sont les objectifs du SPER ?

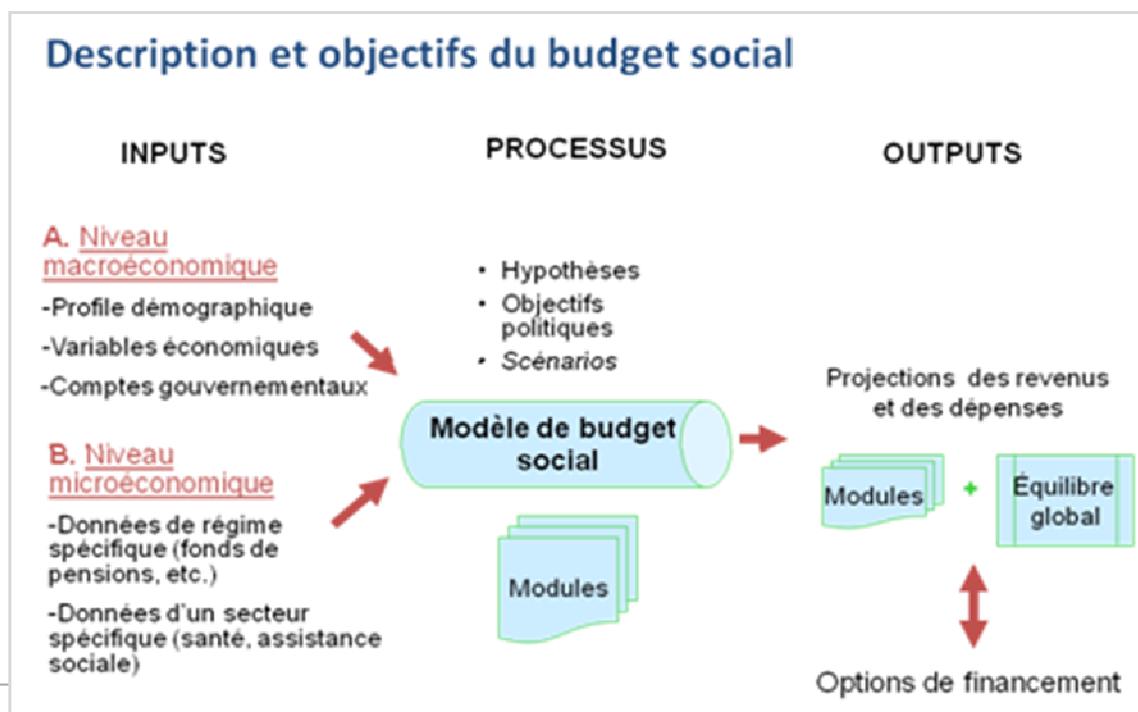
- Analyser le cadre démographique et économique, notamment l'identification du niveau d'informalité et des groupes vulnérables
- Identifier le niveau de couverture du système de protection social
- Fournir une analyse statistique des coûts et des sources de financement des systèmes de protection sociale nationaux
- Mesurer la performance en termes d'efficacité, d'équité et d'efficience du système de protection sociale et développer un ensemble d'indicateurs de performance du système

Le budget Social

Un budget social est un ensemble de projections et de simulations basé sur le Système de comptabilité sociale. Il établit le lien entre les postes de recettes et de dépenses, sur la base des prévisions de l'évolution démographique et économique.

Le budget social est un instrument quantitatif important pour l'administration des systèmes de protection sociale nationaux. Il permet d'appuyer les décisions stratégiques à travers la mesure des effets visant à :

- changer la répartition des efforts de financement en fonction de leur incidence
 - envisager la concentration des moyens vers certains secteurs
 - mesurer l'espace fiscal et envisager les stratégies de financement (arbitrages, augmentation de l'effort fiscal et contributif).
- Un budget social indique :
- L'évolution à moyen terme de toutes les recettes et dépenses liées à la protection sociale dans le cadre des dispositions actuelles;
 - Les implications qui en résultent pour les budgets du secteur public;
 - La nécessité éventuelle de mesures de maintien du financement du système dans son ensemble;
 - Les incidences que pourraient avoir sur le financement des mesures de substitution en matière de recettes et de dépenses;
 - La sensibilité du système de protection sociale à des scénarios de substitution concernant l'évolution démographique et économique.



Acteurs du processus

Ministères

Ministère de l'Economie et des Finances ; Ministère du travail et de la sécurité Sociale, Volet dispositifs formels de sécurité sociale et assurance maladie à vision universelle ; Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité Nationale, Volet dispositifs de solidarité sociale ; Ministère de la Santé, Volet santé ; Ministère de la Promotion des Droits Humains ; Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi ; Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des ressources halieutiques ; Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation ; Ministère des Enseignements Secondaires, Supérieurs et de la Recherche scientifique.

Agences NU et PTF

Ambassade des Pays Bas, Banque Mondiale, Bureau international du Travail (BIT)*, FAO, Fonds Monétaire International (FMI), ONUSIDA, Organisation mondiale de la Santé (OMS), Programme Alimentaire Mondiale (PAM), UNICEF, Union Européenne.

* *Domaines d'intervention du BIT au Burkina Faso* : Micro assurance santé, appui technique et financier au projet d'Assurance maladie Universelle (AMU), diagnostic des dispositifs de protection sociale, budget sociale.
