

## Les filets sociaux de sécurité alimentaire au Burkina Faso

Malgré de relativement bonnes performances économiques dans la dernière décennie, le Burkina Faso reste un des pays les plus pauvres du monde, où près de trois quart de la population vit avec moins de 2 dollars par jour (Banque mondiale, 2012). A cela s'ajoute une exposition croissante aux catastrophes naturelles (en particulier sécheresses et inondations) et une dégradation progressive de la situation sécuritaire (extrémisme religieux, présence de groupes armés dans les pays voisins, criminalité transnationale organisée etc.). Dans ces conditions, près d'un quart de la population du pays se retrouve chaque année en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Face à cela, nombre d'interventions conçues comme des mesures d'urgence alimentaires se sont progressivement « installées » au travers de dispositifs portés aussi bien par l'État que par des partenaires techniques et financiers (PTF), et cherchent à s'inscrire aujourd'hui dans le champ d'un système de protection sociale émergent.

### 1. CADRE INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE FILETS SOCIAUX DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU BURKINA FASO

Au Burkina Faso, la sécurité alimentaire et nutritionnelle est un objectif politique qui s'exprime aujourd'hui dans la majeure partie des documents fondamentaux et stratégies de développement du pays. Elle renvoie à un dispositif institutionnel spécifique et relativement ancien (datant du début des années 2000) animé par le Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA). De plus en plus, la protection sociale des plus personnes vulnérables fait également son apparition dans les cadres d'orientation politique (Etude nationale prospective « Burkina 2025 », Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), le Plan national de développement économique et social (PNDES) etc.) mais elle se rapporte à un autre dispositif, plus récent (datant du début des années 2010), et

en cours d'expansion, sous l'égide du Conseil national de protection sociale (CNPS). Ce qu'on appelle « filets sociaux de sécurité alimentaire » sont les instruments d'aide aux populations (distribution de vivres ou d'es-pèce par exemple) se situant à l'intersection de ces deux dispositifs.

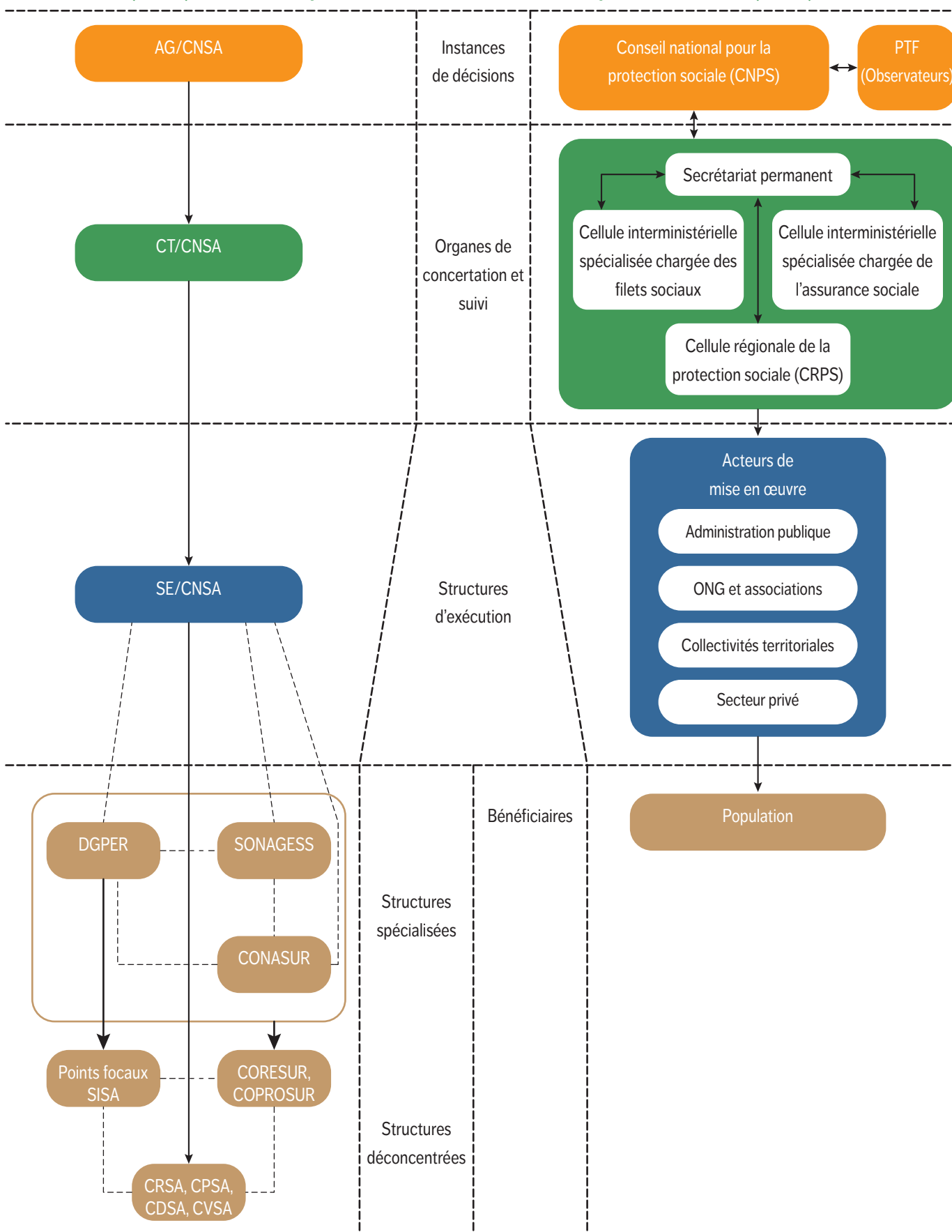
- *Le Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA) :* En 2001 le Burkina Faso, a développé une Stratégie nationale (SNSA) qui a ensuite été révisée en 2003. L'adoption de cette stratégie a été suivie de la mise en place du Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA), structure *ad hoc* de concertation et de suivi de la mise en œuvre de la SNSA, placée sous la présidence du ministre de l'Agriculture. Le CNSA a notamment pour mission d'offrir un cadre

#### Structures qui appuient le Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA) dans ses missions :

- la Direction générale de la promotion de l'économie rurale (DGPER) chargée de l'information sur la situation alimentaire;
- le Conseil national des secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR), gestionnaire du Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation (PNOCSUR); et
- la Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire (SONAGESS), chargée de la gestion du stock national de sécurité alimentaire et des aides alimentaires (et de l'information sur les marchés céréaliers).

### Présentation du Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA) – schéma simplifié

### Présentation du Conseil national de protection sociale (CNPS)



permanent de concertation sur la SNSA et de donner des orientations en vue d'éclairer toutes les décisions en matière de sécurité alimentaire. Au niveau central, il dispose d'une assemblée générale, d'un organe technique (comité technique) et d'un organe d'exécution (SE-CNSA). Il est décentralisé au trois niveaux administratifs (région, province et département) où il est respectivement représenté par les conseils régionaux, provinciaux, et départementaux. Dans la réalisation de ses missions, le SE-CNSA bénéficie de l'appui de structures spécialisées (voir encadré ci-dessous), et dispose de certains outils tels que le plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation (volet sécurité alimentaire); le plan de réponse; le Système d'information sur la sécurité alimentaire (SISA); et le Fonds d'appui à la sécurité alimentaire (FASA).

- Le *Conseil national de protection sociale* (CNPS) : Le Burkina Faso s'est doté en 2012, d'une Politique nationale de protection sociale (PNPS) pour la période 2013-2022. Pour la mise en œuvre efficace de cette politique, le Conseil national de la protection sociale (CNPS) a été mis en place à travers le Décret no.2013-492/PRES/PM/MASSN/MFPTSS/MEF du 20 juin 2013. Rattaché au Premier ministre, le CNPS représente le principal dispositif institutionnel en matière de la protection sociale au Burkina Faso. Il dispose d'un organe d'exécution qui est le Secrétariat permanent (SP-CNPS) et des organes avec des déclinaisons au niveau décentralisé permettant d'assurer le suivi et la coordination des actions sur le terrain. Concernant la coordination des actions de protection sociale, le SP-CNPS assure l'assistance technique des cellules régionales, des cellules interministérielles, et la coordination des ONG et PTF dans le domaine.

### Mandat du Conseil national de protection sociale (CNPS) :

- donner des orientations en vue d'améliorer les appuis aux bénéficiaires en matière de protection sociale ;
- coordonner et contrôler les actions entrant dans le cadre de la PNPS ;
- assurer une synergie d'actions entre tous les acteurs intervenant dans le domaine de la protection sociale ; et
- orienter et veiller spécialement à la convergence et complémentarité des interventions et actions.

## 2. QUELQUES EXPÉRIENCES DE FILETS SOCIAUX DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU BURKINA FASO

Différentes initiatives de filets sociaux sont mises en œuvre au Burkina Faso en vue de favoriser l'accessibilité à l'alimentation pour les couches sociales vulnérables et de réduire les effets des chocs (catastrophes naturelles) sur leurs moyens d'existence. Ces initiatives principalement financées par l'État, la Banque mondiale et ECHO sont portées aussi bien par les structures publiques, les agences des nations unies (en l'occurrence la FAO et le PAM) et les Organisations non gouvernementales (ONGs). Concernant les modalités d'interventions, l'on distingue les transferts en nature et les transferts d'espèces (distribu-

tion de nourriture ou d'espèces). Les transferts en nature regroupent les ventes alimentaires à prix réduit, les distributions ciblées, les opérations d'amélioration de la nutrition et les cantines scolaires. Quant aux transferts en espèces, ils se répartissent entre transferts monétaires (non conditionnels ou conditionnels, argent contre travail, travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)) et transferts quasi-monétaires composés des coupons (à valeur marchandises, électronique ou à valeur monétaire) et des subventions généralisées (produits alimentaires, produits énergétiques).

## Les coupons : de quoi s'agit-il ?

Les coupons se présentent sous forme de papiers ou de jetons. On distingue principalement les coupons à valeur marchandises et les coupons à valeur monétaire. Les premiers sont échangés uniquement contre des biens ou des services spécifiques, les seconds sont utilisés pour l'achat de biens ou services non spécifiés d'un coût monétaire équivalent. Sur les coupons à valeur marchandises sont mentionnés des produits de première nécessité ou des services prédéterminés (par exemple 5 kg de maïs, mouture de 5 kg de maïs), et sur les coupons à valeur monétaire un simple montant en espèces. Certains mentionnent une combinaison de montant en espèces et de produits spécifiques. À ces deux types, s'ajoutent les coupons électroniques qui ont la particularité de se présenter sous forme de carte ou de code et qui peuvent aussi être des coupons à valeur marchandise ou des coupons à valeur monétaire. Les coupons sont échangeables auprès de fournisseurs présélectionnés ou dans des « foires » créées pour l'occasion.

Source : Adapté du glossaire des transferts monétaires du CaLP (<http://www.cashlearning.org/ressources/glossaire#Coupon>)

Au nombre des initiatives en matière de filets sociaux de sécurité alimentaire développées au Burkina Faso, les trois expériences présentées ci-après donnent un aperçu de la diversité des acteurs que l'on y retrouve et des approches et modalités d'interventions adoptées.

### a. Projet « Burkin-Naong-Sa Ya »

Il s'agit du projet d'aide sociale touchant le plus grand nombre de personnes actuellement au Burkina Faso. Il est financé par la Banque mondiale au moyen d'un prêt IDA s'élevant à 50 millions de dollars US (25 milliards de FCFA). Mis en œuvre par le ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale à travers une Unité de gestion du projet (UGP), son objectif est d'appuyer les revenus des ménages pauvres et d'établir les fondements d'un système de protection sociale de base au Burkina Faso. En termes de modalités d'intervention, c'est l'option du transfert de *cash* à conditionnalité légère qui a été choisie (espèces contre participation à des séances de formation sur l'utilisation optimale des aides). Les montants transférés par trimestre sont de 30 000 FCFA sur une période de trois ans pour les ménages dont l'effectif des enfants est compris entre 1 à 5 et de 40 000 FCFA pour les ménages de plus de 5 enfants. Le projet a ciblé au total 92 000 ménages sur 5 régions du Burkina Faso (voir

carte ci-contre). La méthode de ciblage employée combine ciblage géographique (choix des zones d'intervention), ciblage catégoriel et application d'un test de moyens par proxy (PMT, *Proxy Means Test*).

En vue de la mise à l'échelle du projet notamment les transferts monétaires et de le rendre plus adaptable à une riposte aux chocs et à l'insécurité alimentaire, le gouvernement du Burkina Faso a bénéficié en janvier 2017 d'un financement additionnel et ambitionne d'étendre le programme aux 13 régions du pays.

### b. Programme « Cadre commun » (multi-acteurs)

Autre projet d'envergure ; l'initiative Cadre commun est née en 2013 à partir d'un partenariat entre ECHO et neuf ONG (ACF, *Christian Aid*, GVC, HOPE'87, OCADES, Oxfam, Terre des hommes, *Welthungerhilfe* et GRET). Le cadre commun a bénéficié d'un financement de 2 575 000 € de ECHO pour la mise en œuvre d'un programme ayant pour objectif de contribuer à la réduction de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire des ménages très pauvres et pauvres au Burkina Faso. Cinq provinces ont bénéficié des interventions qui sont axées sur les transferts monétaires, la promotion de l'utilisation des farines infantiles (pour les enfants de 6 à 24 mois), et la capitalisation des expériences en vue de nourrir les actions de plaidoyer et d'alimenter les politiques nationales. Le ciblage des

bénéficiaires s'est fait en deux étapes : ciblage géographique des zones d'intervention à partir des résultats du processus du cadre harmonisé puis ciblage basé sur les critères de l'analyse de l'économie des ménages (HEA) réalisé avec l'appui des services compétents et des autorités provinciales. En matière de modalités, différentes combinaisons de coupons, *Cash Transfer*, *cash* complémentaire et de farine infantile ont été adoptées par les ONGs en fonction des réalités des zones d'interventions notamment les questions sécuritaires, la disponibilité en vivres etc. En 2014, le cadre commun a touché 14 653 ménages très pauvres et pauvres, soit 105 873 personnes avec le transfert direct de *cash* et/ou la distribution de vivres sous forme de coupons alimentaires. En plus, 6 376 enfants de 6 à 23 mois des ménages très pauvres et pauvres ont bénéficié d'une alimentation complémentaire en farine enrichie sur une période de 3 à 4 mois.

### c. Programme « Cash++ »

À une échelle plus réduite, le programme de renforcement de la résilience des ménages vulnérables au Sahel est financé au Burkina Faso (et au Niger) par le Bureau pour l'aide humanitaire et la protection civile

(ECHO) de l'Union européenne à hauteur de 2 millions d'euros. Ayant pour objectif de renforcer la résilience des ménages vulnérables agro-pasteurs au Sahel, il a été mis en œuvre d'avril 2013 à décembre 2014 par la FAO. Au Burkina Faso, le projet a été développé dans la région du Nord et a permis d'impacter 2 000 bénéficiaires principalement des femmes en charge de l'alimentation des ménages pauvres et très pauvres ; et a connu l'implication de divers acteurs dans sa mise en œuvre. La méthodologie de ciblage des bénéficiaires est centrée sur l'analyse de l'économie des ménages permettant de distinguer les ménages très pauvres, pauvres, moyens et les plus nantis en impliquant fortement les communautés. Les modalités d'intervention du projet sont des « transferts productifs » — combinaisons de transferts monétaires et d'intrants productifs en nature — permettant d'une part de couvrir les besoins de base des ménages pendant la période de soudure et de reconstituer leurs actifs productifs d'autre part. Les animaux sont acquis sur les marchés locaux afin d'impacter de manière significative l'économie locale. En ce qui concerne les transferts monétaires, ils sont assurés par une institution de micro-finance partenaire avec paiement d'une commission de 1 % sur le nominal transférés aux bénéficiaires.

### Détails de la composition des kits distribués

Kits	Composition
Kit caprins	1 bouc + 3 chèvres + 100 kg aliment bétail
Kit volailles	2 coqs + 10 poules + 150 kg aliment bétail
Kit cash + caprins	1 bouc + 3 chèvres + 42 500 FCFA
Kit cash + volailles	2 coqs + 10 poules + 50 kg aliment bétail + 48 000 FCFA

### 3. ENJEU D'HARMONISATION DES PRATIQUES : FOCUS SUR LA QUESTION DU CIBLAGE DES BÉNÉFICIAIRES ET LA MÉTHODOLOGIE CONSENSUELLE MISE EN PLACE AU BURKINA FASO

À l'instar des autres pays de la région, le Burkina Faso fait face à une grande diversité d'acteurs, d'approches et de modalités d'interventions dans le do-

maine des filets sociaux. La question du ciblage des bénéficiaires est symptomatique de cette situation.

### a. Les approches de ciblage des bénéficiaires utilisées

On retrouve deux principales approches pour le ciblage des bénéficiaires. Il s'agit de l'approche de ciblage basée sur les critères l'analyse de l'économie des ménages (*Household Economy Approach*, HEA) et l'approche PMT. Principalement utilisée par les partenaires d'ECHO, l'approche HEA associe fortement les structures communautaires (au travers des Comités de sélection et de gestion des plaintes notamment). Elle a été répliquée au niveau de 2 provinces du pays par le SP/CNPS. L'approche PMT est principalement adoptée dans le cadre des interventions de la Banque mondiale. Elle associe également les communautés à la validation des résultats, tout en utilisant le tirage aléatoire pour la sélection des villages devant bénéficier de l'intervention.

Chacune de ces approches présente des avantages et des inconvénients. L'enjeu du débat autour de la question des méthodes de ciblage réside dans le fait de pouvoir identifier les méthodes qui permettent de limiter au mieux les erreurs d'inclusion et/ou d'exclusion des bénéficiaires.

### b. Mise en place de la méthodologie consensuelle de ciblage des bénéficiaires

Face à ce constat de la diversité des interventions et approches dans le domaine des filets sociaux de sécurité alimentaire de façon générale, le secrétariat exécutif du CNPS a entamé un processus d'harmonisation des pratiques et de production de plusieurs documents de références. Ce processus a démarré par la question du ciblage avec la mise en place d'une méthodologie consensuelle. Dans un premier temps une définition des profils types de ménages pouvant bénéficier des aides nationales a été élaborée puis validée. Ensuite, un outil consensuel permettant de recenser les personnes vulnérables a été mis en place, et des formations ont été proposées sur l'utilisation de cet outil. Enfin une base de données des personnes vulnérables est en phase de mise en place et est validée aussi bien par les ONG que par l'État. Ce processus d'harmonisation vise à poser les bases d'un registre unique des personnes vulnérables au Burkina Faso.

L'élaboration de cette fiche technique s'est faite dans le cadre du projet « Contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (NFSSA) » grâce au financement de la CEDEAO et de la Coopération espagnole d'actions innovantes dans le domaine des filets sociaux de sécurité. Les actions sur le terrain viennent donc soutenir la mise en œuvre du Programme régional d'appui aux filets nationaux de sécurité sociale en Afrique de l'Ouest initié par la CEDEAO. Le contenu de cette fiche s'appuie sur les travaux de capitalisation réalisés dans le cadre du projet NFSSA par le Bureau Issala, l'IRAM et Mme Cristina Follana.

Réalisée avec le soutien de :

