

FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE ADAPTATIVE AU BURKINA FASO

DIAGNOSTIC SUR LE FINANCEMENT DES RISQUES DE CATASTROPHE

RAPPORT

Authors : Cristina Stefan et Florian Krätke

Date : décembre 2023



Ce travail a été préparé en appui et en étroite collaboration avec le Programme de protection sociale adaptative au Sahel (PPSAS), mis en œuvre par la Banque mondiale. Il est publié indépendamment par le Centre pour la protection contre les catastrophes (the Centre for Disaster Protection).

A propos du Le Centre pour la protection contre les catastrophes (the Centre for Disaster Protection)

Le Centre pour la protection contre les catastrophes s'efforce de trouver de meilleurs moyens d'empêcher les catastrophes de dévaster des vies, en aidant les pays et le système international à mieux gérer les risques. Le Centre est financé par l'aide britannique par le biais du gouvernement britannique.

A propos du Programme de protection sociale adaptative au Sahel (PPSAS)

Le PPSAS, un fonds fiduciaire multi bailleurs géré par la Banque mondiale, vise à renforcer les systèmes de protection sociale adaptative dans le Sahel afin de permettre aux populations pauvres et vulnérables de mieux résister aux impacts du changement climatique. Le programme est soutenu par le Danemark, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Citation suggérée

Krätke, F. and Stefan, C. (2023) 'Financement de la protection sociale adaptative au Burkina Faso: Diagnostic sur le financement des risques de catastrophe', rapport, Centre pour la protection contre les catastrophes, Londres.

Avis de non-responsabilité

Cette publication reflète les opinions des auteurs et pas nécessairement ceux du Centre pour la protection contre les catastrophes. Cette publication a été financée par l'aide du gouvernement britannique. Cependant, les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les politiques ou la position officielles du gouvernement britannique.

Les analyses, interprétations et conclusions exprimées dans cette publication sont entièrement celles des auteurs. Ils ne représentent pas nécessairement les opinions de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et/ou la Banque mondiale et de ses organisations affiliées, ni celles des directeurs exécutifs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

DAI fournit la plateforme opérationnelle et administrative pour les prestations du Centre et constitue un partenaire clé de la mise en œuvre. DAI Global UK est enregistrée en Angleterre sous le numéro 01858644. 3rd Floor Block C, Westside, London Road, Apsley, Hemel Hempstead, HP3 9TD United Kingdom.

SOMMAIRE

Liste des acronymes	5
Note de synthèse	8
Introduction	10
Financement des risques de catastrophe et protection sociale adaptative : de quoi s'agit-il et pourquoi sont-ils nécessaires	10
1. Aperçu des secteurs	12
1.1 Profil macroéconomique	12
1.2 Agriculture	13
1.3 Protection sociale	15
1.4 Principales caractéristiques sectorielles des programmes de protection sociale	18
2 Principaux aléas et vulnérabilités	19
2.1 Profil des aléas	19
2.2 Insécurité alimentaire	23
2.3 Conflits	27
2.4 Autres vulnérabilités	29
2.5 Implications des aléas et des vulnérabilités pour les programmes de protection sociale	31
3 Aide humanitaire	32
3.1 Ensemble des financements	32
3.2 Financements du PAM	35
3.3 Financements de l'UNHCR	36
3.4 Implications pour les programmes de protection sociale adaptative	37
4. Dispositifs institutionnels nationaux pour la réponse aux catastrophes et la protection sociale	38
4.1 Mandats institutionnels	38
4.2 Dispositifs institutionnels soutenant les programmes de protection sociale adaptative	41
4.3 Systèmes d'alerte précoce, collecte de données et analyse	42

4.4	Inclusion sociale	43
4.5	Planification et budgétisation de la gestion des risques de catastrophe	43
4.6	Systèmes et pratiques de gestion, contrôle et rapports budgétaires	46
4.7	Implications pour les programmes de protection sociale adaptative	48
5.	Dispositifs de financement pour la réponse aux catastrophes et la protection sociale	50
5.1	Instruments de rétention des risques	51
5.2	Instruments de transfert des risques	53
5.3	Autres initiatives de financement des risques de catastrophe	57
5.4	Implications pour les programmes de protection sociale adaptative	57
	Recommandations	59
	Recommandations pour améliorer les capacités du gouvernement	59
	Recommandations spécifiques à la prochaine phase du Programme de filets de protection sociale	60
	Références	62

LISTE DES ACRONYMES

ACLED	Armed Conflict Location and Event Data Project
AFRITAC de l'Ouest	Centre régional africain d'assistance technique en Afrique de l'Ouest
AG	Assemblée générale
AGRHYMET	Centre régional de formation et d'application en agrométéorologie et hydrologie opérationnelle
ANAM	Agence nationale de la météorologie
ARC	African Risk Capacity
ARV	Africa RiskView
AYII	Assurance basée sur des indices de rendement par zone géographique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CNPS	Conseil national pour la Protection sociale
CNSA	Conseil national de Sécurité alimentaire
CODESUR	Conseil départemental de Secours d'urgence et de Réhabilitation
CONAREF	Commission nationale pour les Réfugiés
CONASUR	Conseil national de Secours d'urgence et de Réhabilitation
COPROSUR	Conseil provincial de Secours d'urgence et de Réhabilitation
CORESUR	Conseil régional de Secours d'urgence et de Réhabilitation
CT	Comité technique
DCIM	Dépenses communes interministérielles
DDC	Direction du développement et de la coopération suisse
DEIE	Direction des Études et de l'information sur l'eau
DG ECHO	Direction générale pour la Protection civile et les Opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne
DGB	Direction générale du Budget
DGEP	Direction générale de l'Économie et de la Planification
DGESS	Direction générale des Études et des Statistiques sectorielles
DGPC	Direction générale de la Protection civile
DGPER	Direction générale de la Promotion de l'économie rurale
DGRE	Direction générale des Ressources en eau
DPBEP	Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle
EHCVM	Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages

FAARF	Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASA	Fonds d'appui à la sécurité alimentaire
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FIE	Fonds d'intervention pour l'environnement
FMI	Fonds monétaire international
FNPS	Fonds national de protection sociale
FNS	Fonds national de solidarité
FRC	Financement des risques de catastrophes
FTS	Service de suivi des financements
FVC	Fonds vert pour le climat
GFP	Gestion des finances publiques
GRC	Gestion des risques de catastrophe
IPC	Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire
MAAH	Ministère de l'Agriculture, des Ressources animales et halieutiques
MINATDS	Ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité
MINEFIP	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Prospective
MSAHRNGF	Ministère de la Solidarité, de l'Action humanitaire, de la Réconciliation nationale, du Genre et de la Famille
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
ORSEC	Organisation des secours
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations Unies
PARM	Plateforme pour la gestion des risques agricoles
PDI	Personne déplacée à l'intérieur du pays (PDI)
PFS	Projet Filets Sociaux
PIB	Produit intérieur brut
PNMR	Plan national multirisques
PNOCSUR	Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation
PNPS	Politique nationale de protection sociale
PNSAN	Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PNUD	Programme de développement des Nations Unies

PPSAS	Programme de protection sociale adaptative au Sahel
PRH	Plan de réponse humanitaire
PRSPV	Plan de réponse et de soutien aux populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition
PSA	Protection sociale adaptative
PTF	Partenaire technique et financier
RCP	Trajectoires représentatives de concentration (Representative Concentration Pathways)
RSU	Registre Social Unique
SAP	Système d'alerte précoce
SE-CNNSA	Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture
SONAGESS	Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire
SP-CNPS	Secrétariat permanent du Conseil national pour la protection sociale
THIMO	Travaux à haute intensité de main d'œuvre
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNCDF	Fonds d'équipement des Nations Unies
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WII	Assurance fondée sur des indices météorologiques

NOTE DE SYNTHÈSE

Dans le cadre du soutien du Centre for Disaster Protection (Centre de protection contre les catastrophes naturelles) (le Centre) au Programme de Protection sociale adaptative au Sahel (PPSAS) de la Banque mondiale, le programme de réponse aux chocs climatiques au Sahel (Sahel Shock Response Programme) financé par le Royaume-Uni vise à effectuer une analyse approfondie de référence du paysage de la protection sociale et du financement des risques de catastrophe (FRC) dans la région du Sahel. Ce diagnostic est le premier d'une série de rapports destiné à éclairer la conception et la programmation dans le cadre du soutien du Centre au PPSAS.

Une réponse efficace au changement climatique par le biais de la protection sociale dépend d'une évolutivité et d'une adaptabilité rapides. Les systèmes de protection sociale adaptative (PSA) visent à améliorer les réponses aux chocs à court terme, à prévenir la croissance de la pauvreté et à renforcer la résilience à long terme des groupes vulnérables face aux risques induits par le climat. Le FRC complète la PSA en mettant à disposition des fonds préapprouvés pour des réponses rapides anticipées et en facilitant le rétablissement après un choc. Cela permet aux personnes vulnérables d'éviter de recourir à des mesures de survie préjudiciables, améliorant ainsi la résilience des ménages grâce à un financement prévisible pour la préparation aux catastrophes et un rétablissement plus rapide.

L'économie du Burkina Faso repose fortement sur l'agriculture, qui contribue à plus de 18 % du PIB et emploie 70 à 80 % de la population active. L'agriculture pluviale de subsistance sur de petites parcelles accroît la vulnérabilité au changement climatique. L'augmentation des risques liés au climat et à l'activité humaine aggrave l'insécurité alimentaire et a conduit au déplacement d'environ 2 millions de personnes, principalement dans les régions du Nord et du Centre-Nord. Le pays est confronté à des menaces agroclimatiques provenant des fréquentes sécheresses et inondations dans l'ensemble du Sahel, affectant de manière disproportionnée les régions du Nord, de la Boucle du Mouhoun, de l'Est et du Centre.

Le paysage de la protection sociale du Burkina Faso est caractérisé par sa fragmentation, comptant plus de 200 projets et les 20 principaux programmes qui génèrent près de 80 % des dépenses en matière d'assistance sociale. Bien que la plupart des projets offrent une aide en nature, une fraction assure des transferts monétaires, aidant environ 600 000 personnes par le biais du Projet Filets Sociaux de

la Banque mondiale, visant à apporter une aide adaptable. Malgré l'augmentation des investissements publics, une insuffisance de la couverture persiste en raison de la pauvreté et des ressources limitées, tandis que la diminution anticipée de l'aide des donateurs et le financement par la capacité d'emprunt limitée remettent en question les futures possibilités.

Le tout nouveau cadre institutionnel du Burkina Faso pour la réponse aux catastrophes et la protection sociale implique des agences dont les rôles se chevauchent et dont l'influence est limitée, sans intégrer explicitement l'adaptation au climat. L'inclusion sociale reçoit peu d'attention, n'ayant pas suffisamment de direction en ce qui concerne la lutte contre les vulnérabilités liées au climat et nécessite de meilleures données spécifiques à la vulnérabilité. Les capacités naissantes d'évaluation des risques budgétaires pourraient améliorer la préparation aux catastrophes dans le budget national, mais des difficultés persistent pour lier ces évaluations à la planification budgétaire pluriannuelle.

Le Burkina Faso ne dispose pas d'une stratégie gouvernementale globale de FRC. Les outils actuels de rétention des risques impliquent principalement des fonds publics pour la préparation et la réponse aux catastrophes liées au climat. Cependant, aucun ne semble adapté aux transferts monétaires rapides et ciblés aux personnes vulnérables. Des rapports limités suggèrent un financement inadéquat pour répondre aux besoins des bénéficiaires, indiquant des objectifs qui se chevauchent et un risque de duplication des fonds pour les mêmes populations cibles.

Étant donné que le Burkina Faso est souvent confronté à des catastrophes fréquentes et modérées, il est crucial de renforcer les instruments de rétention des risques et la gestion financière globale des catastrophes. Ces améliorations sont particulièrement importantes pour faire face aux sécheresses récurrentes et aux inondations locales, qui ne sont souvent pas prises en compte dans les données nationales sur les catastrophes. Bien que des outils de financement pré-planifiés soient adoptés, tels que l'assurance Replica de l'African Risk Capacity (ARC) pour le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) et les actions anticipatoires des agences des Nations Unies, ils n'ont pas été efficacement étendus pour une aide sociale significative pendant les crises liées au climat.

Les donateurs externes jouent un rôle central dans la réponse aux crises et aux déplacements. Malgré une

aide humanitaire importante, sa rapidité, son efficacité et son équité évaluées face à l'insécurité alimentaire chronique sont limitées et il existe des lacunes en matière de coordination. Le financement humanitaire a doublé entre 2020 et 2022, grâce à d'importantes contributions des États-Unis, de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (DG ECHO) et de l'Allemagne. Les différentes approches de ces donateurs peuvent conduire à une fragmentation. La répartition des financements varie, le PAM est axé sur l'insécurité alimentaire, tandis que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) se concentre sur les déplacements.

Les stratégies de ciblage des principales agences humanitaires manquent de documentation claire et, même si le Cadre harmonisé guide les décisions en matière d'aide, le lien entre les systèmes de protection sociale du gouvernement et les registres des bénéficiaires humanitaires n'est pas clair. L'absence de sélection coordonnée des bénéficiaires et de moyens communs d'acheminement des transferts monétaires (en particulier via l'Argent mobile) suggère actuellement des coûts de transaction élevés pour toutes les parties. Ce sont des obstacles importants au développement vertical et horizontal efficace des réponses en matière de protection sociale, qui doivent continuer à être surmontés à moyen terme.

Recommandations

L'analyse présentée dans ce rapport démontre que le dispositif de protection sociale national existant au Burkina Faso doit être renforcé pour répondre activement et rapidement aux catastrophes liées au climat ou à d'autres chocs.

Les recommandations visant à améliorer les capacités du secteur public à planifier, financer et mettre à disposition le financement lors de catastrophes liées au climat et de chocs aggravés au Burkina Faso comprennent :

- 1. Renforcer les capacités du gouvernement à estimer les implications macroéconomiques des risques de catastrophe et introduire des liens plus explicites dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle.** La modélisation des impacts pourrait éclairer les affectations des ressources publiques, ainsi que la conception d'instruments pour mettre en œuvre le budget national.
- 2. Augmenter les niveaux de couverture du financement des risques de catastrophe (tels que ARC et ARC Replica) pour réduire l'insuffisance de la protection.** Une assurance souscrite par l'État (sovereign insurance) pouvant compléter les ressources disponibles pour répondre aux chocs plus graves, ainsi qu'un marché renforcé de la micro-assurance pourraient contribuer à assurer une pression moindre sur les programmes de protection sociale gouvernementaux ou humanitaires.
- 3. Affiner les ensembles de données relatives au climat et la conception des déclencheurs pour déterminer les zones de sécheresses et d'inondations localisées.** Définir et introduire une plateforme d'alerte précoce avec des données au niveau communal (admin 3).
- 4. Concevoir et tester des instruments de protection et de FRC dédiés aux éleveurs.** Des plans préapprouvés et une protection financière pourraient contribuer à éviter d'autres facteurs de conflit dans les régions du nord du pays et le long de la frontière entre les régions dominées par les pâturages et celles où les cultures sont prédominantes.
- 5. Introduire des outils pour mieux estimer les besoins de financement afin d'étendre la protection sociale en réponse aux chocs.** De tels outils pourraient servir de base à une discussion stratégique plus éclairée entre les donateurs et les agences de mise en œuvre, ainsi qu'avec le gouvernement, sur les différentes manières d'augmenter les transferts monétaires.
- 6. Apporter une aide par le biais d'un éventail d'instruments de financement nationaux pour mettre en œuvre la PSA.** Les travaux techniques visant à renforcer le Fonds d'appui à la sécurité alimentaire (FASA) sont en cours, axés sur le cadre de gouvernance du fonds et ses directives opérationnelles. Une nouvelle opération pourrait investir dans le renforcement des capacités de réaction aux chocs des autres instruments pour compléter le FASA et diversifier les sources d'assistance sociale adaptative.
- 7. Activement intégrer et tenir compte des besoins des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et des communautés d'accueil au fur et à mesure que les systèmes de protection sociale et la dynamique des conflits évoluent.** La conception des programmes de protection sociale devrait cibler et atteindre le nombre de personnes déplacées qui augmente rapidement.

INTRODUCTION

Dans le cadre du soutien du Centre for Disaster Protection (Centre de protection contre les catastrophes naturelles) (le Centre) au Programme de Protection sociale adaptative au Sahel (PPSAS) de la Banque mondiale, le programme de réponse aux chocs climatiques au Sahel (Sahel Shock Response Programme) financé par le Royaume-Uni vise à effectuer une analyse approfondie de référence du paysage de la protection sociale et du financement des risques de catastrophe (FRC) dans la région du Sahel.

Ce rapport de diagnostic est le premier d'une série de rapports distincts et complémentaires réalisés par le Centre, qui vise à éclairer la conception et la programmation dans le cadre du soutien du CDP au PPSAS dans sa phase de mise en œuvre, et à constituer une ressource pour aider et informer le personnel du Centre, les consultants et les parties prenantes qui travaillent sur le projet pour comprendre son contexte opérationnel, ainsi que les acteurs et les approches pertinents.

Le rapport se concentre sur l'intersection entre le FRC et la protection sociale au Burkina Faso, et donne un aperçu :

1. Des principales catastrophes ayant eu des impacts importants au cours des 20 dernières années.
2. De la législation existante, des dispositions institutionnelles et des programmes gouvernementaux pour permettre et financer la préparation et la réponse aux catastrophes, ainsi que la protection sociale.
3. Des sources et instruments de FRC pertinents pour la protection sociale adaptative (PSA).

Pour réaliser ce rapport, les auteurs se sont appuyés sur des données et des documents accessibles au public, des rapports partagés de manière confidentielle, ainsi que des entretiens avec des informateurs clés ciblés. Le rapport est structuré de la manière suivante : la section 1 donne un aperçu des principaux secteurs pertinents pour les risques de catastrophe et la protection sociale adaptative au Burkina Faso, en particulier les secteurs de l'agriculture et de la protection sociale ; la section 2 présente un profil des principaux aléas et vulnérabilités aux risques de catastrophe auxquels sont confrontées les populations du Burkina Faso ; la section 3 résume les informations relatives à l'aide humanitaire apportée au Burkina Faso en réponse à différentes catastrophes et crises ; la section 4 analyse les dispositifs institutionnels gouvernementaux existants en place pour la réponse aux catastrophes et la protection sociale, et la section 5 décrit les instruments de financement des risques de catastrophe utilisés au Burkina Faso. Le rapport se termine par des recommandations destinées au

Centre et aux autres parties prenantes sur l'amélioration du financement des risques de catastrophe au Burkina Faso.

Financement des risques de catastrophe et protection sociale adaptative : de quoi s'agit-il et pourquoi sont-ils nécessaires

La capacité des programmes et des systèmes de protection sociale à répondre avec efficacité aux chocs et aux catastrophes liés au climat dépend en grande partie de leur flexibilité et de leur rapidité à s'étendre, pour fournir une aide supplémentaire ou sous une autre forme, à des populations vulnérables plus nombreuses ou différentes, afin de les protéger contre les effets de tels chocs. Les systèmes de PSA visent non seulement à améliorer les réponses aux chocs et à empêcher les personnes de sombrer (davantage) dans la pauvreté, mais également à renforcer la résilience des personnes vulnérables à long terme afin de gérer les risques découlant du changement climatique.

Les catastrophes et les crises affectent les gouvernements, ainsi que les personnes vulnérables : elles sont à l'origine de passifs éventuels qui ont un impact sur les recettes et les dépenses actuelles et futures des gouvernements. Les gouvernements supportent souvent les coûts élevés de la réponse, du rétablissement et de la reconstruction à la suite de crises à évolution rapide ou lente, y compris le financement des systèmes de protection sociale.

Les systèmes de PSA s'appuient largement sur des informations à jour concernant la localisation, les revenus, les conditions de vie et l'exposition des populations vulnérables à divers types de chocs et de risques. Bien qu'il existe des dispositifs permettant de fournir une assistance rapide et efficace aux populations ciblées en cas de choc, notamment les transferts monétaires, comme déjà utilisés par de nombreux programmes de protection sociale, la capacité d'exploiter pleinement le potentiel de ces dispositifs nécessite également la disponibilité d'un financement adéquat. L'augmentation de l'aide par le biais de la protection sociale est rarement budgétisée ou préparée, ce qui conduit les gouvernements à prendre des décisions coûteuses pour répondre à des demandes financières supplémentaires lors de catastrophes.

Le FRC consiste à planifier et à mettre en place un financement des risques en cas de catastrophes avant qu'elles ne surviennent, grâce à des systèmes qui identifient et suivent les risques de manière proactive. **Un FRC efficace complète les objectifs et les caractéristiques des systèmes de PSA** : il permet d'agir plus rapidement avant et en réponse aux chocs grâce à des combinaisons de financements préapprouvés et

non planifiés, contribuant ainsi à éviter que les personnes vulnérables et les personnes affectées n'aient recours à des stratégies de survie préjudiciables. Un FRC efficace permet également d'accroître la résilience des ménages en leur permettant de se préparer aux catastrophes et en raccourcissant le temps nécessaire au rétablissement. Enfin, une aide prévisible peut réduire l'incertitude à la suite d'une catastrophe et permettre aux ménages d'investir dans la préparation et l'adaptation.

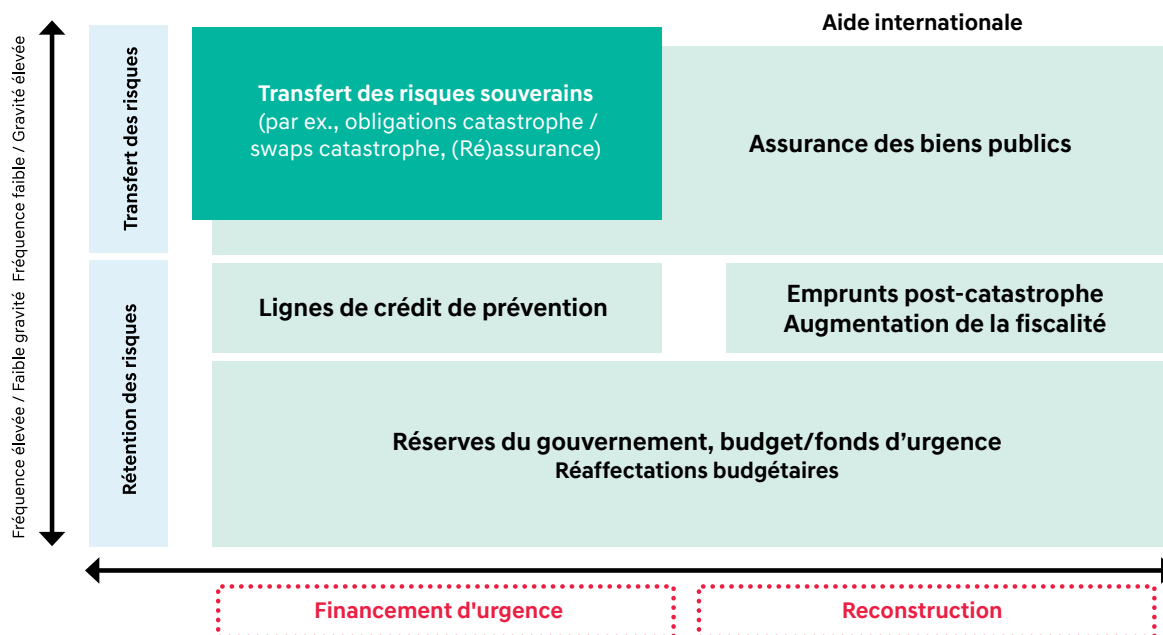
Différents instruments de FRC sont disponibles en fonction du type de catastrophe. Les instruments qui transfèrent les risques de catastrophe au secteur privé (par exemple, l'assurance) sont mieux adaptés au financement des réponses aux catastrophes très graves (et donc plus coûteuses), mais peu fréquentes ; tandis que les instruments qui permettent aux gouvernements de conserver et de gérer eux-mêmes les risques (par exemple, les fonds nationaux dédiés aux catastrophes) sont plus appropriés pour les chocs moins graves (moins coûteux), mais plus fréquents. Les stratégies efficaces de préparation et de réponse aux risques de catastrophe comprennent généralement une combinaison de ces instruments, afin de gérer autant que possible l'éventail des risques de catastrophe auxquels un pays particulier est confronté, comme le montre la Figure 1.

Les types de financement préapprouvés privilégiés dans le cadre du FRC incluront des conditions clairement définies pour le déblocage des fonds, généralement appelées déclencheurs

(mesures objectives et vérifiables d'indicateurs spécifiques atteignant des niveaux prédéterminés) et une planification au niveau national (la manière dont le financement est acheminé, les bénéficiaires de ce financement et le domaine pour lequel il sera utilisé au moment où il est déclenché). Les financements anticipés ou préapprouvés sont généralement débloqués le plus rapidement et mettent à disposition des montants plus importants pour répondre aux catastrophes ; tandis que les financements non planifiés (généralement garantis après qu'une crise a eu lieu) sont considérés comme plus lents et plus incertains. Les instruments de financement préapprouvés permettent également aux gouvernements de répartir les coûts dans le temps à un rythme prévisible. Il s'avère qu'ils complètent mieux les stratégies gouvernementales en matière de gestion des risques de catastrophe (GRC), car ils permettent une meilleure préparation et un meilleur investissement dans la réduction des risques Cummins et Mahul (2008) ; Broberg et Hovani. (2019).¹

L'utilisation des instruments de FRC pour financer un système de PSA spécifique nécessite plusieurs étapes, dont notamment : de déterminer les besoins financiers pour les réponses à des types particuliers de chocs d'ampleur variable, d'identifier les instruments financiers appropriés pour assurer les ressources, et d'établir des mécanismes de distribution pour atteindre les bénéficiaires identifiés. Ce rapport examine dans quelle mesure ces aspects sont en place au Burkina Faso et comment ils pourraient être renforcés dans la programmation future.

Figure 1 : Illustration d'une stratégie de FRC à plusieurs niveaux pour les gouvernements



Source : Alton et Mahul (2017).

1 L'analyse du Centre for Disaster Protection indique cependant que seul un petit pourcentage du financement global de la crise en 2021 était préapprouvé (877 millions de dollars, soit moins de 1,5 % du financement total de la crise).



APERÇU DES SECTEURS

Cette section résume les principaux faits et chiffres concernant les secteurs économiques importants au Burkina Faso en rapport avec les aléas naturels et la protection sociale.

1.1 Profil macroéconomique

Le Burkina Faso est un pays enclavé à faible revenu d'Afrique de l'Ouest, comptant une population de près de 23 millions d'habitants. Sa situation macroéconomique actuelle reflète une reprise progressive de la croissance économique aux niveaux antérieurs à la pandémie, remise en cause par la hausse rapide des prix. L'économie connaissait une croissance moyenne de plus de 5,5 % par an depuis 2000, puis une série de chocs extérieurs, notamment un contexte politique et des conditions de sécurité instables, des perturbations de la chaîne d'approvisionnement suite à la pandémie de covid-19 et une hausse des prix mondiaux des aliments et de l'énergie, contribuent à éroder rapidement les marges de manœuvre budgétaires et limitent la croissance.

Le Fonds monétaire international (FMI) estime que la croissance annuelle du PIB a été de 2,5 % en 2022, contre 6,9 % en 2021, en raison de la hausse importante de l'inflation annuelle, passant de 4 % à 14 % de 2021 à 2022. Depuis le début de l'insécurité croissante en 2018, les dépenses

consacrées au secteur de la sécurité ont considérablement augmenté, pour atteindre plus d'un milliard de dollars en 2023 (près de 7 % du PIB), un pourcentage significatif étant destiné à alimenter les importations, aggravant le déficit du compte courant. Pourtant, alors que les prix devraient se stabiliser en 2023, le déficit budgétaire s'est considérablement creusé au cours des cinq dernières années. Le FMI prévoit que le déficit budgétaire atteindra près de 8 % du PIB en 2023, s'étant encore amplifié en raison de l'augmentation des dépenses publiques en subventions pour répondre à la hausse des prix mondiaux des produits alimentaires et de l'énergie.

Bien que la dette publique soit restée à des niveaux relativement modérés (54 % du PIB), le financement extérieur (et en particulier, concessionnel) risque de diminuer, en raison des coups d'État successifs qui conduisent les principaux donateurs à réduire leur aide. Cela limite l'espace budgétaire dans un contexte rendant difficile le financement du déficit, le coût du financement sur le marché obligataire de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA) étant élevé. Cependant, la plus grande partie de la dette publique est une dette intérieure à taux d'intérêt élevé (Banque mondiale s.d.). Le ministère des Finances (MINEFIP), quant à lui, se montre optimiste ; il prévoit un retour à la croissance et une réduction du déficit budgétaire,

Tableau 1 : Projection de l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques (% , 2022-25)

Variables (en %)	2022	2023	2024	2025
Ratio du déficit budgétaire dons compris (base engagement) rapporté au PIB normal	-4,9	-4,8	-4,2	-3,3
Taux d'inflation en moyenne annuelle	5,0	2,5	2,5	2,5
Ratio dette publique / PIB nominal	57,4	59,2	61,5	63,8
Ratio masse salariale sur les recettes fiscales	57,4	54,5	52,2	50
Taux de pression fiscale	15,1	15,8	15,9	16,1

Source : MINEFIP (2022a).

même s'il s'attend à une forte augmentation du financement par emprunt provenant des émissions d'obligations multilatérales et nationales (voir Tableau 1). Il ne prévoit pas un retour au taux cible de l'UEMOA d'un déficit budgétaire inférieur à 3 % du PIB avant 2027.

En mars 2023, le conseil d'administration du FMI a approuvé un déblocage de 80,77 millions de dollars au titre de la Facilité de crédit rapide, en réponse à la détérioration rapide des perspectives de sécurité alimentaire au Burkina Faso. Le déblocage d'urgence était destiné à permettre au gouvernement d'assurer une aide alimentaire, d'améliorer l'eau potable et de protéger le bétail face à la hausse des prix de l'énergie, des intrants agricoles et des denrées alimentaires auxquels sont confrontés les ménages les plus vulnérables. L'allocation de fonds a été effectuée parallèlement aux engagements du gouvernement à introduire des réformes clés concernant la gestion des finances publiques (GFP), notamment en améliorant le contrôle des dépenses, en établissant un compte unique du Trésor et en garantissant une plus grande transparence dans les dépenses liées aux transferts monétaires et aux dépenses d'urgence alimentaire.

1.2 Agriculture

L'économie du Burkina Faso est fortement dépendante de l'agriculture, de la sylviculture et de l'élevage,

ainsi que de l'exploitation des ressources minérales. Selon une estimation, l'agriculture contribuait à 18,4 % du PIB en 2020, et le secteur employait entre 70 % et 80 % de la population active (Raithatha 2022 ; Allen, Heinrigs and Heo 2018). Les principales cultures vivrières produites en termes de volume sont le sorgho, le millet et le maïs, le coton étant la principale culture commerciale (FEWS NET 2017).² La production agricole provient principalement des régions du sud, de l'ouest et du centre du pays. Elle est en grande partie saisonnière et pluviale.

Trois zones agroécologiques distinctes composent le territoire du Burkina Faso comme le montre la Figure 2 : la zone sahélienne couvrant les régions du nord ; la zone soudano-sahélienne couvrant les régions centrales et la zone soudanienne, les régions du sud-ouest du pays. Ces zones se distinguent par leurs différents niveaux de précipitations, de température et d'altitude, ainsi que par diverses pratiques agricoles et pastorales (présentes surtout dans le nord du pays) qui sont adaptées à chaque zone. La principale différence entre les régions réside dans le volume des précipitations qui varie de 400 à 900 millimètres en moyenne, et 50 à 70 jours de pluie par an. Les températures mensuelles oscillent entre 25,8 °C et 29,6 °C en moyenne, tandis que le climat agroécologique sahélien connaît une température beaucoup plus élevée autour de 45 °C en moyenne.

Figure 2 : Zones agroécologiques au Burkina Faso



Source : OCHA, (2021).

² Le Burkina Faso est l'un des principaux producteurs et exportateurs de coton en Afrique.

Figure 3 : Saison agricole au Burkina Faso

	Jan	Fév	Mar	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc
Saison sèche						Saison des pluies						
Coton	Soudure		Semis			Croissance		Récolte				
Maïs	Soudure			Semis		Croissance		Récolte				
Millet	Soudure			Semis			Croissance		Récolte			
Riz (pluvial)	Soudure			Semis		Croissance			Récolte			
Sorgho	Soudure			Semis				Croissance		Récolte		

Source : OCHA, 2022.

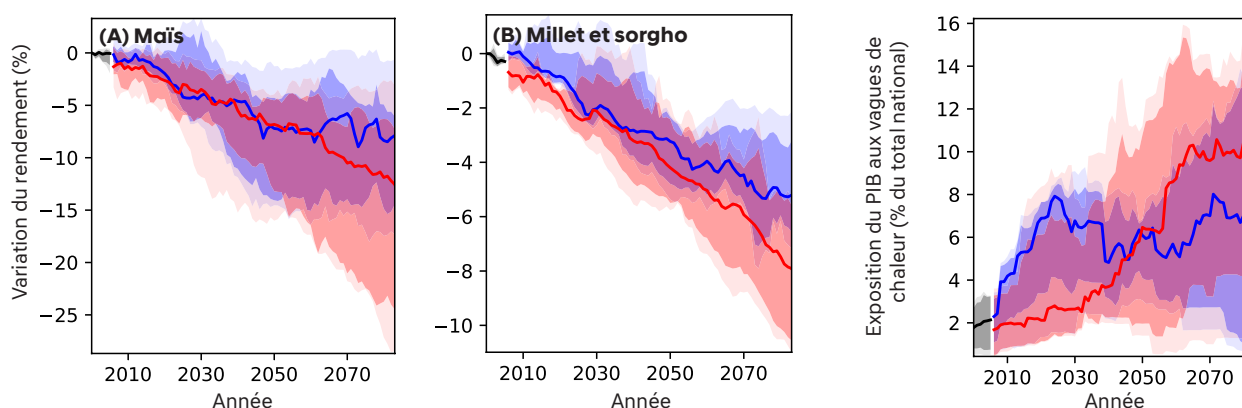
Le Burkina Faso a une saison agricole unique, qui diffère légèrement selon le type de culture comme indiqué à la Figure 3. Les récoltes ont généralement lieu durant la période de septembre à novembre. Cependant, il existe également une importante variation temporelle et spatiale des précipitations. De manière prévisible, la zone nord a une saison sèche plus longue, tandis que les deux zones soudanaises connaissent généralement plus de précipitations que la zone sahélienne.

Le secteur agricole comprend principalement l'agriculture de subsistance et la production agricole pluviale, la plupart des exploitations agricoles comptant moins de 5 ha (FAO 2014), ce qui limite la résilience financière des agriculteurs ou leur accès aux prêts pour investir dans l'irrigation ou dans des techniques efficaces pour s'adapter au changement climatique. Ceci et d'autres facteurs limitent considérablement les capacités d'adaptation du secteur

agricole du Burkina Faso, augmentant sa vulnérabilité au changement climatique, qui devrait l'affecter de manière importante dans les décennies à venir.

Une augmentation annuelle moyenne de la température de 1 °C ou plus est estimée pour la période 2011-2040, par rapport à la période 1981-2010. La hausse des températures devrait être plus importante (jusqu'à 1,5 °C) dans l'est, accompagnée de vagues de chaleur plus fréquentes pendant la saison sèche (octobre-mars). Cependant, les efforts de modélisation à plus long terme ne permettent pas de déterminer si les précipitations deviendront plus variables (Le Cotty et al. 2021). Néanmoins, la hausse des températures et l'augmentation du nombre de journées très chaudes devraient affecter la production agricole en réduisant les délais de maturation des céréales, contribuant ainsi au stress hydrique. Ces changements devraient entraîner une diminution constante des rendements des

Figure 4 : Projection de la variation du rendement des principales cultures vivrières et du PIB résultant du changement climatique (jusqu'en 2080)



Source : Tomalka et al. (2020).³

3 Ces chiffres résument les résultats médians de plusieurs modèles et scénarios climatiques. Les lignes bleues reflètent la trajectoire de la concentration de gaz à effet de serre qui maintient l'augmentation des températures mondiales en dessous de 2 °C (Trajectoires représentatives de concentration (RCP) 2,6), tandis que les lignes rouges correspondent à la trajectoire de l'augmentation des températures mondiales de 3 à 4 °C au cours du siècle à venir (RCP 6). Les zones ombrées correspondantes reflètent les plages probables et très probables des projections du modèle.

principales cultures vivrières au cours des prochaines décennies, comme le montre la Figure 4.

1.3 Protection sociale

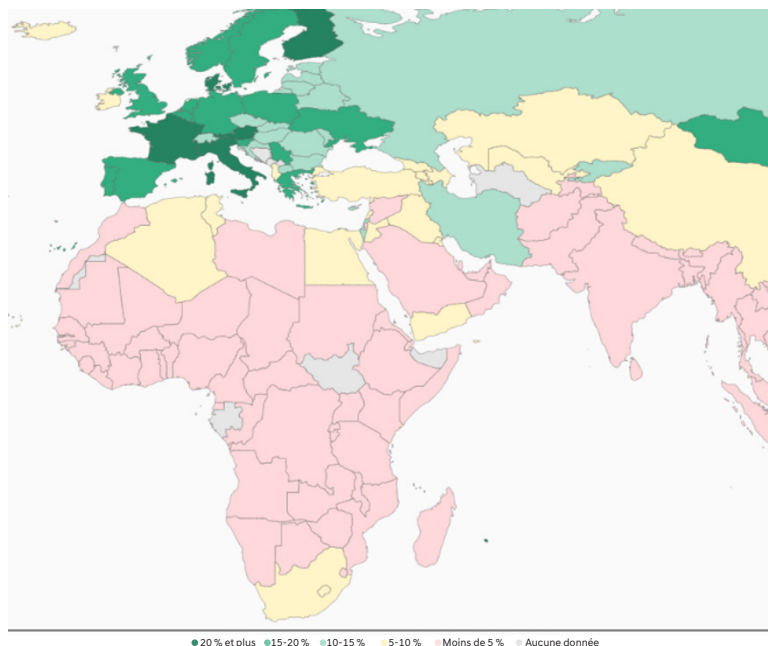
La protection sociale englobe les mesures destinées à protéger les personnes contre la détresse économique et sociale. La conception et la mise en œuvre de telles mesures par le secteur public comprennent des systèmes destinés à aider les personnes pauvres et vulnérables à faire face aux crises et aux chocs, à trouver un emploi, à investir dans leur santé et leur éducation et celles de leurs enfants, et à protéger les personnes âgées.

Bien que le gouvernement du Burkina Faso ait augmenté ses investissements dans la protection sociale au cours de la dernière décennie, pour atteindre un total de 2,4 % du PIB en 2021 (Banque mondiale 2021), il existe un écart important du nombre de personnes vulnérables non couvertes par rapport à celles couvertes par les programmes et initiatives de protection sociale, en partie à cause du taux de pauvreté très élevé et du niveau relativement faible des

dépenses publiques allouées à la protection sociale. Selon les estimations de la Banque mondiale, « les programmes de protection sociale bien conçus sont rentables, coûtant aux pays en moyenne environ 1,5 % de leur PIB » (ibid.). Les dépenses du Burkina Faso en matière de protection sociale représentent moins de 5 % du PIB, ce qui est comparable à celui d'autres pays de la région de l'Afrique de l'Ouest.⁴

L'assistance sociale au Burkina Faso reste limitée, et consiste en une multitude de programmes de protection sociale fragmentés assurés par différentes organisations non gouvernementales ayant une couverture, une coordination et une efficacité limitées. Plus de 200 programmes d'assistance sociale distincts ont été enregistrés en 2019, l'étendue de la couverture variant considérablement d'un programme à l'autre, les 20 programmes les plus importants représentent près de 80 % des dépenses totales relatives à l'assistance sociale (Banque mondiale 2022b). La majorité de ces programmes ont privilégié l'aide en nature, et seulement un faible pourcentage de ces programmes ont recours aux transferts monétaires pour aider les personnes vulnérables (Voir Tableau 2).

Figure 5 : Investissement public dans la protection sociale (% du PIB, 2021)



Source : OIT (s.d.).

4 Voir : <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=15>

Tableau 2 : Résumé de l'assistance sociale fournie par les principaux programmes de transferts monétaires dirigés par le gouvernement⁵

Nom	Objectif	Nombre de bénéficiaires	Volume moyen des transferts
THIMO pour les jeunes (volet Projet emplois des jeunes et développement des compétences, PEJDC)	Offrir un emploi temporaire immédiat aux jeunes qui ont quitté l'école (âgés de 16 à 35 ans)	7 000 (zone urbaine) 1 510 (zone rurale) (2016)	37 000 FCFA, mensuels, sur six mois
Programme Travail contre rémunération (Cash for Work)	Renforcer les moyens productifs des personnes particulièrement vulnérables telles que celles touchées par les catastrophes naturelles	38 535 (2016)	20 000 FCFA mensuels, sur trois mois
Transferts monétaires inconditionnels aux ménages en situation de pauvreté du Sahel et du Centre-Nord	Fournir un filet de protection sociale aux populations pauvres et vulnérables pour les aider à éviter de tomber plus profondément dans le piège de la pauvreté	2 770 (2016)	-
Burkin-Naong-Sa Ya (Projet Filets Sociaux)	Réduire la pauvreté structurelle dans les régions les plus vulnérables grâce à une aide au revenu, et établir les bases d'un système de filet de protection sociale élémentaire (y compris dans les régions Nord, Est, Centre-Est, Centre-Ouest).	540 000 (2021)	Transferts monétaires trimestriels s'élevant à 35 000 FCFA

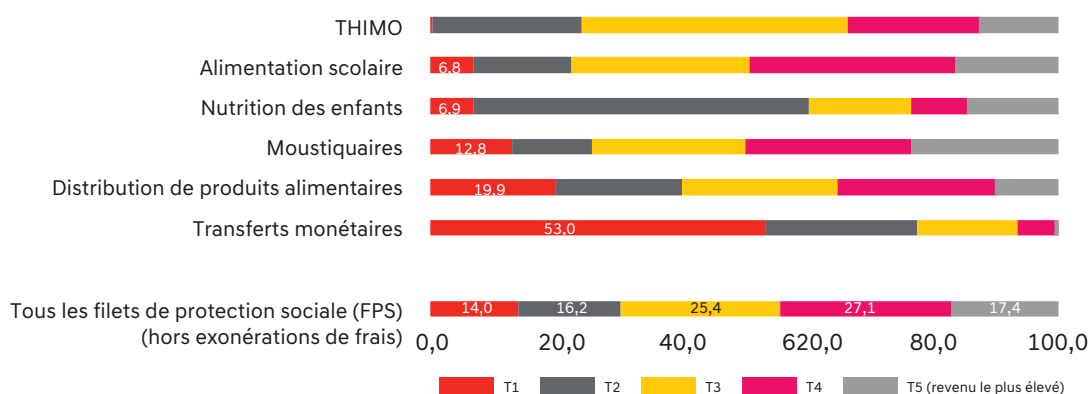
Source: adapted from World Bank (2022f).

Les différents programmes de protection sociale concernent près de 600 000 personnes, en grande partie grâce au Programme de protection sociale (Projet Filets Sociaux, (PFS) ou Burkin-Naong-Sa Ya) financé par la Banque mondiale, le plus important programme de transferts monétaires et la plus grande intervention en matière d'assistance sociale ciblée sur la pauvreté au Burkina Faso. Ce programme vise à accroître l'accès des ménages pauvres à la protection sociale grâce à des transferts monétaires

réguliers et en réponse aux chocs, ainsi qu'à établir les bases d'un système de filets de protection sociale adaptative au Burkina Faso.

Le PFS a permis de réaliser des transferts monétaires réguliers et adaptatifs et d'apporter des mesures de soutien aux ménages vulnérables. En 2021, le projet a indiqué avoir réalisé des transferts monétaires à 540 000 personnes au Burkina Faso, dont 80 % sont estimés être dans les deux plus

Figure 6 : Ciblage des filets de protection sociale, (par % de bénéficiaires)



Source : adapté de la Banque mondiale (2021).

Remarque : HIMO = travail à haute intensité de main d'œuvre; FPS = filet de protection sociale

5 En plus de ce tableau, l'UNICEF a assuré des transferts monétaires à 3 700 ménages de la région de la Boucle du Mouhoun de 2020 à 2022 ; voir Kreidler et OuéDragogo (2022).

pauvres quintiles (Q) de la population selon, le plus récent Economic Outlook de la Banque mondiale (voir la Figure 6).

Outre les filets de protection sociale, les transferts monétaires sont particulièrement utilisés dans le cadre de l'assistance fournie en réponse à la période de soudure et l'aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI).

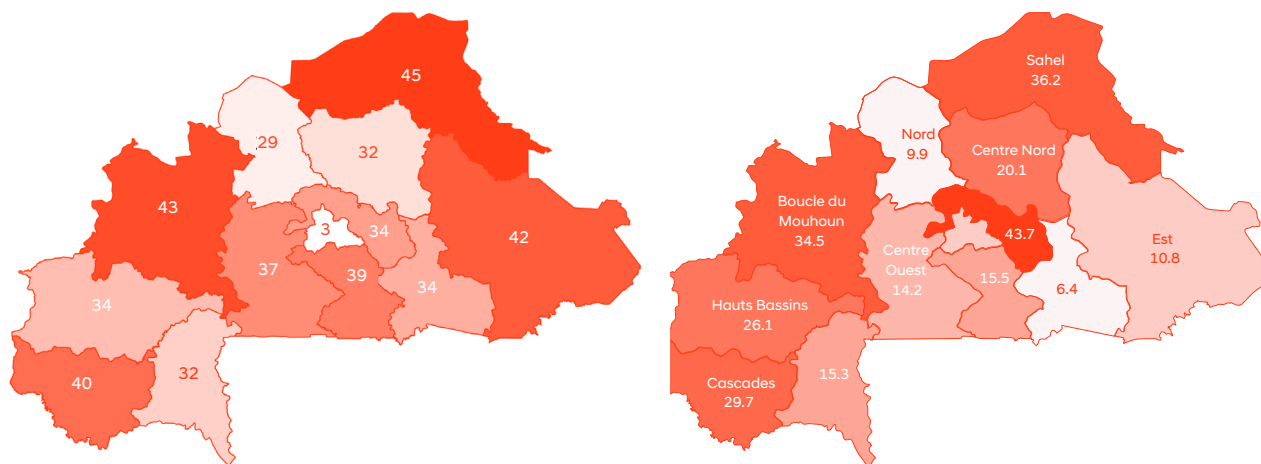
Les programmes d'assistance les plus importants pendant la période de soudure sont assurés par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui aident environ 17 000 ménages, et l'aide au « développement d'urgence » assuré par les ONG humanitaires internationales Terre des Hommes et Action contre la Faim, à environ 3 000 ménages. Le PAM apporte une aide humanitaire aux PDI sous forme de transferts monétaires (à environ 900 000 personnes dans l'ensemble du Burkina Faso), tout comme la Croix-Rouge burkinabé (à plus de 4 000 personnes déplacées) et Oxfam (à 4 250 ménages déplacés dans la zone sahélienne).

Dans l'ensemble, peu de personnes au Burkina Faso bénéficient d'une forme de protection sociale récurrente. La couverture de l'assistance sociale reste limitée, il est estimé

que moins de 10 % de la population a accès un programme de protection sociale. À titre de comparaison, le taux de pauvreté est de 30 % dans l'ensemble du pays, sur la base du seuil de pauvreté international de 2,15 USD / jour, et plus de 40 % dans les régions du Sahel, de l'Est et de la Boucle du Mouhoun. Il est estimé que les transferts monétaires n'atteignent que 0,7 % de la population totale, contre 4,9 % pour la distribution alimentaire et 8,6 % pour l'alimentation scolaire. (OIT, s.d. ; Banque mondiale, 2021 ; 2022f).

La couverture des programmes de protection sociale dans les différentes régions du Burkina Faso ne correspond pas exactement à la répartition du nombre de personnes en situation de pauvreté ou touchées par l'insécurité alimentaire, comme le montre la Figure 7. Cela est probablement dû au fait que l'aide apportée par les filets de protection sociale est principalement axée sur la sécurité alimentaire. En outre, les niveaux des prestations ont tendance à être faibles, parallèlement aux taux de couverture insuffisants, ce qui signifie que les personnes et les ménages vulnérables se tournent vers des stratégies de survie préjudiciables pour lisser leur consommation.

Figure 7 : Répartition des niveaux de pauvreté par province (à gauche) et répartition du taux de couverture des filets sociaux (% de personnes couvertes par région en 2018 (à droite))



Source : représentation des auteurs, basée sur les données de couverture des programmes de protection sociale (Banque mondiale 2021), Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC 2023) et le taux de pauvreté en utilisant la PPA de 2017 à partir des données publiques de la Banque mondiale (2023). Le taux de pauvreté correspond à la proportion de personnes dont le revenu est inférieur à 2,15 USD / jour.

1.4 Principales caractéristiques sectorielles des programmes de protection sociale

L'aperçu des principales caractéristiques sectorielles du Burkina Faso peut être résumé comme suit pour encadrer une évaluation plus large des programmes de protection sociale à court terme :

L'agriculture est un secteur clé pour l'économie, mais dispose d'une capacité limitée à s'adapter au changement climatique. Les projections suggèrent que l'augmentation des températures et de la variabilité des niveaux de précipitations réduiront progressivement les rendements des principales cultures vivrières. Ces tendances devraient accroître la vulnérabilité d'un grand nombre de personnes vulnérables actives dans le secteur agricole et au-delà.

Bien que de nombreuses initiatives en matière de protection sociale existent au Burkina Faso, celles-ci offrent cumulativement une couverture limitée, à la fois en termes de nombre de personnes couvertes et du montant d'aide fourni. L'efficacité et de l'efficacité du ciblage et de l'acheminement de l'aide peuvent encore être largement améliorées : un peu plus d'un tiers de ces programmes utilisent des transferts monétaires pour assurer une assistance sociale (bien qu'il s'agisse des programmes les plus importants), et la couverture des programmes de protection sociale ne correspond pas totalement à la répartition de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.

Les débloquages actuels sous forme de transferts monétaires effectués dans le cadre des programmes de protection sociale ne répondent que partiellement aux besoins essentiels mensuels des ménages, actuellement estimés à un peu plus de 113 000 FCFA (environ 195 USD).⁶ Le principal programme de protection sociale évolutif, le PFS, assure moins d'un tiers de ces besoins au cours des mois clés (juillet et août), conformément à l'écart

moyen des dépenses alimentaires, estimé par le panier de dépenses minimum de 2021. Cet écart entre l'aide apportée et les besoins essentiels est susceptible de se creuser considérablement si des chocs liés au climat devaient se produire, bien qu'il n'existe aucune preuve spécifique de cela.

La plupart des programmes de protection sociale ciblent les bénéficiaires dans un nombre limité de provinces afin de gérer la complexité opérationnelle et les coûts, compte tenu des niveaux élevés de besoins. Cela n'encourage pas l'adoption d'approches harmonisées et coordonnées, notamment en matière de ciblage, entre les programmes, et expose des groupes spécifiques de bénéficiaires (en particulier les personnes déplacées) au risque de recevoir une assistance globalement insuffisante.

Les projections du gouvernement en matière de financement multilatéral et par emprunt seront probablement trop optimistes face à des perspectives macroéconomiques difficiles. L'espace budgétaire global limité, associé à une forte augmentation des dépenses en matière de sécurité, suggère, malgré la stabilisation des prix des produits alimentaires et de l'énergie et le soutien financier du FMI, qu'il est peu probable que les augmentations prévues des dépenses du secteur public destinées aux mesures de protection sociale se concrétisent pleinement.

Le financement extérieur du FMI mettra à nouveau l'accent sur des domaines spécifiques de la réforme de la GFP à court terme. Le gouvernement devra, notamment, présenter des rapports plus détaillés et des comptes audités pour la mise en œuvre de l'aide fournie par le biais du guichet « chocs alimentaires » du FMI, et donc des dépenses du PSF et des urgences alimentaires, y compris le détail des marchés publics.

⁶ Ce chiffre reflète les dépenses minimum pour une famille de sept personnes, telle qu'estimées dans le panier de dépenses minimum élaboré par le Cash Working Group en 2021.

⁷ Le guichet « chocs alimentaires » est un instrument de financement du FMI. Il est destiné à faciliter des réponses internationales coordonnées aux chocs alimentaires mondiaux au niveau des pays constituant un financement d'urgence pour répondre aux besoins urgents de balance des paiements liés à la crise alimentaire mondiale lorsque d'autres instruments ne peuvent pas être utilisés ou ne sont pas nécessaires. Le guichet fait partie des instruments de financement d'urgence, notamment la Facilité de crédit rapide et l'Instrument de financement rapide. Voir : <https://www.imf.org/en/About/FAQ/global-food-crisis-and-food-shock-window>

2

PRINCIPAUX ALÉAS ET VULNÉRABILITÉS

Cette section présente un aperçu de la fréquence et de l'impact des catastrophes naturelles enregistrées dans le pays (en particulier les inondations et les sécheresses), notamment, les plus importantes, et analyse les différentes sources de vulnérabilité qui peuvent faire obstacle à une réponse rapide ou au rétablissement des moyens de subsistance après de tels événements. L'effet cumulatif de phénomènes naturels extrêmes de plus en plus fréquents et localisés, ainsi que l'insécurité alimentaire chronique, les conflits et les déplacements entraînent déjà une situation d'insécurité alimentaire préoccupante, comptant plus de 3,3 millions de personnes qui seraient estimées être en situation d'insécurité alimentaire au Burkina Faso en 2023.

2.1 Profil des aléas

Le Burkina Faso est un environnement agroclimatique à haut risque, en raison de la fréquence élevée des sécheresses et des inondations dans l'ensemble du Sahel. Les sécheresses constituent la forme de catastrophe la plus grave, touchant des millions de personnes. La sécheresse de 2014 a été l'événement le plus important des 20 dernières années, suivie de près par la sécheresse de 2022, comme le montre le Tableau 3. Selon l'EM-DAT, la base de données mondiale sur les catastrophes naturelles,⁸ le plus grand nombre de personnes affectées a été enregistré en 2014 et 2022. Les chiffres correspondant aux personnes affectées par la

Tableau 3 : Aperçu de l'impact des sécheresses et des inondations à l'échelle nationale (2003-2022)

Année	Sécheresse		Inondations	
	Nombre d'évènements	Personnes affectées	Nombre d'évènements	Personnes affectées
2003			1	12 120
2006			2	25 610
2007			1	121 043
2008			2	4 870
2009			2	151 500
2010			1	133 362
2011	1	2 850 000		
2012			1	21 000
2013			1	11 396
2014	1	4 00 000		
2015			1	28 925
2016			1	34 893
2017			1	882
2020	1	2 900 000	3	130 452
2022	1	3 500 928		
Total	4	13 250 928	17	676 053

Source: authors' own, based on data from EM-DAT (2023).

8 Voir : <https://www.emdat.be/>

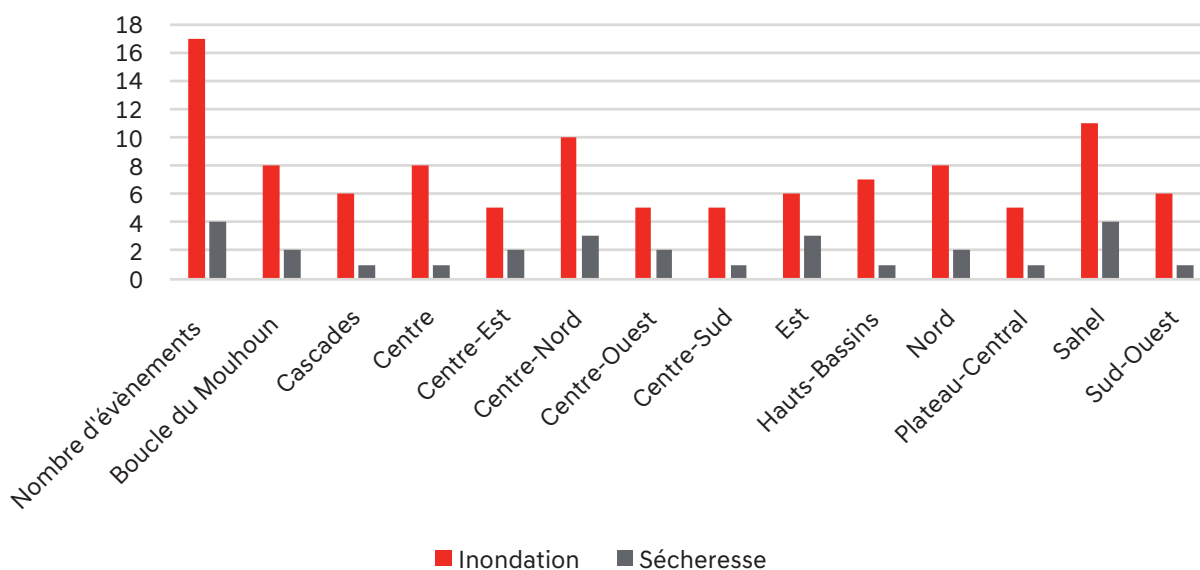
sécheresse sont regroupés avec les chiffres liés à l'insécurité alimentaire, et pourraient avoir d'autres sources d'impact que la sécheresse. Il est difficile de séparer les deux effets, puisque le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) et le Cadre harmonisé recueillent uniquement les personnes affectées déclarées et toutes les sources de sécurité alimentaire.⁹

Les rapports basés sur l'EM-DAT suggèrent que les catastrophes liées aux inondations se produisent plus fréquemment ; le plus souvent, elles sont générées par de

fortes pluies qui entraînent des crues fluviales (88 % de toutes les inondations). Les inondations les plus graves se sont produites en 2009, 2010 et 2020 (voir le Tableau 3).

En termes de répartition géographique des catastrophes, les régions les plus touchées par les inondations et les sécheresses sont le Sahel et le Centre-Nord (plus de 60 % des événements ont touché ces régions, comme le montre la Figure 8). Elles sont suivies de près par les régions du Nord, de la Boucle du Mouhoun, de l'Est et du Centre (dont Ouagadougou).

Figure 8 : Nombre de catastrophes par province (2002-2022)



Source : propre source des auteurs, sur la base des données de l'EM-DAT (2023).

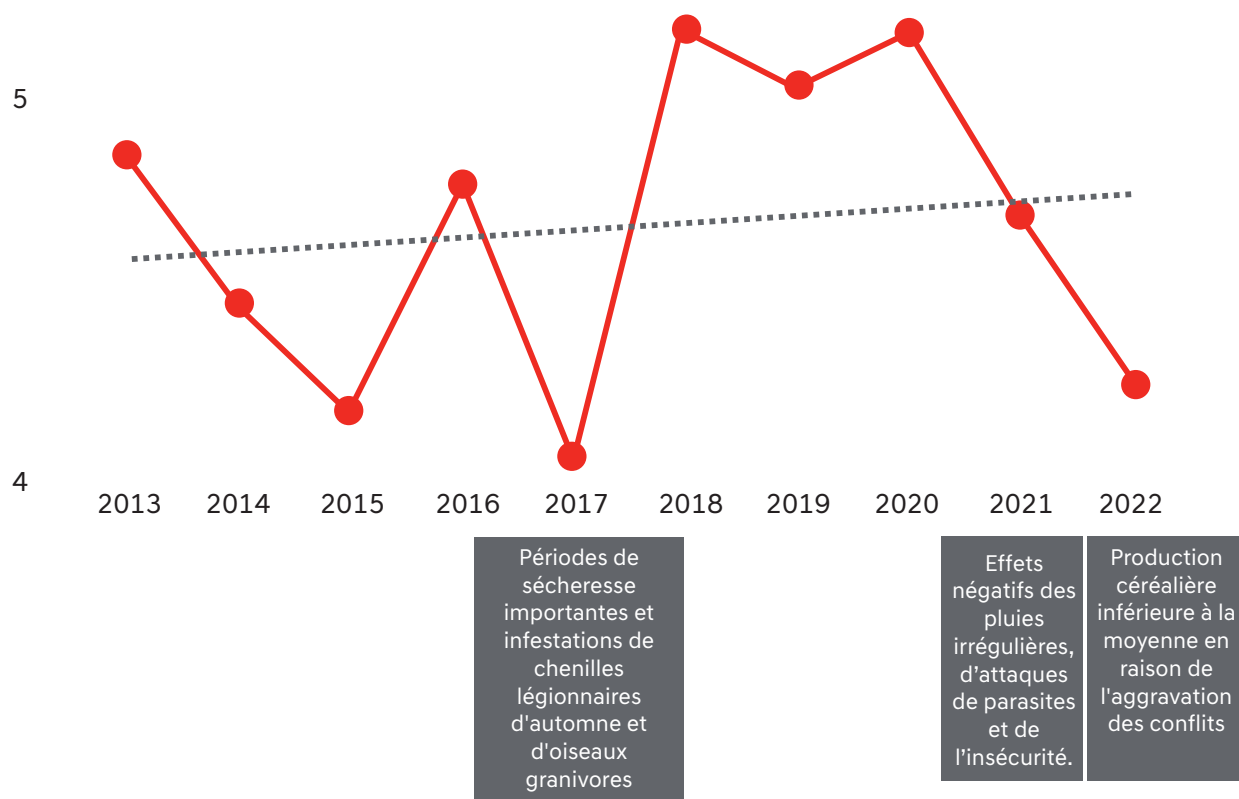
En complément des rapports basés sur l'EM-DAT, les archives des fiches pays du Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) de la FAO pour la période 2013-2022 (FAO, s.d.) donnent davantage d'informations sur les années ayant connu des conditions météorologiques défavorables qui ont affecté de manière significative la production des principales cultures agricoles (maïs, millet et sorgho). La FAO a indiqué que les années 2017, 2019, 2020 et 2021 ont été caractérisées par une « mauvaise » production. Il ne semble pas y avoir beaucoup de chevauchement entre la FAO et l'EM-DAT sur les pires années, à l'exception de 2014, qui, selon la FAO, a été une année légèrement plus sèche que d'habitude, mais sans anomalie majeure, et 2022. Aucun des rapports du SMIAR

n'indique que les inondations étaient la cause des anomalies de production, à l'exception des mentions de « pluies irrégulières » (FAO s.d.).

Cependant, les fiches pays du SMIAR font note du fait que les sécheresses et les infestations d'insectes en 2017 et 2021 ont eu l'impact négatif le plus important sur la production agricole nationale (FAO s.d.), tandis que la baisse significative de la production en 2022, lorsque la production nationale a chuté de près d'un million de tonnes, à des niveaux comparables à ceux de 2013, était principalement imputable à l'augmentation de l'insécurité, empêchant les agriculteurs des zones touchées du nord d'accéder à leurs champs (voir Figure 9).

⁹ Le Cadre harmonisé est un cadre standardisé pour les données et l'analyse sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle actuelle et projetée. Il classe la gravité de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle sur la base de l'échelle de classification internationale en utilisant une approche qui s'appuie sur les fonctions et les protocoles établis. Ceux-ci sont communiqués dans un format type et sont largement utilisés pour la prise de décision au niveau national sur les réponses à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Figure 9 : Aperçu de la production nationale de céréales (millions de tonnes, 2013-2022)

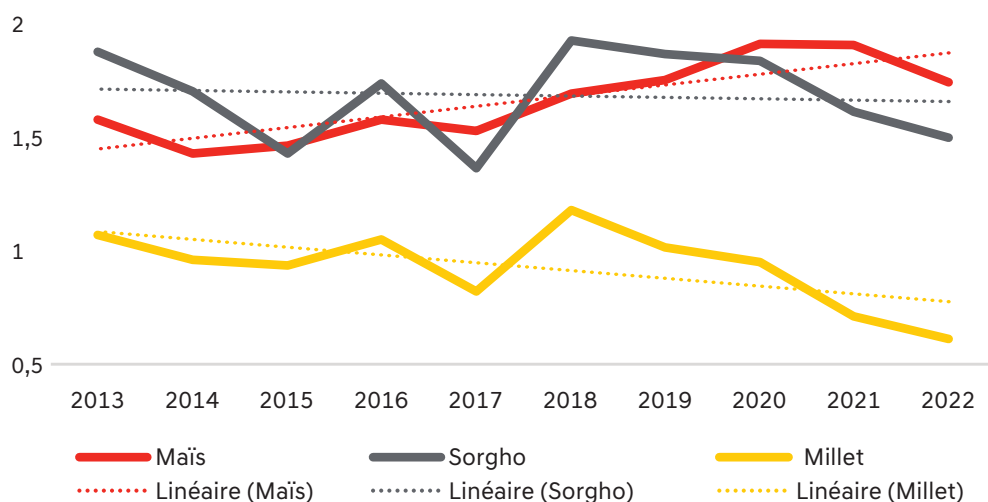


Source : analyse des auteurs, basée sur la FAO (s.d.).

Les mêmes rapports présentent également l'impact désagréé de la chute de la production concernant les trois principales cultures. L'impact le plus important est dû à la baisse significative de la production de millet, suivie par celle

du sorgho. Ces dernières années (2020-2022), la production nationale totale de millet a chuté de 35 % et celle de sorgho de 18 % (voir Figure 10).

Figure 10 : Évolution de la production nationale des trois principales cultures (millions de tonnes, 2013-2022)

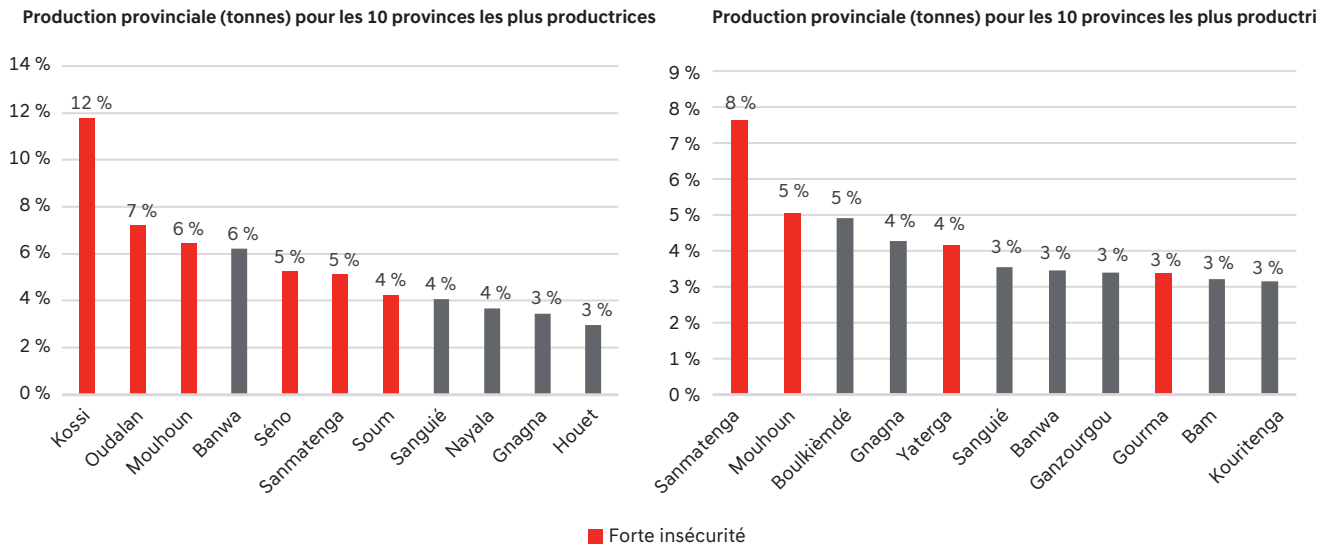


Source : propre source des auteurs, basée sur la FAO (s.d.).

En cartographiant les niveaux de production par province (niveau admin 2) pour le millet et le sorgho, nous pouvons conclure qu'un pourcentage important des bassins de production de millet (55 %) et de sorgho (38 %) est situé dans des zones de forte insécurité et de conflits.¹⁰ Cette

constatation confirme également la conclusion des rapports du SMIAR indiquant que l'augmentation des niveaux d'insécurité a contribué à la chute de la production au cours de ces dernières années (voir Figure 11).

Figure 11 : Les 10 principales provinces produisant du millet et du sorgho (2020)

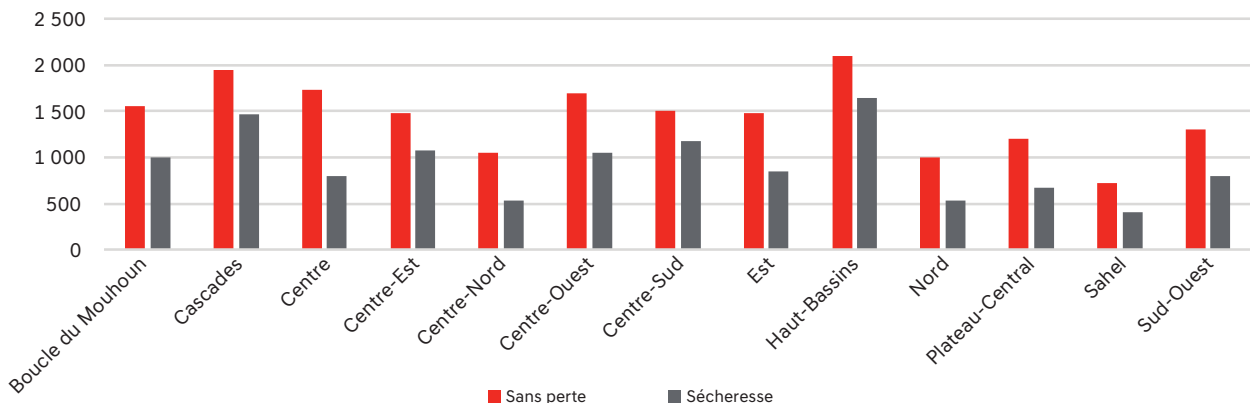


Source : propres source des auteurs, sur la base des données de la FAO (s.d.) et de l'ACLED (s.d.) (2020-2022).

Une étude de la Plateforme pour la gestion des risques agricoles (PARM), qui s'appuie largement sur les données de la Direction générale des études et des statistiques sectorielles (DGESS) (Le Cotty et al. 2021), révèle que la sécheresse a le plus grand risque d'impact pour les ménages étant donné son potentiel de perte important et sa fréquence relativement

élevée. La même étude indique que les petits exploitants agricoles impliqués dans l'agriculture peu intensive au Sahel sont soumis à de graves chocs climatiques, en plus d'un éventail de risques qui a déjà augmenté, notamment des sécheresses et des inondations de plus en plus fréquentes, qui aggravent leurs pertes potentielles de production.

Figure 12 : Rendements moyens de maïs par région avant et après les épisodes de sécheresse (kg/ha)



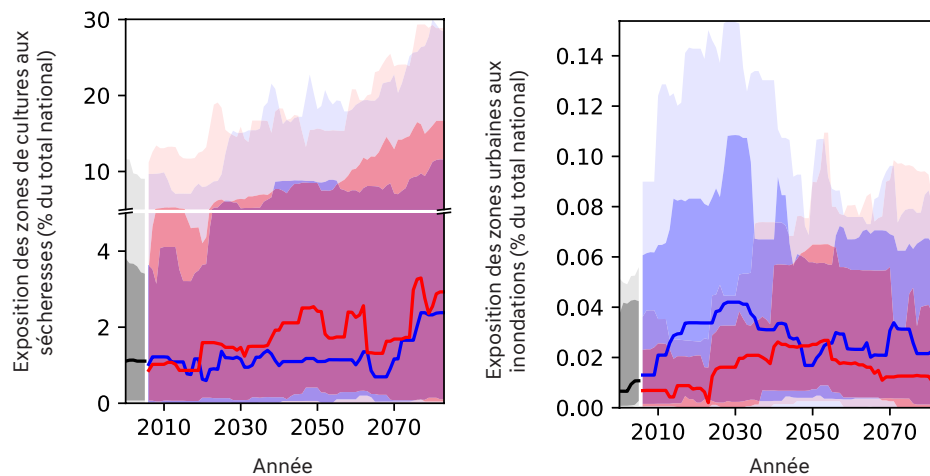
Source : Le Cotty et al. 2021 Remarque : sans perte = conditions normales

10 Défini comme le pourcentage total de la production dans les provinces qui ont connu un nombre de décès dus aux attaques contre des civils supérieur à la moyenne nationale en 2022, selon Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) : <https://acleddata.com/>

Les projections du changement climatique concernant les zones de cultures à l'échelle nationale, exposées à au moins une sécheresse par an suggèrent que l'exposition à la sécheresse pourrait être multipliée par quatre dans le scénario RCP 6.0 (Tomalka et al. 2020).¹¹ Par ailleurs, il est de plus en plus largement reconnu parmi les partenaires techniques et les responsables de la mise en œuvre, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) et Pula (une société

d'assurance et de technologie agricole), que la fréquence des inondations est susceptible d'augmenter considérablement dans les années à venir. Les parties prenantes au Burkina Faso ont également régulièrement souligné l'importance de ce risque pour les personnes vulnérables qu'elles cherchent à soutenir. Comme le montre la Figure 13, l'exposition des zones urbaines au risque d'inondation ne devrait pas changer de manière significative à moyen et long terme, compte tenu d'une incertitude importante dans la modélisation en ce qui concerne le risque d'inondation.

Figure 13 : Projections modélisées de l'exposition aux risques de sécheresse et d'inondation (jusqu'en 2080)



Source : Tomalka et al. (2020).¹²

2.2 Insécurité alimentaire

L'importance relative du secteur agricole, combinée à la fréquence et à la gravité élevées des aléas liés au climat et d'origine humaine, signifie que les niveaux d'insécurité alimentaire au Burkina Faso sont importants.

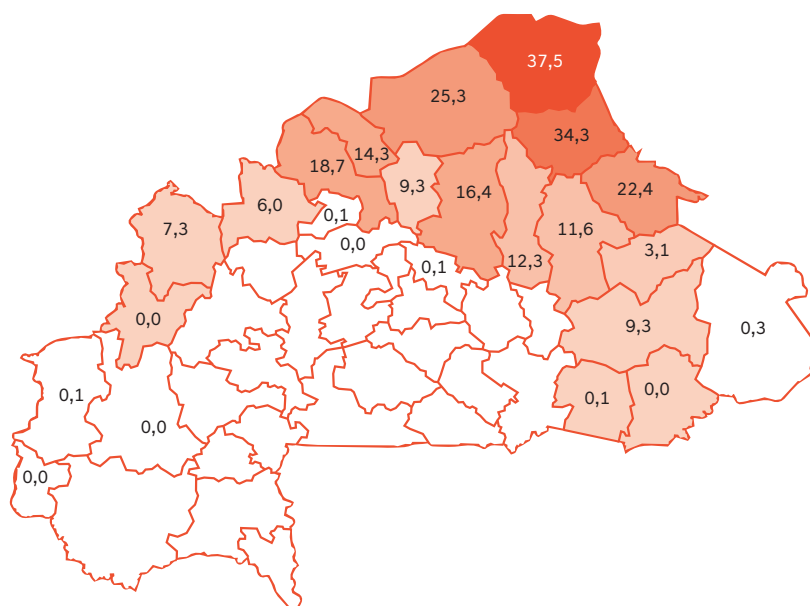
Sur la base du nombre historique de personnes en situation d'insécurité alimentaire évalué selon le système IPC, les moyennes à long terme indiquent que 240 000 personnes au

plus sont en situation d'insécurité alimentaire aiguë ou de crise impliquant leurs moyens de subsistance (niveau de classification 3 de l'IPC (IPC3+)) au cours d'une année donnée. La répartition sur la carte de la Figure 14 montre clairement que les régions du nord, du centre et de l'est sont confrontées à une insécurité alimentaire disproportionnée par rapport au reste du pays.

11 Dans le scénario d'émissions moyennes / élevées (RCP 6,0), les augmentations médianes de la température du modèle climatique s'élèvent à 2,0 °C en 2030, 2,6 °C en 2050 et 3,6 °C en 2080.

12 Ces chiffres résument les résultats médians de plusieurs modèles et scénarios climatiques. Les lignes bleues reflètent la trajectoire de la concentration de gaz à effet de serre qui maintient l'augmentation des températures mondiales en dessous de 2 °C (Trajectoires représentatives de concentration (RCP) 2,6), tandis que les lignes rouges correspondent à la trajectoire de l'augmentation des températures mondiales de 3 à 4 °C au cours du siècle à venir (RCP 6). Les zones ombrées correspondantes reflètent les plages probables et très probables des projections du modèle.

Figure 14 : Nombre annuel moyen de personnes en IPC3+ par district (en milliers de personnes, 2009-2022)

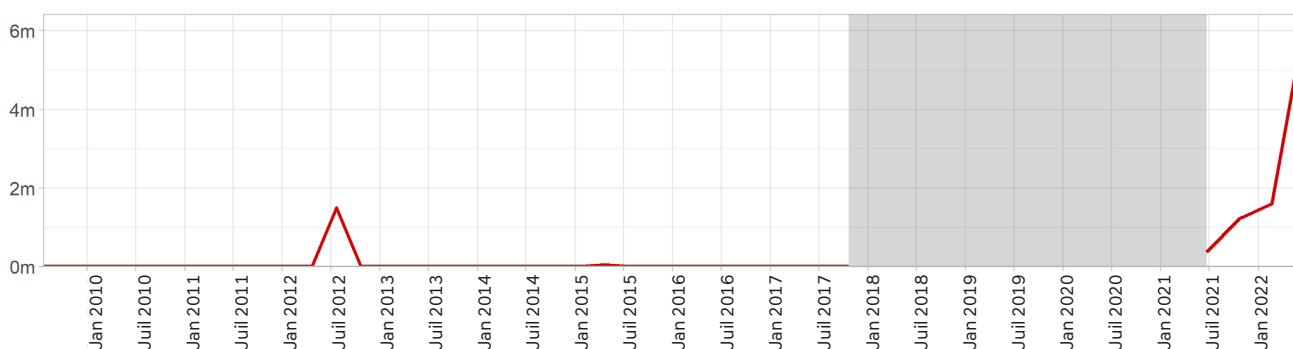


Source : propre source des auteurs, basée sur l'IPC (s.d.).

Les moyennes à long terme incluent les périodes pendant lesquelles l'insécurité alimentaire n'a pas été rapportée (indiquée par la zone en gris), probablement liée à l'évolution

croissante de l'insécurité, et doit donc être considérée à la lumière de ces limites (voir Figure 15).

Figure 15 : Nombre de personnes en IPC3+ (millions, 2010-2022)

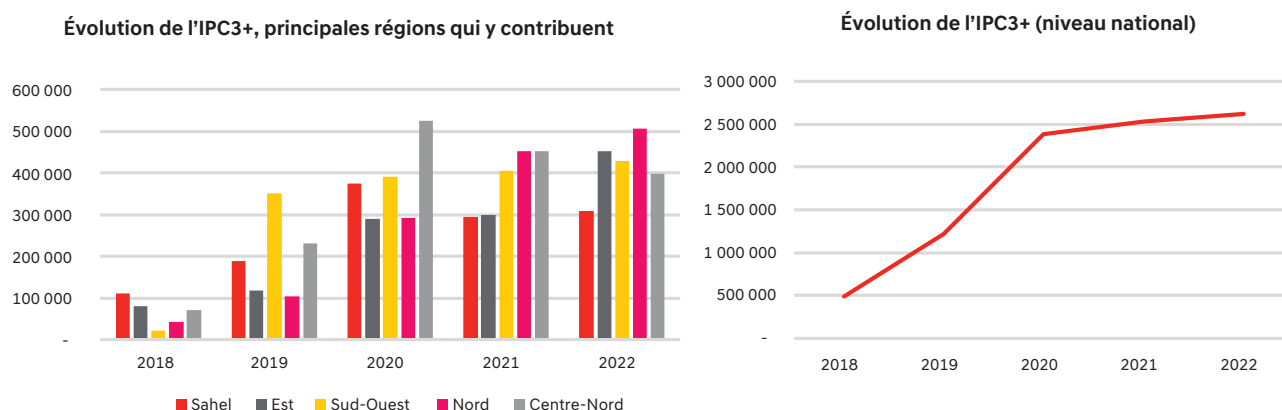


Source : propre source des auteurs, basée sur l'IPC (s.d.).

La forte augmentation du nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire ces dernières années montre que la sécurité alimentaire dans les régions du Nord et du Centre-

Nord du Burkina Faso s'est dégradée depuis l'intensification des conflits en 2018, comme l'illustre la Figure 16.

Figure 16 : Évolution du nombre de personnes en IPC3+ au niveau régional et national (2018-2022)



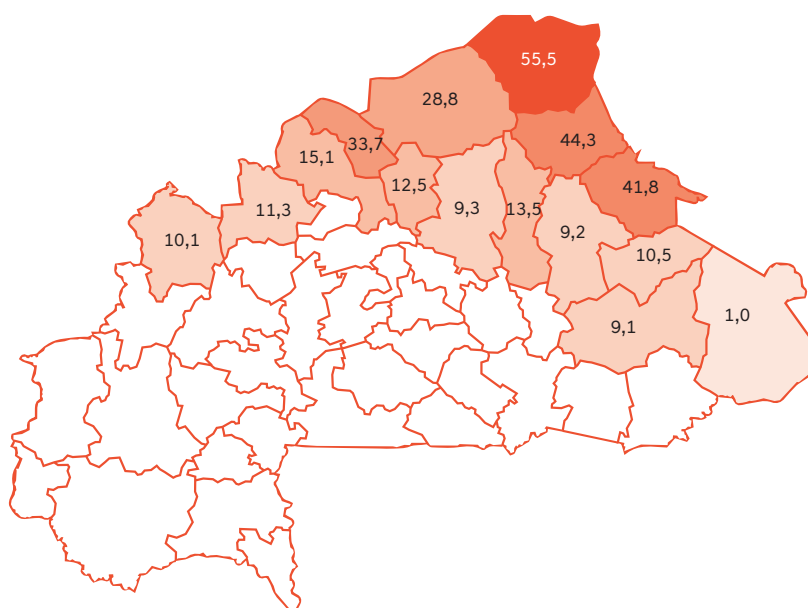
Source : propre source des auteurs, basée sur l'IPC (s.d.).

En utilisant les mêmes rapports historiques de l'IPC et du Cadre harmonisé, nous pouvons également calculer la durée moyenne passée dans les différents stades d'insécurité alimentaire par une personne ou un ménage. Cela peut avoir des implications sur la conception des programmes de transferts monétaires inconditionnels (en termes de durée et de montant), puisque la différence de la protection pour les personnes en IPC3+ sera plus importante compte tenu du niveau d'approvisionnement alimentaire nécessaire. La Figure 17 montre que les habitants du Burkina Faso peuvent se trouver exposé, pendant six mois au plus au cours

d'une année donnée, à un risque moyen d'insécurité alimentaire (IPC2+) dans les districts du nord, et un mois au plus, à un risque élevé d'insécurité alimentaire (IPC3+). Enfin, une grande diversité peut être constatée entre les districts dans le besoin, bien que toutes les données factuelles concernant l'insécurité alimentaire la plus élevée indiquent les provinces du nord.

Contrairement à la moyenne historique relativement faible des personnes en situation d'insécurité alimentaire, les niveaux d'insécurité alimentaire ont fortement augmenté ces

Figure 17 : Nombre moyen de jours par an passés en IPC3+ par district (2009-2022)

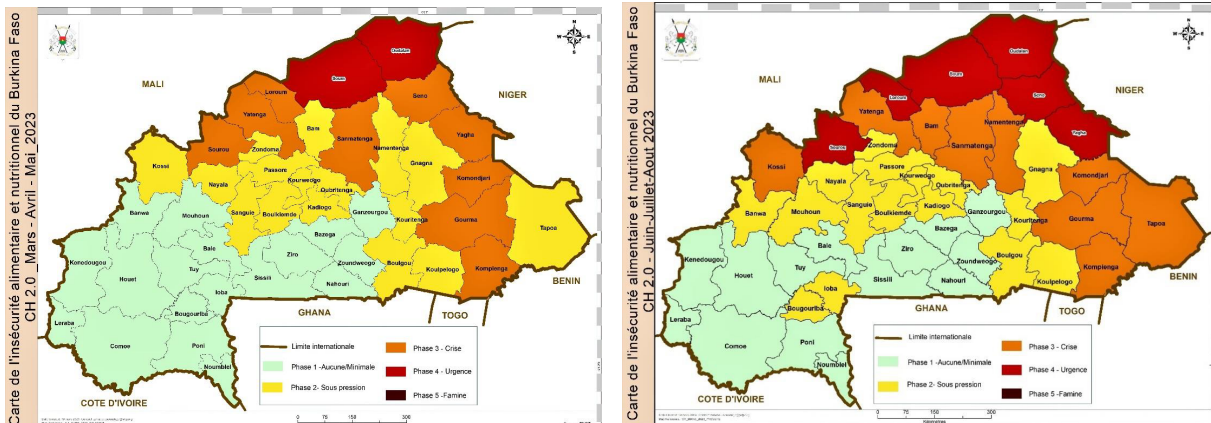


Source : propre source des auteurs, sur la base des données semestrielles publiées par l'IPC Acute Food Insecurity (IPC s.d.).

dernières années en raison des effets cumulés des périodes de sécheresse, des conflits et des déplacements. Les données de mars 2023 indiquent qu'un total de 1,9 million de personnes se trouvaient dans l'équivalent IPC3+, dont 327

000 personnes dans l'équivalent IPC4+. Les projections permettaient d'estimer qu'en juillet de la même année, 786 000 personnes seraient ajoutées à l'IPC3+ et 364 000 aux IPC4 et IPC5.

Figure 18 : Nombre actuel et projeté de personnes en IPC3 à 5 (Mars 2023)



Source : Cadre harmonisé du Burkina Faso pour mars 2023 (IPC 2023).

La comparaison des niveaux d'insécurité alimentaire des provinces aux niveaux de pauvreté et à la couverture actuelle des filets de protection sociale par les systèmes gouvernementaux indique que la couverture n'est pas encore, pour diverses raisons, étroitement alignée sur les besoins des provinces du Burkina Faso, comme le souligne le Tableau 4.

Ces disparités s'expliquent notamment par le manque d'accès aux terres agricoles dans certaines régions, compte tenu du niveau élevé d'insécurité et de conflits, et en raison des types de programmes favorisés par le gouvernement qui sont mieux adaptés aux zones urbaines qu'aux zones rurales (par exemple, les allocations pour l'enseignement supérieur).

Tableau 4 : Comparaison des projections des pourcentages de personnes en l'IPC3+, en dessous du seuil de pauvreté et couvertes par un filet de protection sociale

Province	Projection du pourcentage de la population en IPC3+	Pourcentage de la population en dessous du seuil de pauvreté	Couverture par un FPS
Boucle du Mounhoun	10,1	43	34,50
Centre-Nord	38,6	40	20,10
Centre-Sud	0,3	3	15,50
Sud-Ouest	28,6	34	15,30
Centre-Est	5,3	32	6,40
Centre-Ouest	5,1	37	14,20
Cascades	2,3	39	29,70
Plateau Central	2,2	42	43,70
Est	20,8	34	10,80
Hauts Bassins	3,6	29	26,10
Centre	47,1	34	n/a
Nord	36,6	45	9,90
Sahel	51,5	32	36,20

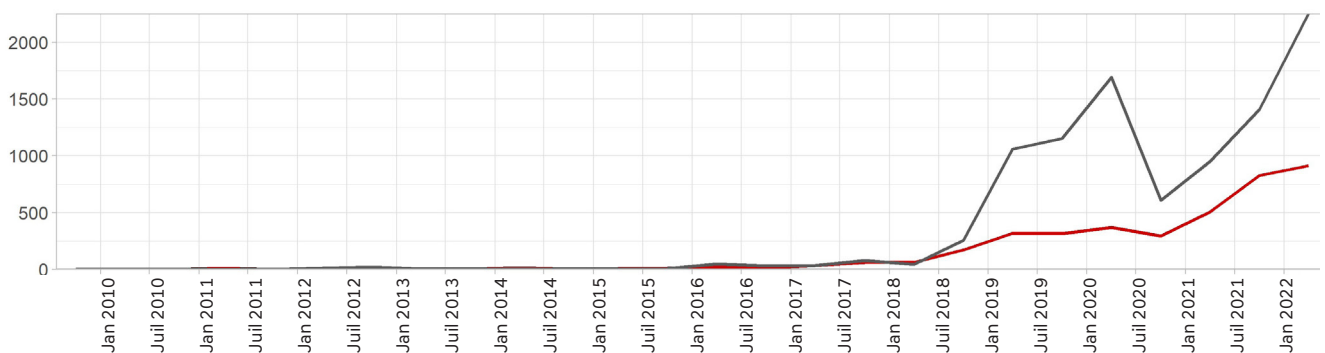
Source : calculs des auteurs, basés sur (Banque mondiale 2022b), le Cadre harmonisé du Burkina Faso pour mars 2023 (IPC 2023) et le taux de pauvreté (PPA 2017) en utilisant la PPA 2017 issue des données publiques de la Banque mondiale (2023). Le taux de pauvreté correspond au pourcentage de personnes dont le revenu est inférieur à 2,15 USD / jour. Remarque : FPS = filet de protection sociale

2.3 Conflits

Les conflits exacerbent considérablement les effets des catastrophes naturelles, limitant l'accès des agriculteurs et des services gouvernementaux dans certaines parties du pays et entraînant des niveaux de déplacement très élevés. Les conditions de sécurité se sont rapidement détériorées depuis 2018, en raison d'une incidence élevée d'événements liés à la

violence politique et de décès associés dans les régions du nord et du centre, coïncidant et aggravant le niveau élevé de pauvreté et le niveau de base de l'insécurité alimentaire. La violence a diminué pendant la pandémie de COVID-19, pour remonter à nouveau vers la fin de 2020 et atteindre des niveaux historiquement élevés en 2022, comme le montre la Figure 19.

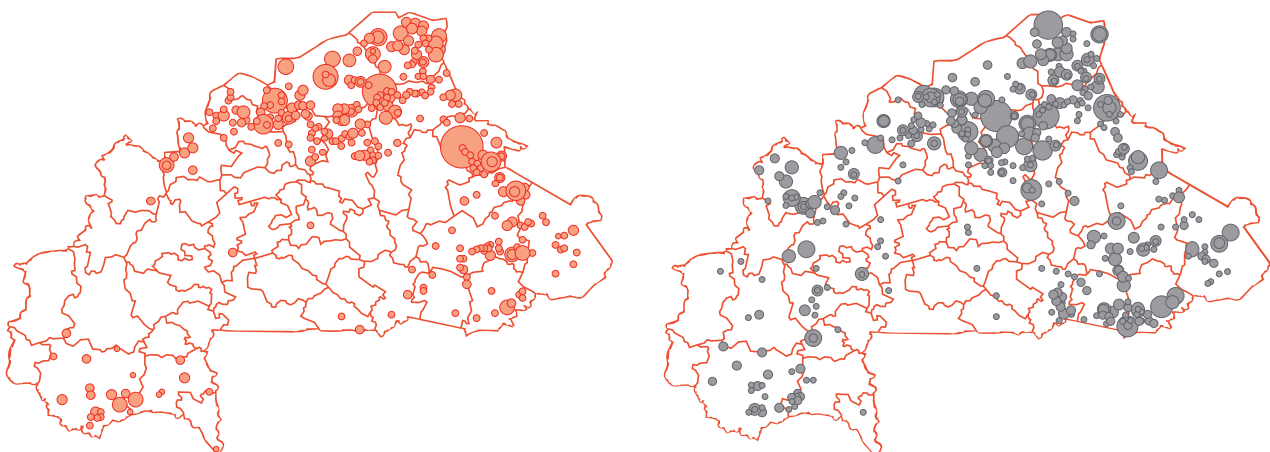
Figure 19 : Incidence des événements liés à la violence politique et de décès déclarés au Burkina Faso



Source : représentation graphique des auteurs, basée sur les données de l'ACLED (s.d.) sur le nombre d'événements de conflit entraînant la mort de civils (2010-2022).

De plus, une tendance à l'expansion des zones localisées de violence et à l'augmentation des décès vers les régions du centre et de l'est peut être observée (voir la Figure 20).

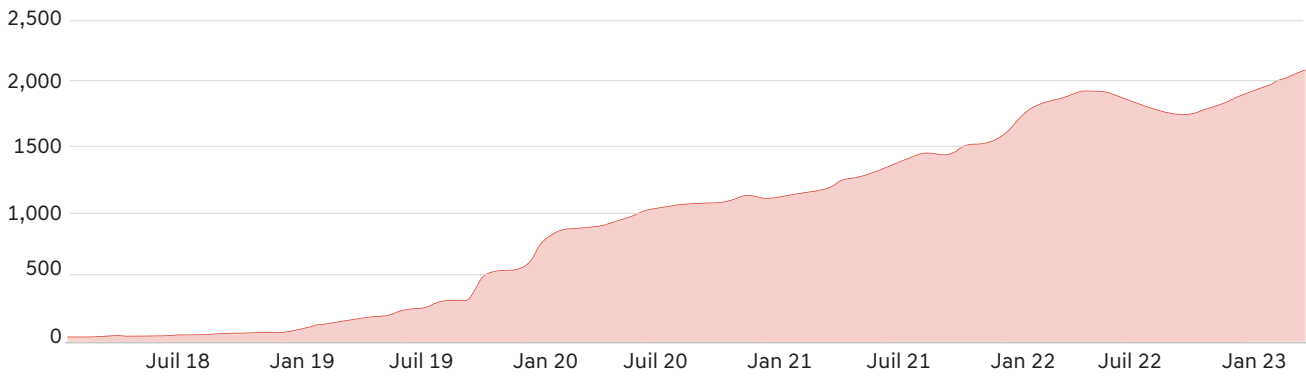
Figure 20 : Comparaison du nombre de décès déclarés en 2021 (à gauche) et 2022 (à droite)



Source : propre source des auteurs, sur la base des données d'ACLED (ACLED, s.d.).

En 2022, plus de 1,5 million de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) ont été enregistrées au Burkina Faso, ce qui représente 98 % u nombre total de personnes déplacées de force dans le pays. Ce chiffre devrait augmenter de plus de 2 millions au total au cours de 2023, comme le montre la Figure 21.

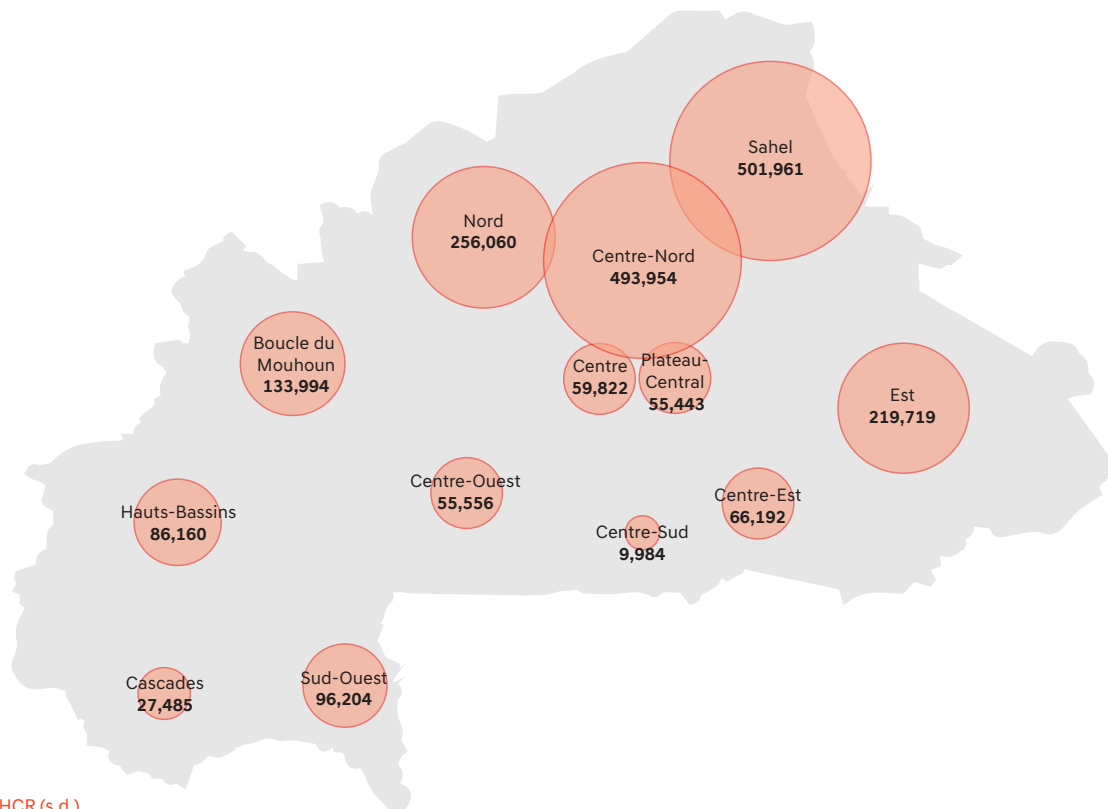
Figure 21 : Évolution du nombre de PDI (millions, 2018-2023)



Source : UNHCR (s.d.)

Les PDI proviennent principalement des régions touchées par les conflits dans les régions du nord et de l'est, les impacts du déplacement évoluant de plus en plus vers les régions du sud et de l'est, comme le montre la Figure 22.

Figure 22 : Répartition des PDI par région (2023)



Source : UNHCR (s.d.)

Bien que l'augmentation récente des déplacements provienne principalement de l'incidence plus élevée de la violence dans de nombreuses régions du Burkina Faso, les éleveurs recourant à la transhumance migrent également de la région du nord vers le sud pendant la période de soudure. L'amplification de la violence a également mis la pression sur les mécanismes de gestion des conflits concernant les ressources entre les communautés agricoles et pastorales à différents niveaux, et constitue l'un des facteurs limitant les mouvements de bétail, conduisant à la vulnérabilité croissante des communautés pastorales au Burkina Faso.

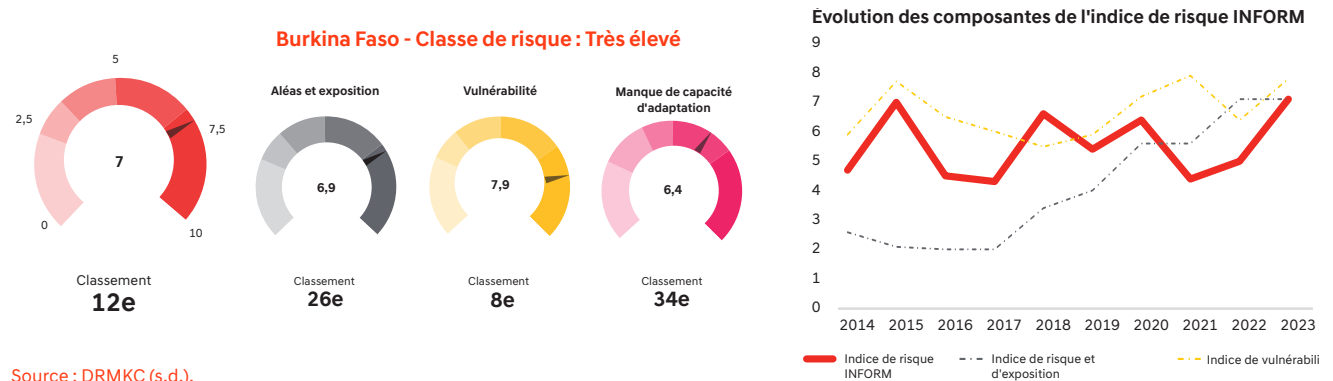
2.4 Autres vulnérabilités

Le pays est confronté à des difficultés considérables en matière de développement. L'indice de développement humain (IDH) 2019 du Burkina Faso a été établi à 0,452, ce qui le place en 182e position sur 189 pays (PNUD 2022c). Les difficultés en matière de développement sont encore exacerbées par l'augmentation des cas de conflits violents dans les régions du

nord et du centre, entraînant d'importants déplacements de population et des tensions intra- et intercommunautaires, comme indiqué à la section précédente.

En plus d'être fortement touchée par les conséquences des aléas naturels et d'origine humaine, la population du Burkina Faso est également exposée à des niveaux élevés de vulnérabilité socio-économique préexistante. L'indice pour la gestion des risques (INFORM), un indice composé d'un large éventail de vulnérabilités, classe le Burkina Faso en 12e position dans la liste des pays les plus à risque au monde en 2022 (Centre de connaissances en matière de gestion des risques de catastrophe, DRMKC, s.d.). Après avoir constaté des améliorations de son score de risque au cours des années précédant 2020, l'indice de risque INFORM du Burkina Faso était de nouveau à la hausse ces dernières années, en raison d'une augmentation de la composante « humaine » du risque, qui est une indication de risques d'origine humaine tels que les conflits et les déplacements.

Figure 23 : Scores de l'indice de risque INFORM (actuels et tendances, 2014-2023)



Source : DRMKC (s.d.).

Figure 24 : Répartition de l'indice de risque INFORM par composantes pour le Burkina Faso

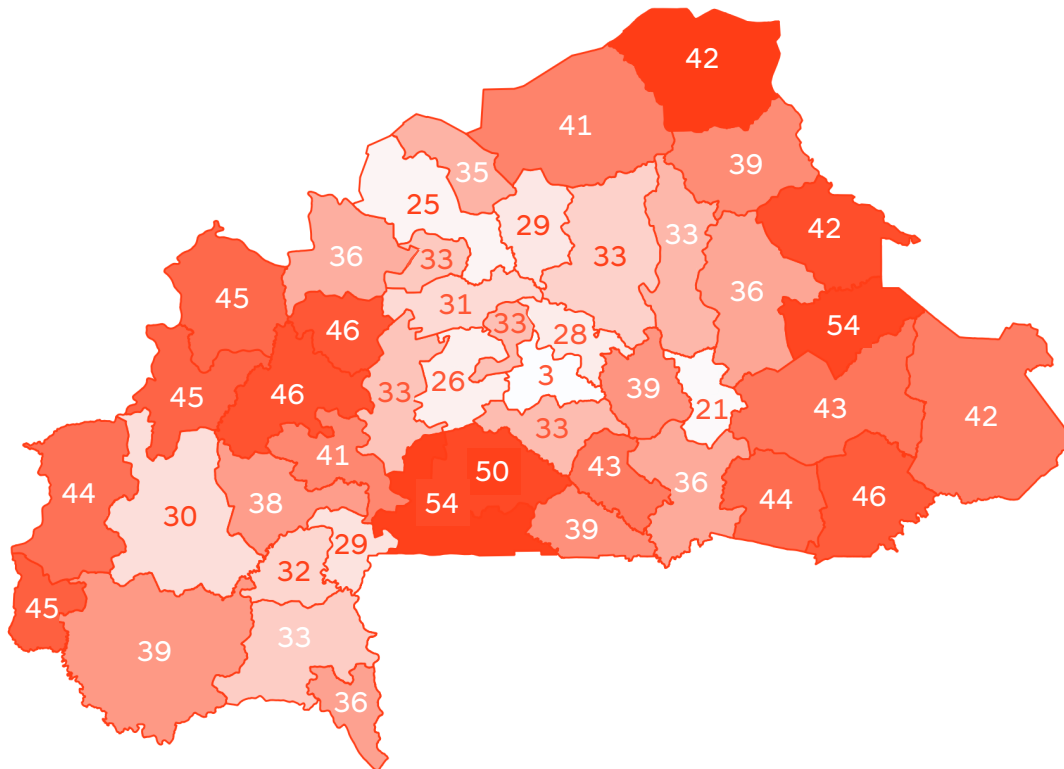


Source : DRMKC (s.d.).

Les aspects les plus importants de la vulnérabilité au Burkina Faso comprennent des niveaux élevés de pauvreté (comme le montre la Figure 25) et des niveaux élevés de dépendance à

l'aide internationale, abordés plus en détail à la section 3 de ce rapport.

Figure 25 : Niveaux de pauvreté par district (% de la population vivant avec moins de 2,15 USD/jour, 2022)



Source : propre source des auteurs, sur la base des données de la Banque mondiale (2023).

Au-delà de ces indications, il n'existe pas de référence claire pour mesurer l'exposition des ménages aux crises et aux catastrophes. Cela devrait être estimé dans le cadre du deuxième cycle de l'enquête harmonisée auprès des ménages de l'UEMOA (Enquête Harmonisée sur les Conditions de vie des Ménages, EHCVM), coordonnée par une commission de l'UEMOA avec le soutien de la Banque mondiale.

2.5 Implications des aléas et des vulnérabilités pour les programmes de protection sociale

En s'appuyant sur les données résumées dans les sections précédentes, plusieurs implications ressortent qui permettent de définir les priorités des programmes de protection sociale :

Le risque de sécheresse est de loin le plus important, le risque d'inondation prenant également de plus en plus d'ampleur. Bien que les tendances projetées pour ces risques ne permettent pas de déterminer de manière concluante s'ils augmenteront sensiblement dans les années à venir, les niveaux actuels d'exposition aux sécheresses et aux inondations génèrent une forte probabilité de pertes importantes pour les ménages, avant même que les chevauchements avec d'autres risques (notamment les conflits) ne soient pris en compte. Une analyse géospatiale plus approfondie pourrait être menée pour mettre en évidence à un niveau plus granulaire (au niveau de la commune) les zones qui sont particulièrement exposées à des vulnérabilités climatiques accrues. Cela pourrait aider à cibler l'aide apportée par les systèmes de PSA.

L'analyse de l'IPC suggère que les mesures en matière d'assistance sociale pour anticiper ou répondre à l'insécurité alimentaire sont particulièrement urgentes dans les régions du Sahel, du Nord, du Centre-nord et de plus en plus de l'Est du Burkina Faso. Cependant, la couverture du filet de protection sociale continue d'évoluer pour s'aligner sur l'augmentation rapide des niveaux d'insécurité alimentaire aiguë dans ces régions et dans d'autres. Cela suggère que le ciblage et l'adéquation des programmes d'assistance sociale dirigés par le gouvernement dans ces zones peuvent être considérablement améliorés. En plus d'une couverture globalement insuffisante, l'efficacité, la durée de la couverture et le montant des versements aux groupes vulnérables, en particulier dans les régions vulnérables peuvent être améliorés. La durée estimée en

situation d'insécurité alimentaire IPC2+ et IPC3+ des personnes au Burkina Faso suggère qu'une assistance prolongée d'un faible montant est appropriée pour les personnes se trouvant en phase d'alerte en matière d'insécurité alimentaire, alors que les personnes en phase d'insécurité alimentaire d'urgence (IPC3+) pourraient bénéficier de manière égale (ou complémentaire) de transferts monétaires ponctuels d'un montant plus important.

Le nombre important de personnes déplacées, en raison de l'intensification des conflits violents, mais aussi la transhumance des éleveurs vers le sud pendant la saison de soudure, rendent le ciblage de l'assistance sociale considérablement plus difficile. Les programmes d'assistance sociale du gouvernement risquent d'omettre ou de ne pas répondre aux besoins de près de 2 millions de personnes vulnérables, si les PDI ne sont pas suffisamment prises en compte dans les programmes de protection sociale du gouvernement.

Compte tenu de la forte vulnérabilité de la population du Burkina Faso, telle que décrite à la section 2, même de petits chocs peuvent menacer d'augmenter le risque d'insécurité alimentaire sévère, conduisant à des stratégies de survie préjudiciables ou même à l'intensification des conflits (par exemple entre agriculteurs et éleveurs dans les zones du nord). En l'absence d'un système de protection sociale solide et intégré, les initiatives visant à faire face aux risques de catastrophe ne doivent pas négliger les chocs récurrents les plus fréquents, tels que les zones spécifiques de sécheresse ou les inondations localisées, qui affectent gravement les populations locales et ne sont pas toujours pris en compte dans les rapports nationaux sur les catastrophes (comme le démontre dans cette section le manque de concordance entre les documents historiques). Dans cette perspective, tout futur système de PSA devrait d'abord reposer sur un système d'alerte précoce solide et granulaire, qui pourra recueillir ces chocs localisés de moindre ampleur.

3

AIDE HUMANITAIRE

Cette section présente les volumes d'aide humanitaire apportés au Burkina Faso en réponse aux crises et aux situations d'urgence, financés par des campagnes de sensibilisation et des appels à l'aide humanitaire.

3.1 Ensemble des financements

L'aide humanitaire est une source importante de financement en réponse aux catastrophes naturelles et à l'insécurité alimentaire. Le volume considérable de l'aide extérieure apportée au Burkina Faso au cours des 10

dernières années indique un niveau faible de résilience financière ou de préparation à faire face aux crises humanitaires. Les réponses aux urgences humanitaires sont en grande partie financées à posteriori, soit par des donateurs et l'aide humanitaire, soit, dans une moindre mesure, par des réaffectations budgétaires. Plus récemment, le montant du financement humanitaire déployé au Burkina Faso est devenu équivalent en volume (en termes de pourcentage du PIB) à l'investissement global réalisé par le gouvernement dans la protection sociale (1,99 % par rapport à 2,4 %, respectivement, en 2021).

Tableau 5 : Évolution historique de l'aide humanitaire en pourcentage du PIB (millions d'USD, 2012-2021)

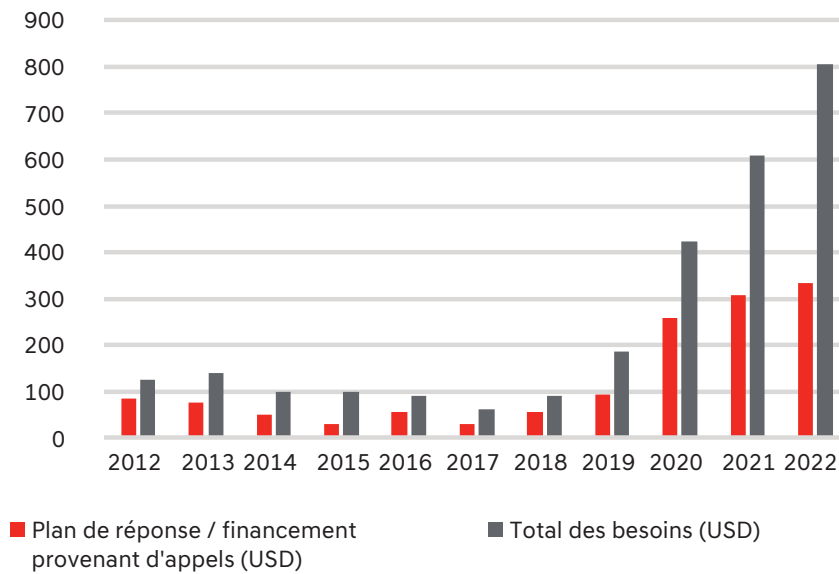
Année	PIB (actuel en USD)	Besoins en matière d'appel humanitaire coordonné par l'ONU	Financement provenant d'appels humanitaires (USD)	Pourcentage de l'aide humanitaire par rapport au PIB (%)
2012	12 561	126	86	0,68
2013	13 444	139	76	0,57
2014	13 943	99	49	0,35
2015	11 832	99	31	0,26
2016	12 833	91	55	0,43
2017	14 107	61	30	0,21
2018	15 890	90	68	0,43
2019	16 178	187	116	0,72
2020	17 934	424	311	1,74
2021	19 738	608	392	1,99

Source : représentation des auteurs, basée sur les données de la Banque mondiale (2023) et les informations sur l'aide humanitaire de l'OCHA. Portail du Service de suivi des financements (FTS s.d.).

L'augmentation significative du financement des plans de réponse humanitaire coordonnés par l'OCHA au Burkina Faso à partir de 2019, comme le montre la Figure 26, est probablement la conséquence de la reprise des conflits dans le pays, les épisodes de sécheresse récurrents à eux seuls ne se sont pas traduits par une aide humanitaire visiblement plus importante. Notamment, les données sur les

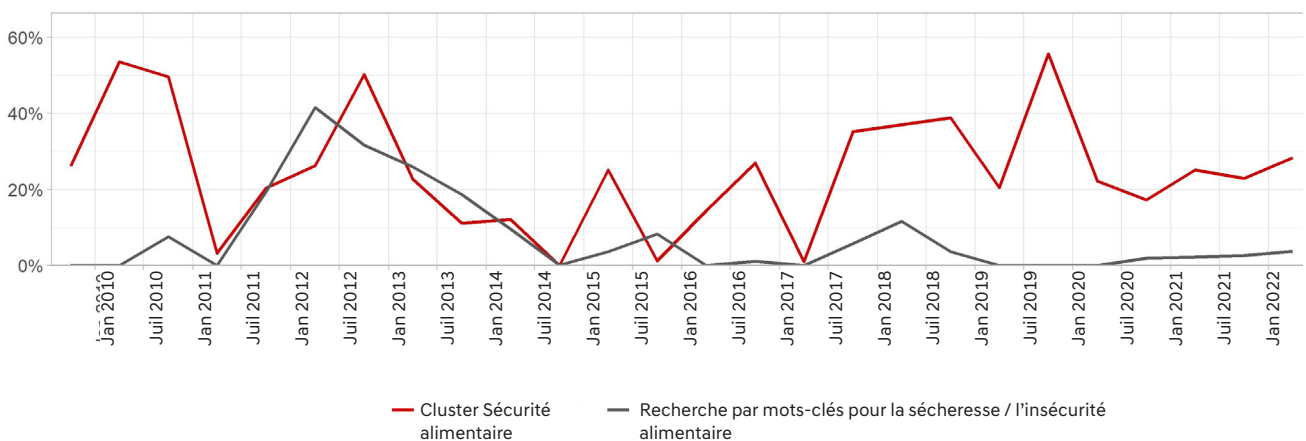
financements versés ne semblent pas correspondre aux principales années de sécheresse et d'inondation (2014, 2020, 2022), en particulier pour la période 2020-2022, lorsque d'autres risques tels que les conflits et les déplacements se sont cumulés, et ont contribué à une augmentation des besoins en matière d'interventions humanitaires.

Figure 26 : Financement obtenu pour les plans et appels de réponse humanitaire par rapport aux besoins annuels totaux de financement humanitaire (millions USD, 2012-2022)



Source : calculs des auteurs sur la base des données du FTS (s.d.).

Figure 27 : Financements versés liés à l'insécurité alimentaire ou à la sécheresse selon le Service de suivi des financements (% , 2010-2020)

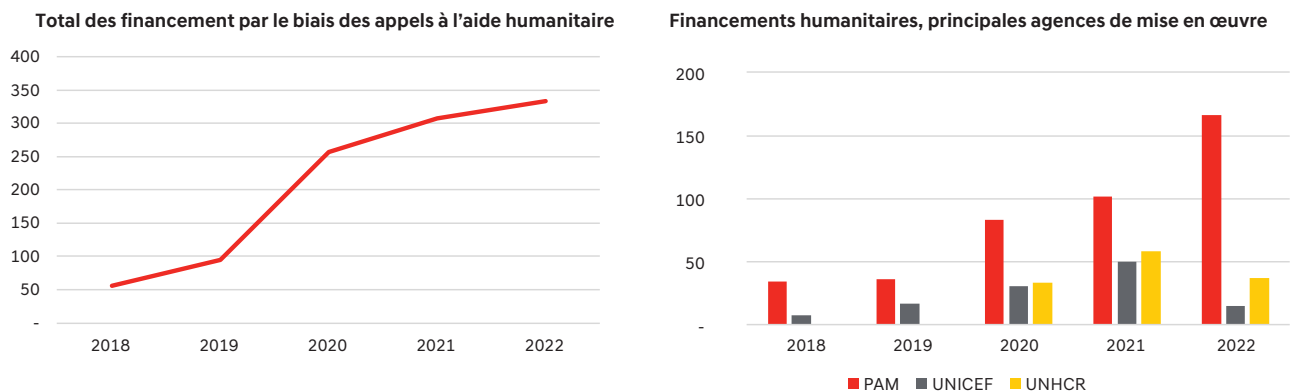


Source : auteurs, basée sur le FTS (s.d.).

Le Burkina Faso a reçu plus d'un milliard de dollars de financement par le biais des appels à l'aide humanitaire au cours des cinq dernières années, 65 % de ce financement étant mis en œuvre par l'une des trois principales agences : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ou le Programme alimentaire mondial (PAM).

Par conséquent, les programmes et les réponses humanitaires ont eu tendance à se concentrer davantage sur la sécurité alimentaire, la malnutrition et le déplacement, en particulier. D'après les rapports existants du Service de suivi des financements (FTS), le rôle du gouvernement dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire internationale est minime.

Figure 28 : Financement global provenant des appels humanitaires et des principales agences de mise en œuvre (millions d'USD, 2018-2022)

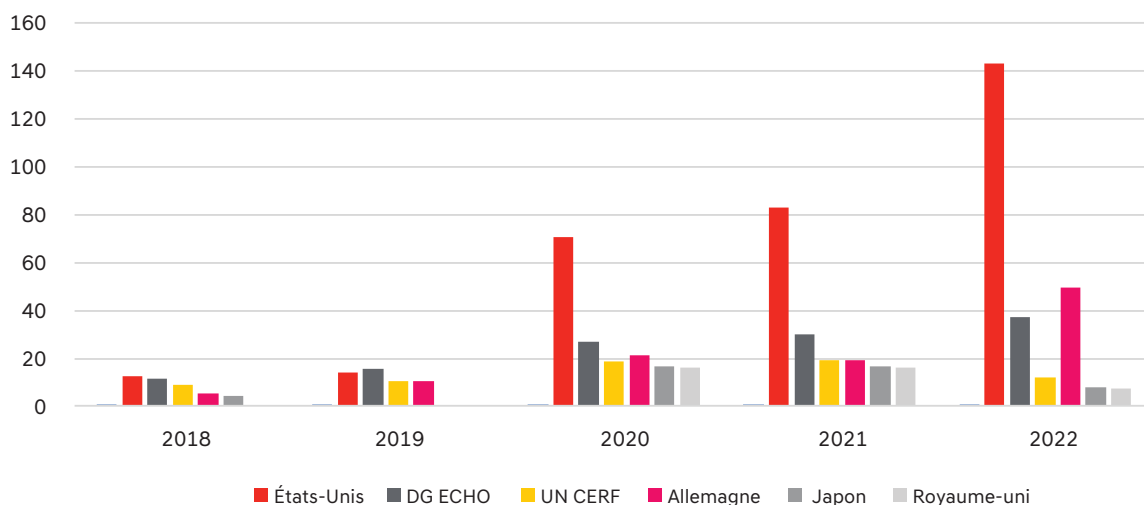


Source auteurs, basée sur le FTS (s.d.).

Les principaux donateurs ayant contribué au financement par le biais des appels à l'aide humanitaire sont les États-Unis, la DG-ECHO, le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF) de l'OCHA, l'Allemagne, le Japon et le

Royaume-Uni. En 2022, les contributions du Japon et du Royaume-Uni ont considérablement diminué, tandis que celle de l'Allemagne a plus que doublé.

Figure 29 : Principales sources de financement par le biais des appels humanitaires (millions d'USD, 2018-2022)



Source : propre source des auteurs, basée sur le FTS (s.d.).

La mise en œuvre de ce financement est guidée par un Plan de réponse humanitaire (PRH) coordonné par l'OCHA et informée par le Cadre harmonisé en termes de niveaux de besoins, ce qui signifie que les bénéficiaires sont généralement ciblés selon une approche basée sur l'économie des ménages pour les programmes d'assistance pendant la période de soudure.

Cependant, le ciblage des filets de protection sociale ou de l'aide aux PDI n'est pas standardisé parmi les agences humanitaires. De plus, parallèlement au PRH, le gouvernement a publié son propre Plan de réponse et de soutien aux populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition (PRSPV), ce qui crée des difficultés potentielles dans la coordination de la distribution de l'aide entre les organisations humanitaires et nationales.

3.2 Financements du PAM

Le PAM a intensifié sa présence et ses activités au Burkina Faso compte tenu de la détérioration rapide de la situation relative à la sécurité alimentaire. Plus de 400 millions de dollars ont été reçus par le PAM dans le cadre d'appels à l'aide humanitaire au cours des cinq dernières années, dont une augmentation significative des volumes de financement au cours des deux dernières années. Les rapports annuels¹³ indiquent que le nombre de bénéficiaires soutenu par le PAM annuellement a plus que doublé en peu de temps, passant d'un peu plus d'un million de personnes en 2019 à 2,4 millions en 2021. Près de 950 000 bénéficiaires étaient des personnes déplacées, soit près de la moitié de toutes les personnes déplacées au Burkina Faso.¹⁴

Tableau 6 : Données sur les bénéficiaires déclarés selon le PAM (2019-2021)

Bénéficiaires	2019	2020	2021
Par sexe			
Hommes	489 233	981 811	1 154 473
Femmes	567 224	1 039 513	1 267 756
Total	1 056 457	2 021 324	2 422 229
Par statut de résident			
Résident	722 983	1 068 841	1 451 563
Réfugié	2 629	14 806	20 747
Rapatrié	0	0	0
PDI	309 845	937 677	949 919
Total	1 056 457	2 021 324	2 422 229
Par type d'aide			
Transfert monétaire	436 457	671 882	990 959
Distribution de produits alimentaires	620 000	1 349 442	1 431 230
Total	1 056 457	2 021 324	2 422 189

Source : calculs des auteurs, basés sur le PAM (2019, 2020 et 2021).

Bien que plus de 40 % de tous les bénéficiaires en 2021 aient reçu une assistance par le biais de transferts monétaires inconditionnels, le PAM a augmenté plus rapidement son aide alimentaire en nature, ces dernières années. Une telle augmentation de l'assistance en nature pourrait refléter les limitations en termes d'accès aux marchés dans les zones d'intervention du PAM, qui restreignent l'utilisation des transferts monétaires.

Le montant de l'aide fournie par le PAM en nature et monétaire aux bénéficiaires a augmenté parallèlement à l'intensification de ses activités depuis 2019, pour atteindre plus de 40 USD par personne en moyenne. Le montant total des transferts monétaires effectués a été multiplié par cinq entre 2019 et 2020, et a augmenté de 50 % supplémentaires entre 2020 et 2021.¹⁵

13 Le rapport annuel 2022 n'était pas accessible au public lors de la rédaction de ce rapport au premier trimestre 2023.

14 Après 3 ans de couverture, les PDI doivent « quitter » le programme d'assistance et ne peuvent pas être couvertes par les mêmes mécanismes.

15 Le PAM prévoit actuellement d'effectuer une étude d'impact sur la distribution des indemnités d'ARC Replica en 2022 et 2023. Cependant, la réalisation de ce rapport et l'octroi de l'aide pour 2023 ont été retardés.

Tableau 7 : Interventions humanitaires déclarées selon le PAM (USD, 2019-2021)

Interventions	2019	2020	2021
Financements par le biais des appels à l'aide humanitaire	36 086 670	83 332 407	101 941 432
Dépenses totales*	35 733 139	104 588 256	122 347 002
Transferts monétaires	5 238 746	27 513 888	40 580 218
Montant de l'aide par bénéficiaire (en nature et monétaire)	34	44	44

Source : calculs des auteurs basés sur le PAM (2019, 2020 et 2021).

Remarque : * Valeur monétaire des biens et services reçus et enregistrés au cours de l'année de référence (comprenant la logistique, mais excluant les frais généraux)

Le PAM utilise également des programmes de macro et de micro-assurance dans le cadre de son programme d'intervention au Burkina Faso, en plus de ses interventions humanitaires annuelles pendant la période de soudure. Cela inclut notamment un contrat d'assurance dans le cadre du programme ARC Replica, décrit plus en détail à la section 5.2. Le contrat d'assurance d'ARC Replica contribue à garantir que le PAM dispose des ressources nécessaires pour répondre en mettant en œuvre des actions qui se coordonnent et complètent celles du gouvernement en cas de sécheresse catastrophique.

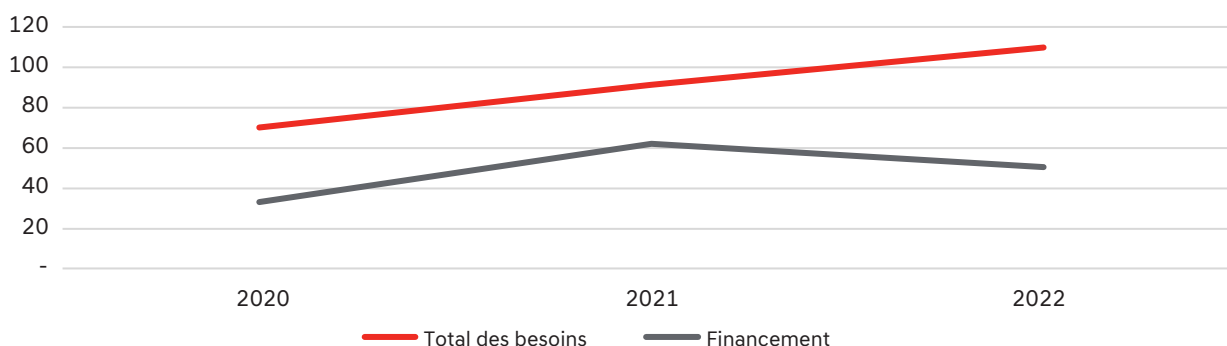
3.3 Financements de l'UNHCR

L'UNHCR coordonne les interventions pour tous les réfugiés au Burkina Faso en collaboration avec la Commission nationale pour les réfugiés (CONAREF) et d'autres partenaires publics, les agences des Nations Unies, les partenaires locaux et internationaux. Des interventions directes sont mises en place en collaboration avec les autorités locales, régionales et nationales, y compris le Conseil national de Secours d'urgence et de Réhabilitation

(CONASUR). L'UNHCR dirige les clusters « Protection, Abris / Produits de première nécessité » et « Coordination et gestion des camps / Gestion des sites d'accueil temporaires. En ce qui concerne les PDI, l'UNHCR contribue à la réponse d'urgence et pour la protection, par le biais d'un certain nombre d'activités principales, telles que l'enregistrement, le suivi de la protection et la réponse aux cas nécessitant une protection (y compris la violence basée sur le genre). Seule une petite partie de l'aide est distribuée sous forme de transferts monétaires par l'UNHCR. En 2021, il a distribué un total de 1,7 million de dollars à environ 8 000 bénéficiaires, sans trace d'autres transferts monétaires destinés aux PDI par l'UNHCR.

Pour ses activités liées à la protection, à la réponse et à l'autonomisation des personnes déplacées entre 2020 et 2022, l'UNHCR a été le deuxième plus grand bénéficiaire de financement pour la réponse humanitaire au Burkina Faso. L'UNHCR a reçu un total de 129 millions de dollars par le biais du PRH coordonné par l'OCHA, sur la base des propres rapports annuels de l'UNHCR (*UNHCR 2023 et données du FTS s.d.*)

Figure 30 : Financement de l'UNHCR pour les opérations humanitaires (millions d'USD, 2020-22)



Source : propre source des auteurs, sur la base des fiches d'information de l'UNHCR (UNHCR 2023) et FTS (s.d.)

Remarque : Bien que l'UNICEF mobilise et mette également en œuvre des volumes importants d'aide humanitaire au Burkina Faso, les rapports annuels ne sont pas suffisamment détaillés pour apporter des informations supplémentaires à l'analyse de ce rapport.

3.4 Implications pour les programmes de protection sociale adaptative

Le Burkina Faso dépend presque entièrement de l'aide des donateurs extérieurs pour répondre aux nouvelles urgences humanitaires et à celles qui se prolongent, y compris l'augmentation rapide des déplacements internes. Les futurs systèmes de PSA devront pouvoir recevoir et regrouper les financements des donateurs destinés à la PSA selon un mécanisme commun, qui disposera de règles de gouvernance et d'allocation solides pour garantir que les différentes sources de financement externes peuvent être prises en compte de manière transparente.

En s'appuyant sur les données résumées dans les sections précédentes, d'autres implications ressortent pour les programmes de PSA :

Les financements versés par le biais de l'aide humanitaire ont considérablement augmenté, leur volume global ayant doublé entre 2020 et 2022, et sont clairement motivés par des niveaux accrus d'insécurité.

Les donateurs ayant apporté les contributions les plus importantes à l'aide humanitaire au cours des trois dernières années ont été les États-Unis, la DG ECHO et l'Allemagne. Ces donateurs continueront de jouer un rôle important dans le financement des réponses aux crises. Étant donné qu'ils ont probablement tiré des enseignements de leur expérience sur le déblocage des fonds et les allocations pour les besoins humanitaires, leur participation à la conception et à la coordination des futures opérations et instruments d'aide en matière de PSA serait pertinente. Dans le cas des États-Unis, en particulier, une part importante du financement qui n'est pas divulguée passe par des ONG internationales, ce qui crée ainsi un risque de fragmentation et de duplication. Il est possible de réduire les coûts opérationnels et d'accroître la transparence, ainsi que d'améliorer la rapidité des interventions grâce à une réponse coordonnée aux chocs dans le cadre de la PSA.

Les niveaux de financement varient considérablement selon les différents acteurs humanitaires, le PAM et l'UNHCR ayant des rôles distincts, qui se concentrent respectivement sur la réponse aux niveaux élevés d'insécurité alimentaire et de déplacement. L'UNHCR offre une aide et une protection sous forme de logement et d'accès aux services de base. L'aide du PAM est répartie entre l'aide alimentaire en nature, qui représente la dépense la plus élevée en termes de type d'aide, et les transferts inconditionnels. Ces agences devraient rester le canal privilégié de l'assistance pendant la période de soudure et de l'aide aux personnes déplacées pour certains donateurs, compte tenu de leur longue

expérience au Burkina Faso. Comme pour les principaux acteurs de l'aide au développement, leur participation à la conception et à la coordination des futures opérations et instruments d'aide dans le cadre de la PSA est pertinente.

L'aide humanitaire octroyée sous forme de transferts monétaires a considérablement augmenté, en particulier, en ce qui concerne la contribution du PAM, s'élevant à un total de 39 millions de dollars en 2021 et à un montant moyen de 40 à 44 dollars par personne. Il s'agit de programmes de transferts monétaires récurrents qui répondent chaque année à l'insécurité alimentaire chronique pendant la période de soudure. L'analyse des années les plus récentes pourrait fournir des informations importantes sur la durée et la localisation des réponses, ainsi que sur leur volume probable, afin que les besoins récurrents puissent être mieux programmés, y compris au niveau gouvernemental. Compte tenu de son expérience en matière de transferts monétaires, le PAM pourrait jouer un rôle plus important en tant que partenaire du gouvernement dans la distribution de l'aide et le renforcement des capacités du gouvernement à atteindre les bénéficiaires, d'une part en garantissant une réponse plus rapide et d'autre part une transition vers une plus grande appropriation par le gouvernement de la distribution des transferts monétaires.

Les informations détaillées sur la méthode de ciblage utilisée par les principales agences humanitaires restent limitées. Bien que le Cadre harmonisé soit utilisé pour éclairer les décisions sur la manière dont l'aide humanitaire est ciblée géographiquement, il est difficile de savoir comment les systèmes gouvernementaux ou les registres de bénéficiaires sont utilisés ou renforcés à la suite des interventions annuelles. Le PAM et l'UNHCR ciblent les personnes déplacées et les réfugiés qui bénéficient de leur aide ; il est plus difficile de déterminer si les programmes de protection sociale du gouvernement parviennent aux personnes déplacées et de quelle manière. Tout nouveau système de PSA devrait utiliser un registre social commun détenu par le gouvernement, et auquel les principaux acteurs humanitaires pourraient idéalement accéder et contribuer.

Malgré les volumes élevés d'aide humanitaire déployés au Burkina Faso, peu de données sont actuellement disponibles pour évaluer la rapidité, l'efficacité et l'équité de l'aide en réponse à l'insécurité alimentaire chronique. Tout porte à croire que l'aide humanitaire actuelle est très peu coordonnée. Davantage de données probantes et de discussions sont nécessaires sur les dispositifs et les interventions efficaces et appropriées en matière de protection sociale au sein des agences humanitaires, entre les acteurs humanitaires et ceux contribuant à l'aide au développement, ainsi qu'avec le gouvernement.

4

DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS NATIONAUX POUR LA RÉPONSE AUX CATASTROPHES ET LA PROTECTION SOCIALE

Cette section offre une vue d'ensemble des institutions compétentes du secteur public en place au Burkina Faso, qui sont chargées de la préparation et de la réponse aux risques de catastrophe par le biais de la protection sociale. Cela inclut les politiques nationales, les stratégies, la législation et les institutions du gouvernement du Burkina Faso.

Dans cette section, l'analyse s'appuie sur un cadre d'évaluation élaboré par le Programme d'assurance et de financement des risques de catastrophe de la Banque mondiale, l'outil d'Évaluation pour une gestion des finances publiques résiliente et réactive aux catastrophes (Banque mondiale 2022a), qui vise à aider les parties prenantes à identifier les possibilités d'amélioration de la législation, des réglementations, des politiques et des systèmes de gestion des risques liés aux catastrophes. Le cadre a été modifié pour mieux correspondre à la portée de ce rapport.

Cette section utilise un sous-ensemble des domaines couverts par l'outil d'évaluation afin de fournir un aperçu accessible des dispositifs et des capacités que le gouvernement a mis en place pour se préparer et répondre aux catastrophes grâce aux programmes de protection sociale. Bien que l'outil se concentre sur la manière dont les institutions soutiennent et assurent la résilience et la réponse aux catastrophes, l'utilisation du sous-ensemble dans cette section introduira des notes supplémentaires sur la pertinence et l'efficacité des dispositifs institutionnels pour fournir une protection sociale.

4.1 Mandats institutionnels

La Loi N° 12-2014 (Loi d'orientation relative à la prévention et à la gestion des risques, des crises humanitaires et des catastrophes) est la base juridique qui permet de définir, de gérer, de se préparer et de répondre aux catastrophes. Elle présente une définition complète des catastrophes naturelles et concerne un large éventail de risques. Cependant, elle ne fait pas de distinction entre les types spécifiques de catastrophes : les sécheresses ne sont pas spécifiquement nommées, bien que

des dispositions soient incluses, particulièrement pour la réponse aux inondations, en raison de l'élaboration d'une législation après les inondations de 2012.

Selon la loi n° 12-2014, le Premier ministre est chargé de déclarer une catastrophe une fois que celle-ci a touché plusieurs (plus d'une) régions administratives et / ou lorsque la catastrophe s'avère être d'une gravité élevée, le niveau de gravité n'étant pas explicitement défini. Lorsqu'une catastrophe affecte une région administrative, le gouverneur de cette région doit déclarer la catastrophe. La partie qui a déclaré l'état de catastrophe doit déclarer la fin de la catastrophe, une fois que « les circonstances ne justifient plus » de maintenir l'état de catastrophe déclaré, aucun critère spécifique n'est cependant énoncé.

Les principales agences chargées de l'exécution des mandats conformément à cette loi comprennent le Conseil National de Secours d'urgence et de Réhabilitation (CONASUR) pour la gestion des crises et la prévention des crises et des risques de catastrophe, et la Direction générale de la Protection civile (DGPC) pour la réponse aux catastrophes. Le CONASUR dispose d'un mandat un peu plus large, étant classé comme une structure interministérielle (dont le siège se trouve au Ministère de la Solidarité) et, depuis sa création, joue un rôle de premier plan concernant l'implication avec les agences donatrices. Il coordonne également plus étroitement son travail avec d'autres parties prenantes dans la protection sociale. Étant donné qu'il s'agit de la principale agence chargée de l'exécution dans le cadre de la gestion des crises, il dirige la coordination pour l'acheminement des différents types d'aides, qu'elles soient financières ou concernent les achats, octroyées par les principales agences gouvernementales, tandis que la DGPC collabore plus étroitement avec les structures infranationales. L'importance croissante du CONASUR est en partie le résultat d'une plus grande coordination avec les agences humanitaires : en tant qu'agence gouvernementale responsable de l'enregistrement et de la coordination de l'aide aux personnes déplacées, il

harmonise de plus en plus ses plans de réponse avec les PRH.

Il existe, cependant, une confusion persistante sur les rôles respectifs du CONASUR et de la DGPC dans le cadre de la gestion des crises (notamment en l'absence d'un mécanisme officiel de coordination des deux agences), bien que, selon des avis récents, les parties prenantes estiment que le système de gestion des risques de catastrophe est devenu plus efficace et «

actif dans la mobilisation des communautés sur les aspects de préparation et de prévention » (Union africaine 2022). Cela dit, la structure globale de préparation et de réponse aux catastrophes en est encore à ses balbutiements, des données empiriques suggérant que le manque de levier politique et financier de ces institutions se reflète dans leurs capacités limitées (Ouedraogo et Sanfo 2018).

Figure 31: Overview of public sector actors and strategies for disaster risk management and social protection

	Réponse aux catastrophes (secours, protection, premiers secours, évacuation, sécurisation)	Risques de catastrophe, prévention des crises, gestion des crises	Sécurité alimentaire	Protection sociale
Mandat officiel (principal)	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité (MINATDS)	Ministère de la Solidarité, de l'Action humanitaire, de la Réconciliation nationale, du Genre et de la Famille (MASSN)	Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydro-agricoles (MAAH)	Aucune agence principale disposant d'un mandat officiel - plus d'une douzaine d'agences impliquées, y compris le bureau du Premier ministre
Principales agences chargées de la politique et de la mise en œuvre	DGPC w/ CORESUR, CODESUR & COPROSUR	CONASUR	SE-CNSA & SONAGESS	Multiple, coordonné par le SP-CNPS
Stratégie principale / document de la politique	Plan National d'Organisation et de Coordination des Secours d'Urgence (PNOCSUR)		Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN)	Politique nationale de protection sociale (PNPS) 2013-2022
Plan opérationnel	Plans d'organisation des secours (ORSEC)	Plan National Multi-Risques (PNMR)	Plan de Response et de Soutien aux Populations Vulnérables à l'Inécurité Alimentaire et à la Malnutrition (PRSPV)	

Source : propre source des auteurs.

Remarque : CORESUR, CODESUR et COPROSUR sont des structures sous-nationales du CONASUR aux niveaux régional, départemental et provincial, respectivement.

De même, une base plus unifiée du secteur public pour la protection sociale a émergé avec l'introduction en 2013 de la Politique nationale de Protection sociale (PNPS). La PNPS est apparue à un moment où le gouvernement avait l'intention de faire preuve d'une plus grande solidarité envers les personnes en situation de pauvreté et de renforcer la cohésion sociale comme promesse de campagne présidentielle, soutenue par les agences internationales qui faisaient valoir qu'une meilleure protection sociale procurerait au pays des avantages sociaux et économiques.

Comme indiqué dans la stratégie, les structures d'assistance sociale et d'aide étaient fragmentées entre une demi-douzaine d'agences de mise en œuvre, qui étaient alors sous-développées et sous-financées. La politique a introduit un organisme national de coordination pour la protection

sociale, le Conseil national pour la Protection sociale (CNPS), qui a notamment établi les critères d'enregistrement et de ciblage des bénéficiaires pour le secteur public, des orientations sur les montants et la fréquence des transferts, ainsi que sur l'aide durant la période de soudure.¹⁶ Pourtant, la CNPS et les réorganisations successives des différentes agences impliquées dans la mise en œuvre de la protection sociale du secteur public au cours de la dernière décennie n'ont pas réussi à harmoniser la structure et la mise en œuvre de l'assistance sociale. Toutefois, la situation se serait améliorée ces dernières années. Le nombre et la diversité des programmes d'assistance sociale du secteur public et non gouvernementaux ont encore augmenté depuis l'introduction de la PNPS. Mais les personnes interrogées ont noté que cette politique n'a pas abouti à une meilleure coordination, en particulier, des différents types d'interventions en matière de

16 L'UNICEF et Oxfam sont les seules organisations de mise en œuvre à indiquer qu'elles respectent pleinement ces directives.

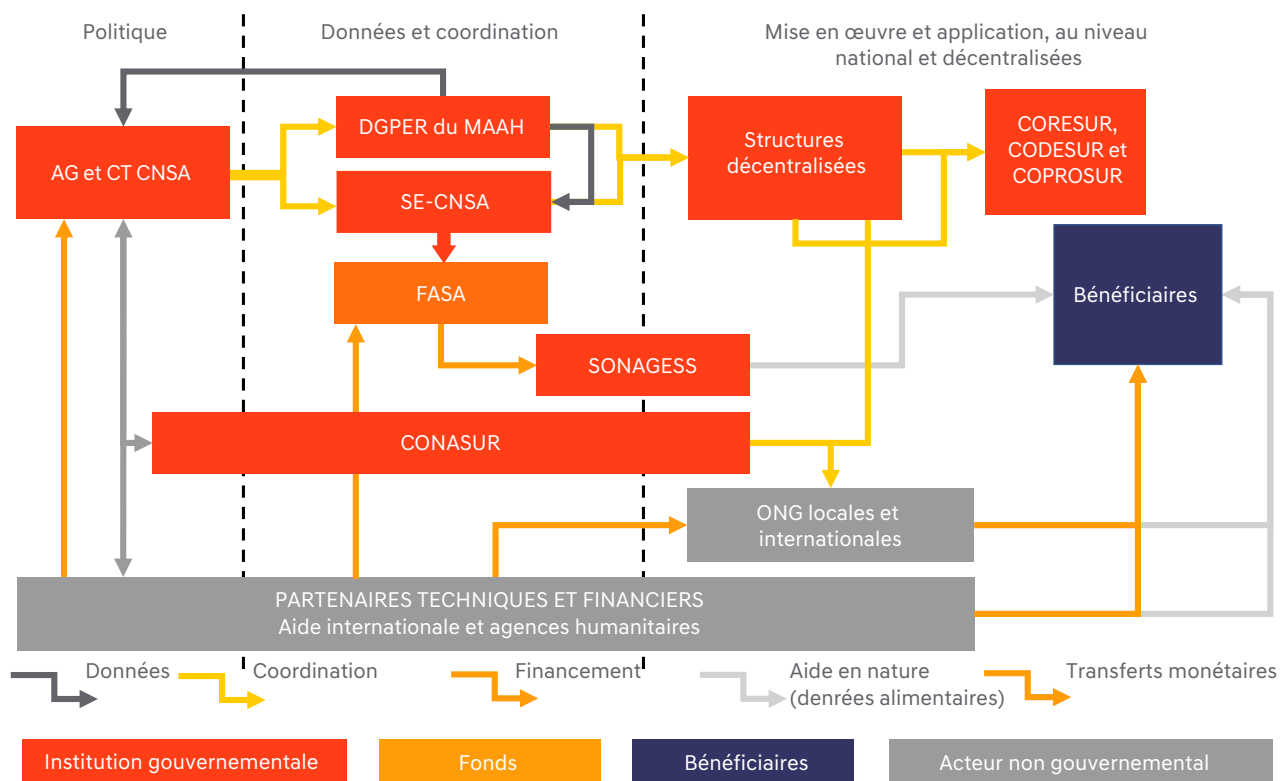
protection sociale. Étant donné que chaque type de programme nécessite une forme de mise en œuvre spécifique, la variation significative observée des montants des transferts (4 000 à 7 000 FCFA / personne parmi les différents programmes de filets de protection sociale et de réponse à la période de soudure), de la fréquence (mensuelle à trimestrielle) et de la durée (2 à 36 mois) des programmes les plus importants, malgré les efforts de coordination, illustre le manque général d'harmonisation encore présent dans la mise en œuvre de la protection sociale au Burkina Faso.

La PNPS montre que la protection sociale est une partie intégrante de la réponse globale aux catastrophes, principalement par l'octroi d'une aide nutritionnelle en nature aux personnes touchées par les catastrophes ; il s'agit d'un élément important de la stratégie globale, accompagnée de diverses formes d'assurance sociale. La stratégie définit le rôle du CONASUR dans l'octroi d'une telle aide nutritionnelle, ainsi que les rôles des partenaires d'aide internationaux et nationaux spécifiquement nommés. Cependant, la mesure dans laquelle la PNPS a guidé l'introduction des réponses aux risques de catastrophe par le biais de la protection sociale semble avoir été limitée dans la pratique.

Bien que l'intervention concernant la sécurité alimentaire soit considérée comme l'un des dispositifs généraux de réponses aux crises les mieux coordonnées et financées au Burkina Faso, un aperçu de la structure de la réponse, comme le montre la Figure 32, met en évidence la complexité liée à la multitude des acteurs impliqués. Cependant, malgré cela, les acteurs estiment que le PRSPV annuel constitue une base adéquate pour la coordination. La sélection des bénéficiaires a également été plus facile à harmoniser parmi les différents acteurs, car la plupart adoptent l'approche définie par le Cadre harmonisé. Cependant, comme la PNPS, le PRSPV ne donne aucune indication concernant les rôles et responsabilités en matière d'adaptation au changement climatique dans le cadre de la préparation aux crises, d'une plus grande résilience ou de la PSA.

La PNPS et le CNSP n'ont pas non plus apporté plus de clarté concernant les personnes déplacées, si elles sont incluses dans le programme national de protection sociale et de quelle manière. Bien que les agences humanitaires s'appuient sur le registre des PDI tenu par le CONASUR, la manière dont les bénéficiaires des différents programmes (nationaux et humanitaires) sont sélectionnés n'est pas claire.

Figure 32 : Aperçu de la réponse à l'insécurité alimentaire



Source : propre source des auteurs.

Remarques : AG = Assemblée générale ; CT = Comité technique ; DGER = Direction générale de la Promotion de l'économie rurale.

Chaque plan national comporte des domaines de chevauchement avec d'autres, et tous sont obsolètes, car ils ont été élaborés avant que des changements importants dans le contexte de la gouvernance et de la sécurité du Burkina Faso ne surviennent. Des données empiriques suggèrent que la mise en œuvre de la plupart des plans et stratégies nationaux a été limitée (Banque mondiale 2022b ; Kreidler et Ouédraogo 2022 ; Union africaine 2022). Une nouvelle stratégie de protection sociale est actuellement en cours d'élaboration après l'expiration de la PNPS en 2022, qui devrait être approuvée au cours de l'année 2023 pour une période de cinq ans, mettant davantage l'accent sur les mesures visant à construire un système de PSA. Parallèlement, la révision de la loi N° 12-2014 devrait énoncer les procédures et les définitions pour la surveillance des risques et l'échange des données, tandis que le projet HYDROMET devrait établir une plateforme commune pour la surveillance des risques et l'échange de données entre les principales agences météorologiques, la DGPC et le CONASUR, au cours de l'année 2023.

La prévention et la gestion des catastrophes se reflètent également dans les cadres et stratégies nationaux, notamment, le dernier Programme national de développement économique et social 2021-2025 (PNDES II), qui comprend des indicateurs de performance sur la satisfaction des besoins déclarée des personnes déplacées, et la proportion de ménages touchés par des catastrophes et des crises humanitaires. Le Plan est moins spécifique en ce qui concerne le renforcement de la résilience des personnes vulnérables, la réduction de l'exposition aux événements climatiques extrêmes et l'amélioration de l'adaptation, notamment, la viabilité et la résilience des systèmes de production alimentaire.

4.2 Dispositifs institutionnels soutenant les programmes de protection sociale adaptative

Bien que la PNPS mentionne les transferts monétaires comme mécanisme important pour acheminer l'aide, la plupart des progrès en termes de capacités institutionnelles gouvernementales depuis son introduction ont eu lieu dans le domaine de l'octroi de l'aide en nature. Cela comprend l'introduction de réserves alimentaires nationales et régionales permanentes, ainsi que de meilleures méthodes de distribution des denrées alimentaires par l'intermédiaire du CONASUR.

Le premier programme de filets de protection sociale à grande échelle dirigé par le gouvernement, le PFS, a été lancé en 2014 avec le soutien de la Banque mondiale, dans le cadre duquel des interventions pilotes en réponse aux chocs ont été menées à la suite de sécheresses qui touchaient les zones

pastorales et agropastorales, ciblant les endroits les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Dans le cadre de ce projet pilote, un partenariat avec le système d'alerte précoce (SAP) du ministère de l'Agriculture (MAAH) a été établi qui a permis d'effectuer des transferts monétaires de 20 000 FCFA à plus de 7 500 bénéficiaires via leur téléphone portable au début, au milieu et à la fin de la période de soudure. Les bénéficiaires sont restés les mêmes durant la période 2017-2019. L'objectif est d'étendre ce projet pilote dans la programmation actuelle et future.

La plupart des programmes de protection sociale actuels financés par l'aide extérieure s'engagent à assurer des transferts monétaires inconditionnels, principalement par le biais de l'argent mobile, en accord avec le PFS. La majorité des programmes financés par des donateurs effectuent des transferts mensuels, et le PFS assure des transferts trimestriels en dehors de la période de soudure et des transferts mensuels pendant la période de soudure. Ce programme a néanmoins commencé à établir les bases d'un programme de protection sociale adaptative de plus grande envergure. Il a entamé le processus de création d'un Registre social unique (RSU) central, même si ce processus n'en est qu'à ses débuts.

Dans la pratique, les différentes agences gouvernementales et internationales mettant en œuvre des programmes de protection sociale (ou liés à la protection sociale) continuent de tenir des registres de bénéficiaires largement distincts, avec des variations significatives dans la qualité et l'exhaustivité de ce qu'ils couvrent. Les normes de qualité et de partage des données doivent encore être mises en place. À court terme, les mises à jour des données et le contrôle de la qualité seront probablement effectués principalement sur des bases de données exclusives, dont l'interopérabilité est limitée. Divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux collectent et stockent également des informations sur la vulnérabilité des ménages et l'estimation des chocs. Actuellement, seulement un pourcentage limité des personnes les plus exposées aux catastrophes liées au climat sont susceptibles d'être incluses dans le registre unique.

Cependant, les efforts déployés par le gouvernement et les agences internationales pour adopter des solutions de paiement numérique signifient qu'il est possible de s'assurer que les fonds parviennent aux bénéficiaires, et que les systèmes de protection sociale s'étendent horizontalement de manière flexible et efficace. Des capacités sont en cours de développement pour effectuer des transferts d'argent mobile à des bénéficiaires ciblés dans l'ensemble du pays, la plupart des programmes utilisant déjà un opérateur d'argent mobile spécifique et des discussions sont en cours sur un accord commun avec ce fournisseur. Cependant, les agences de mise

en œuvre ont constaté des difficultés, non seulement pour s'assurer que les bénéficiaires (notamment les personnes déplacées dans le pays) ont accès au matériel et aux infrastructures permettant l'accès à l'argent mobile (par exemple, le fait d'avoir accès à des téléphones, de se trouver dans des endroits permettant un signal téléphonique, d'avoir des pièces d'identité pour pouvoir ouvrir des comptes d'argent mobile, etc.), mais plus important encore, qu'ils peuvent encaisser ou utiliser d'une autre manière les transferts monétaires.

Les limites actuelles des données concernant le ciblage et des moyens d'atteindre les bénéficiaires impliquent en outre des coûts de transaction importants pour les programmes de protection sociale. Ceci est susceptible d'augmenter encore si (et lorsque) davantage de programmes s'alignent sur les orientations harmonisées concernant les montants des transferts définis selon le panier de dépenses minimum. Dans l'ensemble, ces difficultés opérationnelles limitent la capacité des programmes de protection sociale existants à s'étendre efficacement pour répondre aux chocs liés aux catastrophes. Cependant, des efforts sont actuellement déployés pour résoudre ces difficultés : les 56 millions de dollars alloués au projet PFS ont été complétés par un financement supplémentaire de 110 millions de dollars en mai 2020 ; et une nouvelle opération de la Banque mondiale devrait démarrer officiellement en 2024, dans le but de poursuivre le renforcement de ces éléments constitutifs de la PSA.

4.3 Systèmes d'alerte précoce, collecte de données et analyse

Les institutions chargées d'émettre les bulletins météorologiques et de situation hydrologique sont l'Agence nationale de la météorologie (ANAM) relevant du ministère des Transports, de la Mobilité urbaine et de la Sécurité routière et la Direction générale des ressources en eau (DGRE).

L'ANAM est chargée de recueillir les informations météorologiques et d'effectuer des prévisions au niveau national ; il s'agit de l'organisme national qui fournit les prévisions des périodes et vagues de sécheresse, tempêtes de poussière, précipitations extrêmes et les périodes de canicule. Elle dispose d'un assez bon réseau d'observation qui comprend des stations manuelles synoptiques (répondant aux critères de l'Organisation météorologique mondiale), ainsi que des stations automatiques réparties

dans l'ensemble du pays. En collaboration avec les centres régionaux de surveillance météorologique du Centre africain pour les applications de la météorologie au développement et le Centre régional de formation et d'application en agrométéorologie et hydrologie opérationnelle (AGRHYMET), l'ANAM publie des prévisions saisonnières des précipitations et des conditions agrométéorologiques couvrant la saison des pluies (juin-octobre). L'ANAM n'émet pas de prévisions de sécheresse, mais elle possède une expertise dans l'élaboration de prévisions saisonnières des besoins en eau des cultures à l'aide du logiciel de modélisation des cultures SARRAH.

Aucune évaluation approfondie de la qualité et de l'exactitude des projections de l'ANAM n'a été réalisée récemment, bien que la Banque mondiale fasse état d'améliorations progressives récentes des prévisions de température moyenne et des précipitations (un peu plus de 60 % en 2021).¹⁷ Cependant, les personnes interrogées dans le cadre de ce rapport ont noté que certains aspects du réseau d'observation de l'ANAM sont mieux entretenus que d'autres et que l'agence eu des difficultés à trouver des solutions efficaces pour maintenir la qualité et la quantité des observations face à des niveaux croissants d'insécurité. La qualité des données s'améliorant de manière empirique, l'échelle et la couverture des données présentent d'importantes lacunes en matière de capacités (Banque mondiale 2018 ; PNUD 2022b ; Union africaine 2022).

La DGRE est l'institution chargée des rapports et des prévisions des indicateurs hydrologiques au Burkina Faso. Son réseau compte 95 stations hydrologiques, dont 50 % sont automatiques, réparties sur l'ensemble du territoire. Actuellement, la DGRE ne dispose pas de moyens de prévision des inondations (crues soudaines ou inondations fluviales) compte tenu du manque de capacités et de ressources. La Direction des études et de l'information sur l'eau (DEIE) de l'agence bénéficie néanmoins du soutien de différents partenaires, dont HYDROMET¹⁸ et Météo France. Même si ce soutien permet d'élargir le réseau de stations de la DGRE et d'améliorer la collecte et la transmission des données, ces améliorations partent d'un niveau bas.¹⁹

Le Système d'Alerte Précoce (SAP) du Burkina Faso est responsable des services d'information sur la sécurité alimentaire et la surveillance nutritionnelle tout au long de la saison agricole, destinés au Conseil national de Sécurité alimentaire (CNSA). En tant que service relevant de la

17 Voir : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099072823222528559/pdf/P1640780832e6c07d0bbbc01152c50df822.pdf>

18 HYDROMET est un programme lancé par la Banque mondiale, l'Organisation météorologique mondiale et la Banque africaine de développement pour accroître la sensibilisation et les investissements dans des services hydrologiques et météorologiques fiables et durables. Voir : <https://www.worldbank.org/en/results/2017/12/01/hydromet>

19 Voir : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099072823222528559/pdf/P1640780832e6c07d0bbbc01152c50df822.pdf>

Direction générale des études et des statistiques sectorielles (DGESS) du MAAH, le SAP rassemble des informations critiques et les communique aux citoyens, aux organes de décision (CNSA) et aux organismes d'intervention (CONASUR et DGPC), ainsi que des informations qui sont utiles aux initiatives régionales d'observation, notamment le Cadre harmonisé.

Bien que, ces dernières années, le SAP ait généré des données et des informations sur la sécurité alimentaire plus variées et à une plus grande fréquence, notamment, grâce au soutien du projet HYDROMET financé par la Banque mondiale, le service continue d'être confronté à des contraintes en matière de collecte, de stockage et de transmission des données. L'une des difficultés actuelles notables concerne le fait que peu de données sont recueillies (par l'une des trois institutions mentionnées) au niveau local (communal). Il semble que le SAP fasse un usage limité et largement informel de l'imagerie satellite (à l'heure actuelle, une simple évaluation des images de l'indice de végétation par différence normalisée est réalisée pour confirmer les estimations de production agricole en novembre). En outre, le SAP a un accès limité aux données du CONASUR sur les déplacements internes. Le soutien d'HYDROMET devrait se poursuivre jusqu'au début de 2024, un soutien continu étant discuté dans le cadre d'une opération de suivi de la protection sociale.

4.4 Inclusion sociale

L'inclusion sociale n'est pas clairement mise en avant dans la législation et les documents politiques pertinents. La loi N° 12-2014 comprend peu de références et de dispositions concernant les personnes ayant des besoins spéciaux, les femmes et le genre, reconnaissant la nécessité de remédier à leurs vulnérabilités sans identifier ou spécifier ces types particuliers de groupes ou de personnes. Il n'existe aucune référence particulière, par exemple, aux groupes minoritaires, aux enfants, aux personnes en situation de handicap. La loi N° 12-2014, ainsi que le Plan national d'Organisation et de Coordination des secours d'urgence et de Réhabilitation (PNOCSUR) font référence aux vulnérabilités spécifiques des personnes exposées aux aléas naturels, mais ne définissent pas les lacunes en matière d'inclusion.

La principale agence responsable des risques de catastrophe, de la prévention des crises et de la réponse, le ministère de la Solidarité nationale, comprend également des services, des programmes et des fonds spécifiquement destinés à combler des lacunes spécifiques en matière d'inclusion. Par exemple, le Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes (FAARF) vise notamment à promouvoir l'emploi des femmes. Toutefois, le fonds et les programmes comparables

ne fournissent une aide qu'à un petit nombre de bénéficiaires. Parallèlement, différentes organisations non gouvernementales et de la société civile mènent des projets de différentes tailles qui soutiennent l'inclusion de groupes spécifiques.

L'accent limité mis sur l'inclusion sociale dans les plans et stratégies récents du gouvernement est en partie dû à l'insuffisance des données disponibles pour promouvoir l'inclusion. Un examen des données de suivi de la mise en œuvre de la PNPS indique des lacunes importantes en ce qui concerne la collecte de données dans les secteurs autres que l'insécurité alimentaire et l'éducation (les deux secteurs sociaux les mieux financés). Bien que des données ventilées sur le genre et l'âge soient disponibles pour certains indicateurs, il existe peu de données cohérentes ou de qualité sur les vulnérabilités spécifiques. La qualité de la collecte des données reste également préoccupante, notamment la tendance à privilégier la collecte dans les centres urbains et les zones les plus densément peuplées.

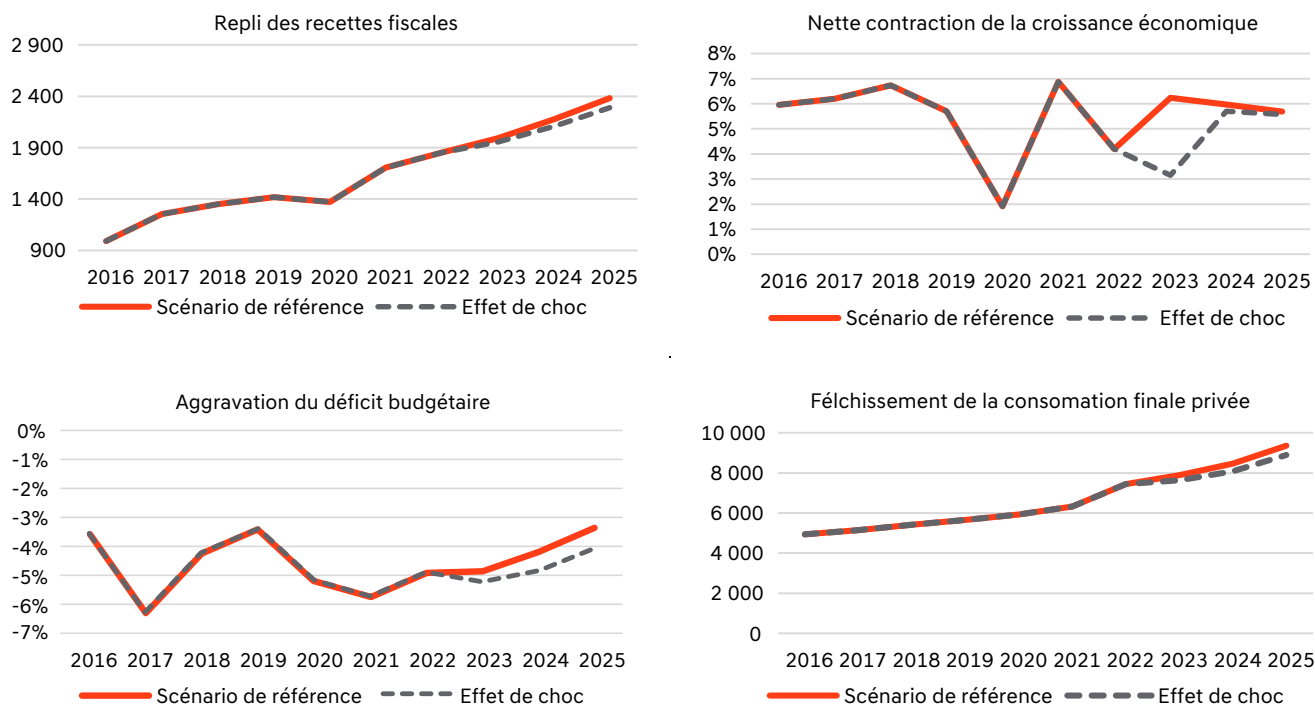
4.5 Planification et budgétisation de la gestion des risques de catastrophe

Évaluation des risques budgétaires

À l'heure actuelle, aucune évaluation détaillée des risques budgétaires spécifiques aux catastrophes liées au climat et aléas naturels n'a été effectuée et publiée. En 2022, cependant, la direction du budget du ministère des Finances a commencé à produire des relevés annuels des risques budgétaires (avec le soutien du Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique de l'Ouest (AFRITAC de l'Ouest) du FMI). Le plus récent comprend des estimations très précises des effets macroéconomiques d'un petit ensemble de risques définis pendant la période 2023 à 2025, ainsi qu'une section sur le risque climatique qui s'appuie sur le rapport 2021 de la PARM, décrivant et comparant les pertes moyennes annuelles dues aux sécheresses, aux inondations et à d'autres aléas (tels que les incendies de forêt, les parasites des cultures, les brusques variations des prix, etc.).

Les effets macroéconomiques des principaux risques sont basés sur une modélisation interne réalisée par la Direction générale de l'Économie et de la planification (DGEP). Concernant plus particulièrement les catastrophes liées au climat et la protection sociale, le modèle estime les effets d'une baisse hypothétique de 10 % de la production céréalière sur les recettes publiques, la croissance économique, le déficit budgétaire et la consommation, comme indiqué à la Figure 33.

Figure 33 : Impacts estimés d'une baisse de 10 % de la production céréalière sur les principales variables (2016-2025)



Source : MINEFIP (2022b).

Bien que la PARM fournisse des estimations détaillées des pertes annuelles moyennes estimées pour des aléas spécifiques au cours de la période 2008-2019, les estimations des pertes économiques quantifiées qui en résultent sont plus anciennes (datant de 2008), sans données probantes validant des initiatives ou des capacités de modélisation à jour pour les risques de catastrophe, notamment en ce qui concerne les données historiques et probabilistes pour les événements liés à des catastrophes importantes. La dernière évaluation des catastrophes qui ont touché le Burkina Faso, menée par le gouvernement, remonte à 2012, et ne comprenait aucune estimation du coût financier des catastrophes ou des sources de financement. Les agences gouvernementales et les agences internationales ont mené des évaluations économiques connexes des coûts directs et anticipés et des effets économiques des catastrophes spécifiques (par exemple concernant l'impact des inondations).

Le relevé des risques budgétaires énumère les estimations de l'ensemble des coûts des précédents plans et initiatives de réponse et d'atténuation des risques de catastrophe

climatique, mais les informations concernant les dépenses réelles par rapport aux plans sont limitées, et il n'existe aucune estimation actuelle de passifs éventuels. Il n'existe pas non plus de lien explicite entre les coûts estimés de l'exposition aux catastrophes et des pertes et la programmation budgétaire annuelle. Ces coûts ne sont pas clairement reflétés dans les documents de planification budgétaire à moyen terme (le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle ou DPBEP), et bien que les agences gouvernementales soient censées tenir compte des effets environnementaux (y compris les aléas naturels) dans l'élaboration de leurs budgets programmés, aucun outil ou indicateur spécifique n'est fourni à cet effet dans le cadre de la planification et de la préparation du budget.

Planification des dépenses liées aux catastrophes

Le Tableau 8 présente les programmes budgétaires actuels pour la gestion des risques de catastrophe (GRC) et de réponse inclus dans le budget national.

Tableau 8 : Aperçu des programmes de gestion des risques de catastrophe et de réponse actuels inclus dans le budget national (en milliers de FCFA, 2017-2020)

Agence	Programme	Allocation budgétaire annuelle moyenne	Dépense annuelle moyenne
Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation, et de la Cohésion Sociale, DGPC	Protection civile – Gestion des sinistres, catastrophes et opérations de secours d'urgence	436 542	360 813
Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement	Programme d'urgence pour le Sahel du BF (PUS-BF)	52 685	56 499
Ministère de la Femme Solidarité Nationale Famille Action Humanitaire, DGSNAH/Cellule Environnement/CONASUR/COMUD-H/Fonds National de Solidarité	Promotion d'une culture de solidarité	4 489 890	5 115 659
	Renforcement de la gestion des catastrophes et des crises humanitaires	884 359	956 468
	Protection et promotion des personnes handicapées	234 646	263 208
	Protection et promotion des personnes âgées	20 518	5 833
	Lutte contre l'exclusion sociale – Projet Filets Sociaux	256 391	271 997
Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydro-agricoles	Mettre en œuvre le projet résilience de la population insécurité alimentaire au Centre Nord et du Sahel	69 356	58 077
	Coordination et animation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles	2 103 664	2 527 126
	Renforcement et gestion des stocks de sécurité alimentaire	6 006 716	7 484 906
	Appui à la production agricole dans les zones structurellement déficitaires au profit des groupes vulnérables	361 405	406 143
	Accès aux financements et aux instruments de gestion des risques agricoles (PRAA)	190 572	251 584
	Mettre en œuvre le projet 'Resilience and food security in the Central Plateau region (RESA-PCL)'	32 355	0
	Mettre en œuvre le Programme d'Appui aux Statistiques Agricole et au Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire (PASA-SISA)	140 000	0
	Capitalisation des données statistiques	1 542 462	1 432 042
Ministère des Ressources Animales et Halieutiques	Prévention et gestion des crises et vulnérabilités en élevage	146 191	191 590

Source: author's own analysis, based on World Bank (2020).

Malgré une multitude de programmes existants, les allocations globales de ressources à la gestion des risques de catastrophe et à la protection sociale sont systématiquement faibles. Le programme principal qui reflète le chevauchement entre la GRC et la protection sociale (050 Solidarité nationale et gestion des catastrophes - voir Tableau 9) comprend environ 0,3 % du budget en moyenne (environ 6,5 milliards de FCFA en moyenne), dont plus de 70 % ont historiquement été affectés aux dépenses en personnel du sous-programme national de « renforcement de la culture de solidarité ». L'exécution du budget en ce qui concerne les postes de GRC et de réponse, y compris ceux de la protection sociale, est généralement élevée, soit une moyenne de plus de 90 % des budgets alloués exécutés.

Les principaux programmes spécifiques à la réponse aux catastrophes sont mis en œuvre par le CONASUR et la DGPC, les fonds étant largement investis dans le financement des activités de gestion et de secours liées aux catastrophes du CONASUR, le Fonds national de solidarité (FNS, voir section 5) et les salaires du personnel de la DGPC, respectivement. Les allocations au CONASUR ont progressivement augmenté ces dernières années. Pourtant, bien que ce programme soit de loin le plus important du ministère de la Solidarité nationale, il se situe dans le 10e percentile des programmes financés par le gouvernement en termes d'allocation budgétaire. Seule une partie relativement faible du programme global a été allouée à la prévention et à la réponse aux catastrophes (en moyenne 15 %), et à l'inclusion sociale (8 %).

Tableau 9 : Dépenses affectées et prévues pour les principaux programmes de gestion des catastrophes du secteur public (FCFA, 2021-25)

Programme	Type d'allocation	2021	2022	2023	2024	2025
050 – Solidarité nationale et gestion des catastrophes	Autorisations d'engagement	400 000 000	1 190 690 000	2 519 596 000	746 000 000	721 000 000
	Crédits de paiement	19 454 079 000	29 914 780 000	44 349 613 000	23 714 474 000	13 239 949 000
-	dont les dépenses estimées pour la GRC	2 918 111 850	4 487 217 000	6 652 441 950	3 557 171 100	1 985 992 350
-	dont les dépenses estimées pour l'inclusion sociale	1 556 326 320	2 393 182 400	3 547 969 040	1 897 157 920	1 059 105 920
013 – Protection civile	Autorisations d'engagement	3 095 473 000	2 045 472 000	2 238 322 000	200 000 000	200 000 000
	Crédits de paiement	8 347 472 000	5 910 064 000	4 134 692 000	2 429 786 000	2 899 460 000

Source : propre analyse des auteurs, sur la base des données du MINEFIP (2021, 2022a).

Les données disponibles sur l'exécution du budget sont insuffisantes pour déterminer une tendance claire en termes de performance du programme. Il convient néanmoins de noter que les dépenses liées aux transferts aux personnes vulnérables par le biais du programme et le FNS ont augmenté rapidement en 2020 et 2021 par rapport aux années précédentes. Les transferts ont presque doublé, passant d'environ 770 FCFA en 2018 à 1 450 FCFA en 2019, puis ont augmenté de plus de 600 % pour atteindre plus de 10 000 FCFA dans le cadre du plan de réponse à la COVID du gouvernement. Cela montre une certaine capacité à accroître les investissements dans la protection sociale.

4.6 Systèmes et pratiques de gestion, contrôle et rapports budgétaires

Au-delà des fonds engagés dans le budget décrits à la section 5, le ministère des Finances peut tirer parti de différents instruments budgétaires pour se préparer et répondre aux crises et aux catastrophes dans le cadre des dispositions de la législation sur les finances publiques (Loi organique N° 073-2015/CNT) et des dépenses communes interministérielles (DCIM) qui dépassent les mandats ministériels spécifiques, notamment :

- Dans le cas de situations d'urgence et d'« impératifs pour l'intérêt national », le Conseil des ministres peut approuver des fonds supplémentaires, ainsi que des modifications de la structure du budget. L'Assemblée nationale doit être informée et doit ratifier ces modifications lors de sa session suivante. Il n'est pas précisé si le gouvernement peut dépenser ces fonds entre-temps, bien qu'en pratique, l'exécutif commence à engager des dépenses avant d'avoir obtenu les autorisations.
- Le ministère des Finances est chargé de définir et de lancer un processus budgétaire rectificatif. Ces budgets complémentaires ou rectificatifs (« *Loi de finances rectificative* ») doivent être élaborés et présentés par le gouvernement si le budget n'est plus approprié, en particulier si des affectations ou des crédits doivent être avancés ou annulés, comme cela est fréquent pour la plupart des catastrophes. Les budgets complémentaires étaient courants pour la plupart des exercices jusqu'en 2012-2013, et étaient utilisés pour répondre à des catastrophes ou à des crises nationales. Leur utilisation est redevenue plus fréquente ces dernières années en raison de la détérioration de la situation liée à la sécurité et à la pandémie de COVID-19.
- Une allocation peut être utilisée par le ministère des Finances pour gérer des actions anticycliques à court terme (généralement jusqu'à 500 millions de FCFA) ou peut utiliser une marge de 0,5 % du montant global du budget. L'allocation est une partie affectée du budget, mais aucune de ces mesures n'est couramment utilisée.
- Le ministère des Finances peut également recourir à des virements (à la fois avant et après des catastrophes ou des crises) pour transférer des fonds à partir des fonds spéciaux vers des allocations budgétaires aux programmes.
- Bien que la flexibilité accordée au ministère (ministre) des Finances pour réaffecter unilatéralement des fonds et les dépenser à des fins non conformes à l'affectation soit officiellement très limitée, des réaffectations sont possibles en concertant les autres agences gouvernementales. Les agences chargées des dépenses peuvent réaffecter des dépenses dans le cadre de leur plafond à des programmes spécifiques sans autorisation préalable du ministère des Finances, dans le cadre de contraintes particulières. Les allocations peuvent être transférées du budget « personnel » vers les autres types de dépenses (par exemple, biens et services, transferts, dépenses d'investissement) ou des biens et services vers les dépenses d'investissement ou les transferts. Les

virements entre programmes peuvent être effectués par le biais d'accords entre le ministère des Finances et l'agence concernée chargée des dépenses, qui sont limités à 10 % de l'allocation au programme. Toute autre modification devra être approuvée par le ministre. Il n'existe aucune information publique permettant de savoir si ces règles sont couramment appliquées.

- Les réglementations liées à la loi de finances publiques relatives aux marchés publics (Loi n° 039-2016/AN) introduisent d'importantes simplifications dans le processus de passation des marchés. Le décret N° 2017-049 précise que le délai de publication des appels d'offres publics en cas d'urgence peut être ramené de 30-45 à 7-15 jours, et que la passation directe et la délégation des services publics à des entrepreneurs (préapprouvés) approuvés sont possibles en cas de catastrophe ou de situation d'urgence et sont d'une durée contractuelle maximale de 2 ans. Ces mesures nécessitent l'information et l'approbation du MINEFIP et / ou de la Cour des comptes. Les contrats supérieurs à 500 millions de FCFA doivent être approuvés par le Conseil des ministres ou un conseil régional. Les conditions relatives à la vérification et aux pièces justificatives peuvent être déterminées spécifiquement pour chaque passation directe. De telles procédures sont généralement suivies.

Le gouvernement est en train d'introduire des niveaux supplémentaires de flexibilité dans la gestion des finances publiques à la suite des crises récentes. Le décret N° 2020-418 du 26 août 2020 a été adopté dans le cadre de la réponse du gouvernement à la crise de covid 19. Il a introduit des mesures visant à simplifier la prise de décision et les rapports sur l'allocation des ressources publiques lors de crises et de catastrophes afin de garantir l'agilité et la transparence. Le décret est destiné à être un modèle de gestion financière et de transparence pour d'autres crises, notamment en introduisant plusieurs comités de surveillance financière composés du MINEFIP et de l'auditeur général. Le MINEFIP a par ailleurs introduit plusieurs décrets à la fin de 2022 pour clarifier et accélérer les dépenses publiques dans les zones touchées par l'insécurité (les « *zones fragiles* »), ce qui peut également améliorer la réactivité du contrôle des dépenses dans les situations post-catastrophe. Ces réglementations étant relativement récentes, il n'est pas encore clair dans quelle mesure elles sont largement connues et utilisées.

Il est possible d'effectuer très précisément le suivi des allocations budgétaires et des dépenses consacrées à la préparation et à la réponse aux catastrophes, voire à la protection sociale. Il existe cependant des faiblesses dans la comptabilisation et le suivi de ces dépenses. Les dépenses ne

sont pas prévues par phase de catastrophe, par type d'aléa ou d'événement, ou par groupe de bénéficiaires, sauf dans la mesure où les sous-programmes budgétaires ou les projets des donateurs inscrits au budget ciblent des catégories spécifiques.

La définition et le suivi des indicateurs de performance doivent encore être renforcés, ce qui signifie que peu d'informations sont disponibles sur le retour sur investissement des dépenses publiques. Les fonds nationaux, y compris le FNS et les fonds destinés à des programmes de protection sociale spécifiques, sont soumis à des procédures d'audit interne standard, comme le sont toutes les agences responsables de la préparation et de la réponse aux catastrophes, bien qu'aucune procédure d'audit post-catastrophe spécifique ne soit en place.

Le seul audit disponible lié à la réponse aux catastrophes concerne un examen des dépenses réalisé en 2020 par rapport au plan de réponse à la COVID-19 (Plan de Riposte du COVID-19). Il a révélé certaines irrégularités en ce qui concerne la circulation des fonds (par exemple, les fonds de réponse étaient acheminés via les comptes d'opérations ordinaires des agences au lieu de comptes spéciaux réservés aux dépenses liées à la COVID-19) et la justification des dépenses (par exemple, le manque de contrôles adéquats des documents des fournisseurs pour les contrats conclus, l'absence d'approbation préalable des dépenses de fonctionnement, etc.), ainsi que la sous-exécution de certaines allocations. La portée de l'audit spécial est vaste et la plupart des agences ont répondu selon les recommandations formulées. Cependant, la qualité des réponses varie et il n'est pas clair si le rapport d'audit a fait l'objet de l'examen législatif nécessaire ou s'il a été réalisé en grande partie pour satisfaire aux exigences d'octroi de financement du plan de réponse. Il constitue néanmoins une base satisfaisante pour les audits liés aux catastrophes.

4.7 Implications pour les programmes de protection sociale adaptative

En s'appuyant sur les données résumées dans les sections précédentes, d'autres implications pour les programmes de PSA ressortent :

Les dispositifs et les capacités institutionnels en matière de réponse aux catastrophes et de protection sociale en sont à leurs balbutiements, la structure globale comprenant les agences dont les mandats se chevauchent et dont l'influence politique et financière est limitée. De tels dispositifs sont relativement plus clairs et mieux financés dans le secteur de l'éducation, et dans l'octroi d'une aide

alimentaire et nutritionnelle, notamment en réponse aux sécheresses. C'est également dans ce domaine que les parties autrement fragmentées du système de GRC interagissent le plus étroitement. Cependant, les rôles et responsabilités respectifs du CONASUR, du CNSA et du MAAH dans la conception et la mise en œuvre de cette réponse aux chocs pourraient être plus clairement définis. Il n'existe pas de rôle explicite concernant l'adaptation au changement climatique dans ces dispositifs institutionnels, comme on pourrait s'y attendre dans le cadre d'une réponse intégrée en matière de PSA.

La prestation actuelle des diverses formes d'assistance sociale n'est pas coordonnée de manière adéquate. Les variations considérables des montants des transferts, leur fréquence et leur durée suggèrent une harmonisation limitée des modalités entre les programmes gouvernementaux et humanitaires, les responsables de la mise en œuvre s'étant divisés en fonction de leurs activités respectives géographiques et liées à la vulnérabilité. De plus, l'absence de sélection coordonnée des bénéficiaires et de moyens communs d'acheminement des transferts monétaires (en particulier via l'Argent mobile) suggère actuellement des coûts de transaction élevés pour toutes les parties. Ce sont des obstacles importants au développement vertical et horizontal efficace des réponses en matière de protection sociale, qui doivent continuer à être surmontés à moyen terme.

La politique actuelle de protection sociale et le paysage institutionnel accordent une attention moindre à l'amélioration de l'inclusion sociale, et les institutions ou agences chargées de remédier aux vulnérabilités spécifiques (liées au climat) ne sont pas définies clairement. Les discussions autour de la finalisation et de la mise en œuvre d'une nouvelle politique nationale de protection sociale, ainsi que la révision en cours de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, offrent des occasions de souligner ce point plus clairement dans le cadre des réponses en matière de PSA.

Le système d'alerte précoce (SAP) du Burkina Faso est établi et, à présent, efficace, même s'il est confronté à un certain risque de revers. Comme L'ANAM et le SAP peuvent générer et diffuser des données appropriées en matière de surveillance des risques de catastrophe, dont la pertinence et la richesse augmentent, il existe une base satisfaisante pour une préparation et une planification de la réponse aux catastrophes plus intégrées, y compris une action et une réponse précoces. Il est possible d'améliorer davantage les données, en particulier, peu de données opérationnelles

utiles sont générées pour permettre la surveillance des risques d'inondation. Cependant, dans le contexte d'une gouvernance fragile et d'une insécurité persistante, les services publics qui ne sont pas activement placés en priorité par l'administration risquent de se dégrader progressivement en raison de la diminution des finances, des changements de personnel et des infrastructures endommagées.

L'introduction de moyens plus complets visant à promouvoir l'inclusion sociale dans la préparation et la réponse aux catastrophes ou dans la protection sociale nécessitera des données ventilées plus cohérentes et de haute qualité sur des vulnérabilités spécifiques, en particulier sur l'exposition à la vulnérabilité liée au climat.

Les efforts actuels pour intégrer et renforcer le RSU peuvent y contribuer, en mettant l'accent sur les indicateurs d'inclusivité comme condition essentielle pour l'exhaustivité et la qualité des données, au fur et à mesure que différentes sources de données et bases de données sont intégrées au RSU.

La législation et la réglementation des finances publiques offrent une variété d'instruments budgétaires permettant de mobiliser rapidement des fonds en réponse aux crises.

Les instruments les plus fréquemment utilisés, notamment les budgets complémentaires, sont assez courants et relativement inefficaces (Allan et Bayley 2023). Ces réglementations se sont également concentrées sur les allocations stratégiques ou sur la justification de l'utilisation des ressources, plutôt que sur la rationalisation du déblocage des fonds. Cependant, les dispositions récemment introduites afin de faciliter la mobilisation des ressources

pour la préparation et la réponse aux crises indiquent que le gouvernement reconnaît les limites des pratiques de GFP conformes aux normes de l'UEMOA dans les situations de crise et prend des mesures pour rationaliser les procédures. Celles-ci n'ont pas encore été testées, en particulier pour fournir une assistance sociale évolutive, mais offrent la possibilité de mettre en place des pratiques solides pour mobiliser et mettre à disposition plus rapidement des volumes plus importants de ressources publiques. Cela pourrait affecter la transparence et la reddition de comptes, qui sont déjà limitées en ce qui concerne les dépenses publiques liées aux crises.

Les nouvelles capacités d'évaluation des risques budgétaires sont un point de départ pour mieux refléter la préparation et la réponse aux risques de catastrophe dans le budget national. La modélisation des risques budgétaires peut être améliorée en s'appuyant sur les données existantes sur les risques de catastrophe. Il est difficile d'établir un lien entre cela et la planification des ressources publiques : peu de ministères des Finances établissent un lien cohérent, efficace et exhaustif entre les pertes estimées dues aux catastrophes et la programmation budgétaire annuelle (pluriannuelle). Dans divers cas, les principaux secteurs sont en mesure de mieux allouer et utiliser les ressources lorsque cette modélisation constitue la base pour rapprocher les différents acteurs, la Direction générale du budget (DGB) est la mieux placée pour promouvoir une telle programmation sectorielle, à un moment où des discussions sur la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de protection sociale sont susceptibles d'avoir lieu.

5

DISPOSITIFS DE FINANCEMENT POUR LA RÉPONSE AUX CATASTROPHES ET LA PROTECTION SOCIALE

L'introduction de ce rapport décrit comment le financement des risques de catastrophes (FRC) peut contribuer à garantir que le montant adéquat des fonds soit mis à disposition au moment approprié, tandis que les programmes de transferts monétaires doivent pouvoir augmenter en réponse aux catastrophes et autres chocs liés au climat. L'ensemble des instruments y sont présentés qui peuvent être utilisés pour convenir à l'avance du financement d'une telle augmentation dans le cadre d'une stratégie de FRC.

La perte financière moyenne annuelle dans l'agriculture due à tous les risques (y compris, mais sans s'y limiter, les chocs climatiques) au niveau national est proche de 100 millions de dollars, comme l'estiment la PARM et une récente note d'orientation de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) élaborée par la Banque mondiale (Banque mondiale 2022e). Les auteurs de la note d'orientation estiment que le Burkina Faso pourrait être confronté à des pertes correspondant à 344 millions de dollars une fois tous les 100 ans ou à 402 millions de dollars une fois tous les 250 ans.

Face à des pertes financières moyennes aussi élevées dans le secteur agricole seul, le gouvernement n'a actuellement aucune stratégie globale de FRC, bien que le secteur public

ait acquis une expérience en ce qui concerne l'utilisation de différents instruments de FRC. Il s'agit généralement d'instruments qui permettent une réponse rapide aux catastrophes liées au climat ou à d'autres crises, dont certaines sont décrites à la section 4.3, bien qu'à certains moments, des efforts aient été déployés pour ajouter des instruments de transfert des risques à la gamme d'outils de FRC. Cette section décrit l'expérience dans l'utilisation de ces instruments.

Le Tableau 14 résume les instruments actuellement disponibles au Burkina Faso pour répondre aux catastrophes et aux périodes d'insécurité alimentaire. Les montants disponibles sont particulièrement faibles, surtout comparés aux montants annuels de l'aide humanitaire fournie par les principales agences des Nations Unies (PAM, UNICEF et UNHCR). Les instruments de transfert et de rétention des risques sont d'une importance similaire, s'élevant à un total d'environ 15 millions de dollars disponibles chaque année (hors financement des actions anticipatoires pilotes et du FASA, qui a bénéficié d'un débloqué de financement très limité et très variable), contrairement à l'aide humanitaire, qui ont atteint près de 400 millions de dollars ces dernières années.

Tableau 10 : Résumé des instruments de FRC existants (millions d'USD, 2022)

Rétention des risques (dépenses annuelles)				Transfert des risques (couverture annuelle)			
Fonds national de solidarité (FNS)	Fonds d'intervention pour l'environnement (FIE)	Fonds d'appui à la sécurité alimentaire (FASA)	Fonds d'urgence ou emprunts	Transfert des risques souverains (ARC)	ARC Replica	Assurance agricole	Action anticipatoires (pilotes)
5,9	0,3	Faible, variable	Aucun	Aucun contrat d'assurance, mais un protocole d'accord	7	1	15

Source : propre source des auteurs, sur la base des données d'Africa Risk Capacity (2023), OCHA (2022), Banque mondiale (2022c).

Ce résumé des instruments de FRC suggère que même si les instruments de financement nationaux peuvent en théorie s'adapter pour acheminer et assurer des volumes plus importants de ressources visant à répondre aux chocs, il est peu probable qu'à court terme, ils supplantent l'aide humanitaire significative destinée aux personnes vulnérables. Cela souligne l'importance d'harmoniser davantage les efforts gouvernementaux et humanitaires pour fournir une aide dans le cadre d'un système de PSA évolutif.

5.1 Instruments de rétention des risques

Le gouvernement dispose d'une variété d'instruments de rétention des risques qui complètent et améliorent le financement attribué spécifiquement à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe. Au total, 20 fonds nationaux sont inscrits au budget national, dont 10 sont directement gérés et financés par l'État conformément à un cadre politique existant. Plusieurs de ces fonds financent des activités de préparation et de réponse aux catastrophes liées au climat, notamment par le biais de mesures de protection sociale. Les instruments notables sont résumés dans l'encadré 1.

Encadré 1 : Principaux instruments de rétention des risques financés dans le cadre du budget

Le **Fonds national de solidarité (FNS)** est probablement le principal instrument de financement utilisé par le gouvernement pour assurer l'assistance sociale, y compris pour la réponse aux catastrophes et le rétablissement, ainsi qu'un large mandat visant à mobiliser et débloquer les ressources destinées au versement de l'assistance sociale et le soutien au crédit pour les personnes ou groupes vulnérables ; l'aide d'urgence aux personnes touchées par une catastrophe et le rétablissement après une catastrophe et une crise. Sa portée a récemment été élargie pour inclure le renforcement de la résilience sociale, ainsi que la sécurité alimentaire, bien que le fonds ne soit pas explicitement lié ou guidé par un cadre politique ou une stratégie unique. Le FNS a reçu des dons nationaux et internationaux occasionnels (de la CEDEAO, de l'UEMOA et du Ghana), mais pas d'agences donatrices. Les dépenses du FNS ont néanmoins considérablement augmenté depuis sa création, bien que les contributions du gouvernement au fonds soient restées stables à 300-400 millions de FCFA par an en moyenne, et les ressources et dépenses globales se situent entre 3 et 4 milliards de FCFA, l'aide étant destinée à plus de 25 000 bénéficiaires ces dernières années. L'un des principaux domaines de financement du fonds est l'aide nutritionnelle aux PDI (s'élevant à près d'un tiers des dépenses annuelles moyennes du fonds). Utilisé conformément aux normes et pratiques gouvernementales en matière de finances publiques, il est considéré comme un instrument utile par le ministère de la Solidarité nationale pour apporter un large éventail d'aides aux différentes communautés vulnérables, et a donc bénéficié de niveaux de soutien croissants. Le suivi et l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité du Fonds ne sont toutefois pas systématiques, et la direction du Fonds considère qu'il est primordial d'attirer des financements supplémentaires auprès de la communauté des donateurs pour assurer la pertinence continue du Fonds (Banque mondiale 2022c).

Le **Fonds d'intervention pour l'environnement (FIE)**, créé par le ministère de l'Environnement pour financer des initiatives visant à protéger et restaurer l'environnement, gérer durablement les ressources naturelles, ainsi qu'atténuer et s'adapter au changement climatique. L'un des axes d'intervention du fonds concerne spécifiquement la gestion des risques de catastrophe et la réponse aux catastrophes, mais implique uniquement les actions urgentes de protection et de réparation des dommages environnementaux (« *remédiation environnementale* »). Il permet d'assurer un financement complémentaire pour les initiatives au niveau local (couvrant les deux tiers des coûts des projets), les décaissements varient considérablement d'une année sur l'autre, ayant atteint 2 milliards de FCFA en 2018, mais se rapprochant de 200 millions de FCFA ces dernières années. Le FIE est financé par des contributions gouvernementales annuelles d'un peu plus de 100 millions de FCFA et par le soutien de donateurs tels que Sida, GIZ, LuxDev, la Banque africaine de développement, le Fonds d'équipement des Nations unies (UNCDF) et la Banque mondiale dans le cadre du programme collaboratif des Nations Unies sur la Réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD / REDD+). Il est en train de finaliser l'accréditation pour le Fonds vert pour le climat (FVC) et met actuellement en œuvre un projet pilote financé par l'UNCDF afin d'aider trois communes à lancer des activités d'adaptation au changement climatique en vue d'améliorer la gestion des risques de catastrophe, et sera étendu à 25 communes en 2023 et au-delà.

Le **Fonds d'appui à la sécurité alimentaire (FASA)** a été introduit comme instrument de financement conjoint de l'État et de ses partenaires techniques et financiers (PTF) pour financer la reconstitution céréalière de la Société Nationale de Gestion des Stocks de Sécurité Alimentaire (SONAGESS). Il joue un rôle important dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de sécurité alimentaire (Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN) et Plan de réponse et de soutien aux populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition (PRSPV)). Géré par le Secrétariat Exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire (SE-CNSA), le fonds est utilisé de manière concrète, son principal axe de financement concerne le maintien des réserves alimentaires physiques (« *stock d'intervention* », géré par la Société Nationale de Gestion des Stocks de Sécurité Alimentaire (SONAGESS)), ainsi que la coordination, la mise en œuvre (y compris la distribution de denrées alimentaires) et les autres coûts opérationnels, notamment les audits et les évaluations du CNSA. Le FASA devrait être financé par le gouvernement par le biais de contributions annuelles de 500 millions de FCFA, mais en pratique la majorité de ses ressources proviennent des contributions des PTF, huit donateurs contribuaient au fonds dans le passé, la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) étant actuellement son unique donateur. L'utilisation du fonds est généralement faible, comprenant des décaissements irréguliers et aléatoires, environ 8 milliards de FCFA étant en circulation à la fin des dernières années auditées (2018-2020, le solde étant transféré aux années suivantes). Certaines inefficacités existent concernant les processus de paiement et d'achat, ce qui ralentit davantage les décaissements. Bien que le fonds soit géré par le gouvernement, en tant que fond commun (« *fonds commun* ») plutôt que fonds national, le FASA ne fait pas officiellement partie du budget national, ce qui se reflète dans la volonté limitée du gouvernement d'y contribuer et dans son manque d'alignement avec les normes et pratiques relatives aux finances publiques. Néanmoins, il est considéré comme une base efficace pour les PTF et le gouvernement pour coordonner et financer l'aide en nature en réponse à l'insécurité alimentaire : sa flexibilité lui permet de financer les activités qui ne sont pas officiellement incluses dans les documents du cadre, y compris l'alimentation du bétail et les transferts monétaires (Banque mondiale 2022d).

Il existe d'autres fonds qui financent les activités correspondant à une définition large de la protection sociale, notamment, le fonds d'alimentation scolaire du ministère de l'Éducation nationale, différents fonds d'aide au développement du secteur de la santé, l'initiative des jeunes, l'aide au chômage et au secteur informel, la formation professionnelle, l'emploi et la promotion des PME, et l'entrepreneuriat des femmes. En dehors du fonds d'alimentation scolaire bien doté, l'ampleur et la portée des fonds sont considérablement plus restreintes que celles décrites ci-dessus, certains montrant une activité limitée ces dernières années.

Parmi ces fonds, peu semblent être actuellement adaptés à la réalisation et surtout à l'augmentation rapide des transferts monétaires aux personnes vulnérables ciblées. Le FNS est le seul fonds qui a montré une expérience avérée pour réaliser des petits versements à des personnes vulnérables spécifiques. Bien que ses canaux de distribution des fonds et autres aides puissent être élargis (compte tenu des accords existants et des contrats établis), les efforts de ciblage et le montant des contributions ont été limités et largement ponctuels.

Les autres fonds n'ont quant à eux pratiquement pas été testés en ce qui concerne leur capacité à répondre aux chocs, leur utilisation ayant tendance à être axée vers les paiements

et les achats secondaires plutôt que vers les transferts réguliers et évolutifs.²⁰ Le FASA a financé la FAO pour effectuer des transferts monétaires en réponse à la sécheresse de 2022, ayant obtenu des résultats mitigés. Les rapports limités qui existent sur les différents fonds indiquent, par ailleurs, qu'ils manquent de financement pour répondre de manière adéquate aux besoins de leurs bénéficiaires ciblés, et qu'il existe un chevauchement considérable entre les objectifs et les personnes ciblées par les fonds.

Par ailleurs, le budget national comprend peu de fonds dédiés à la reconstruction. De plus, le gouvernement ne dispose pas de fonds d'urgence ou de réserve, ni aucun autre

²⁰ Les personnes interrogées ont indiqué que les fonds et programmes nationaux financés par ces fonds, y compris le FNS, bénéficient de procédures de passation de marchés publics simplifiées ou modifiées pour répondre aux urgences de manière plus flexible en coordination avec le MINEFIP. Comme le FASA n'est pas un fonds public, il n'est pas en mesure de bénéficier de telles simplifications.

instrument de financement d'urgence en place spécifiquement pour la réponse aux catastrophes et le rétablissement. Bien qu'un instrument de financement spécifique pour la préparation et la réponse aux catastrophes soit mentionné dans la loi N° 12-2014, celui-ci n'a pas été défini ni mis en œuvre. Un éventuel nouveau Fond national de protection sociale (FNPS) fait l'objet de discussions dans le cadre de consultations en vue d'une nouvelle politique de protection sociale, qui servirait de mécanisme central pour la mobilisation, l'allocation et la distribution des ressources aux groupes vulnérables en réponse aux différents chocs. Il est proposé que le fonds soit financé par un compte de trésorerie à vocation spéciale (« *comptes d'affectation spéciale du trésor* »), puisant dans les recettes dédiées provenant de mesures fiscales ciblées.

Ces comptes à vocation spéciale offrent aux agences un accès direct aux ressources pour des engagements particuliers du gouvernement, y compris des initiatives relatives à la protection sociale telles que l'alimentation scolaire dans les écoles secondaires. En fonction des sources de revenus auxquelles ils sont liés, ces comptes ont réussi à mobiliser et à accroître des ressources importantes, notamment pour financer le système d'éducation du Burkina Faso, mais n'ont pas été utilisés pour financer des formes d'aides évolutives.

5.2 Instruments de transfert des risques

Le gouvernement a peu utilisé les instruments de transfert des risques. La loi N° 12-2014 précise que l'assurance est le mode de financement privilégié pour la prévention des risques de catastrophe et de crise, et la réponse, et particulièrement l'assurance agricole, étant donné

l'importance de ce secteur en ce qui concerne les moyens de subsistance de nombreuses personnes. Les produits d'assurance introduits destinés à la production agricole vivrière au Burkina Faso couvrent exclusivement le risque de sécheresse, sans produit dédié couvrant les impacts des inondations.

Cependant, ces produits ont pour la plupart été des initiatives pilotes (y compris par le MAAH) visant à proposer une microassurance agricole indicielle pour les risques liés à la sécheresse. Ceux-ci ont connu une popularité limitée et se sont avérés difficiles à développer, les petits exploitants agricoles indiquant que les primes annuelles étaient trop élevées, même après une subvention du gouvernement de 50 %. La plupart de ces programmes ont été abandonnés en raison de la faible adoption et des difficultés opérationnelles rencontrées par les partenaires du secteur privé (Raithatha 2022). Les principales conclusions d'une récente étude de faisabilité commandée par le Programme de développement des Nations Unies (PNUD) indiquent que les assureurs devraient envisager de proposer des produits et des financements par le biais des coopératives, des institutions de microfinance et des banques axées sur l'agriculture qui entretiennent des relations avec la population locale (ibid.).

Les deux seuls programmes d'assurance agricole mis en place au Burkina Faso concernent le coton et le maïs. Comme le montre le Tableau 11, le plus grand nombre d'initiatives d'assurance sont destinées au coton qui est la seule culture commerciale, dont le potentiel de commercialisation est le plus élevé (avec un marché 10 fois supérieur à toute autre culture).

Tableau 11 : Taille du marché annuel et montant assurée au Burkina Faso (par culture)

Culture	Terres consacrées à la production (ha)	Potentiel commercial – montant total pouvant être assuré (millions d'USD)	Potentiel accessible (60 %)	Primes (millions d'USD) (Taux actuel du marché : 9 %)
Coton	647 265	1,260	756	68
Maïs	1 135 405	272	163	15
Millet	1 183 792	214	129	12
Riz	183 871	279	167	15
Sorgho	1 860 260	175	105	9

Source : adapté de Raithatha (2022).²¹

21 Comprend les données de FAOSTat (voir : <https://www.fao.org/faostat/en/#home>) et Selina Wamucii (www.selinawamucii.com), ainsi que des données exclusives. L'étude s'est basée sur l'hypothèse que 60 % du montant total pouvant être assuré était le marché potentiel (Raithatha 2022).

La compagnie d'assurance Yelen Assurance a lancé en 2018 un produit d'assurance fondé sur des indices météorologiques (WII) qui couvrait les principales céréales (millet, maïs, sorgho, riz et niébé). Il couvre actuellement 30 000 agriculteurs, en grande partie grâce à un partenariat efficace avec le PAM et ARC. Le PAM a été responsable des activités de sensibilisation des agriculteurs sur le terrain, et a

entièrement financé les primes et soutenu un programme de compensation des primes pour les agriculteurs. ARC a effectué le travail technique pour concevoir le produit WII et l'a offert gratuitement à Yelen. Le produit est proposé dans les régions Nord, Est et du Sahel, des régions où le PAM est présent et actif et les besoins humanitaires sont les plus importants.

Tableau 12 : Aperçu des données relatives aux transferts de risques pour le produit d'assurance fondé sur des indices météorologiques (2020-21)

Actions liées au changement climatique par le biais des micro-assurances et assurances de niveau intermédiaire		Unit	2020	2021
G.1 : Nombre de personnes couvertes par un produit d'assurance par le biais de mécanismes de transfert des risques soutenus par le PAM	G.1.10 : Nombre total de personnes couvertes par des programmes de micro-assurance (primes payées par le biais de bons d'échange pour des services)	Personnes	17 500	35 000
G.2 : Montant total en dollars des primes payées dans le cadre des mécanismes de transfert des risques soutenus par le PAM	G.2.2 : Montant total en dollars des primes payées dans le cadre des programmes de micro-assurance (primes payées par le biais de bons d'échange pour des services)	USD	40 108	80 868
G.3 : Montant total assuré par le biais des interventions de gestion des risques	G.3.3 : Montant total assuré par le biais des programmes de micro-assurance (primes payées par le biais de bons d'échange pour des services)	USD	374 833	898 534
G.12 : Montant total en dollars débloqué sous forme d'indemnités des mécanismes de transfert des risques soutenus par le PAM	G.12.2 : Montant total en dollars débloqué sous forme d'indemnités des programmes de micro-assurance (primes payées par le biais de bons d'échange pour des services)	USD	6 403	6 200
G.11 : Nombre de personnes bénéficiant des indemnités d'assurance des mécanismes de transfert des risques soutenus par le PAM	G.11.2 : Nombre de personnes bénéficiant des indemnités des programmes de micro-assurance (primes payées par le biais de bons d'échange pour des services)	Personnes	2 849	407

Source : données basées sur le PAM (2019, 2020 et 2021).

Le programme d'assurance basée sur des indices de rendement par zone géographique (AYII) pour le coton mis en œuvre au Burkina Faso entre 2012 et 2022 a mis en évidence des problèmes d'accessibilité financière, une utilisation limitée et un différend politique entre la

SOFITEX²², l'une des principales sociétés cotonnières du pays, et l'assureur, Inclusive Guarantee. L'objectif spécifique de la politique AYII pour le coton était de garantir le remboursement du crédit intrants en cas de non-paiement dû à une baisse des rendements cotonniers

22 Société Burkinabé des Fibres Textiles.

Tableau 13 : Principaux programmes d'assurance indicielle

Assureur	Souscripteur	Autres partenaires	Type d'assurance	Cultures et régions couvertes	Objectif et résultats	Stratégie de distribution	Situation à fin 2022
Inclusive Guarantee	SUNU Assurance (anciennement Allianz) ; CORIS Assurances ; Yelen Assurance	FEPA-B SOFITEX AICB Oxfam Intermón	WII et AYII	Coton et maïs dans les régions de la Boucle du Mouhoun, Cascades, Hauts-Bassins et Sud-Ouest	Couverture de la sécheresse et du rendement ; 2 500 agriculteurs ont reçu une indemnité en 2018	AYII : Incluant les intrants	Produit Inclusive Guarantee en cours ; produit par le biais de la SOFITEX abandonné
Ministère de l'Agriculture	SONAR IARD	MAMDA Re	WII	Maïs dans les régions de la Boucle du Mouhoun, Est et Ouest	Couverture de la sécheresse : 830 agriculteurs ont souscrit (objectif : 5 000)	Produit volontaire et autonome	Programme pilote terminé en 2022
PAM	Yelen Assurance	ARC	WII	Niébé, maïs, millet, riz et sorgho dans les régions du Nord, de l'Est et du Sahel	Couverture de la sécheresse : 407 agriculteurs ont reçu une indemnité en 2022	Associée aux intrants	En cours
L'Oréal	AXA SONAR	OLVEA	Indicielle et santé	Beurre de karité dans la région du Centre-Ouest	Programme pilote testé en 2021	À confirmer	Programme pilote mis en œuvre en 2022

Source : adapté de Raithatha (2022).

dans les zones cibles. Des entités commerciales (telles que ECOBANK, Bank of Africa et la Faïtière des Caisses Populaires du Burkina) assurent les crédits d'intrants pour la production de coton à des groupements de producteurs de coton, qui sont accordés par le biais de la SOFITEX. Le contrat d'assurance est souscrit par l'intermédiaire d'Allianz et des compagnies de réassurance locales et internationales sont chargées de la réassurance. Deux autres programmes à plus petite échelle sont disponibles, l'un géré par le MAAH qui inclut un programme de subventions et l'autre par L'Oréal (voir Tableau 13).

Le Burkina Faso a souscrit un contrat d'assurance garantissant l'indemnisation par l'État (sovereign insurance) auprès d'ARC pour les saisons 2016/2017, 2017/2018 et 2018/2019. Les paiements des primes ont été effectués en 2017 et 2019, totalisant respectivement 1,2 million de dollars et 650 000 dollars, les paiements ayant été budgétés, mais non effectués les années suivantes. Les montants assurés ont été relativement modestes (10 millions de dollars passant à 6 millions de dollars) par rapport aux besoins et à l'ampleur des appels à l'aide humanitaire types pour l'insécurité alimentaire. Des sources suggèrent que la raison pour laquelle le

gouvernement du Burkina Faso n'a pas souscrit d'assurance depuis 2019 réside dans la difficulté à justifier le financement des primes d'assurance compte tenu de la frustration de ne pas avoir reçu d'indemnités pour le pool de 2017/18. Cela concorde avec les données factuelles qui indiquent que l'adhésion au niveau du pays pour ARC diminue en raison de l'absence d'indemnités et de la frustration liée à la sélection des paramètres de transfert des risques et des processus de personnalisation du modèle de Africa Risk View (Tetra Tech 2021), bien que des discussions soient en cours sur un nouveau contrat d'assurance ARC éventuel.

Le PAM a souscrit à un produit ARC Replica pour le Burkina Faso afin d'égaliser son financement pour les interventions menées par les ONG au cours des saisons 2019/20, 2020/21 et 2021/22. Ce contrat a financé les transferts monétaires aux personnes vulnérables en cas de sécheresse catastrophique vers la fin de la saison agricole. En ce qui concerne le produit ARC Replica, les montants assurés ont fluctué chaque année entre 2019 et 2023, le contrat le plus récent revenant au montant total assuré au départ, soit 7 millions de dollars, comme le montre le Tableau 14.

Tableau 14 : Aperçu des paramètres du contrat d'assurance ARC Replica et indemnités au Burkina Faso (2019/2020-2022/2023)

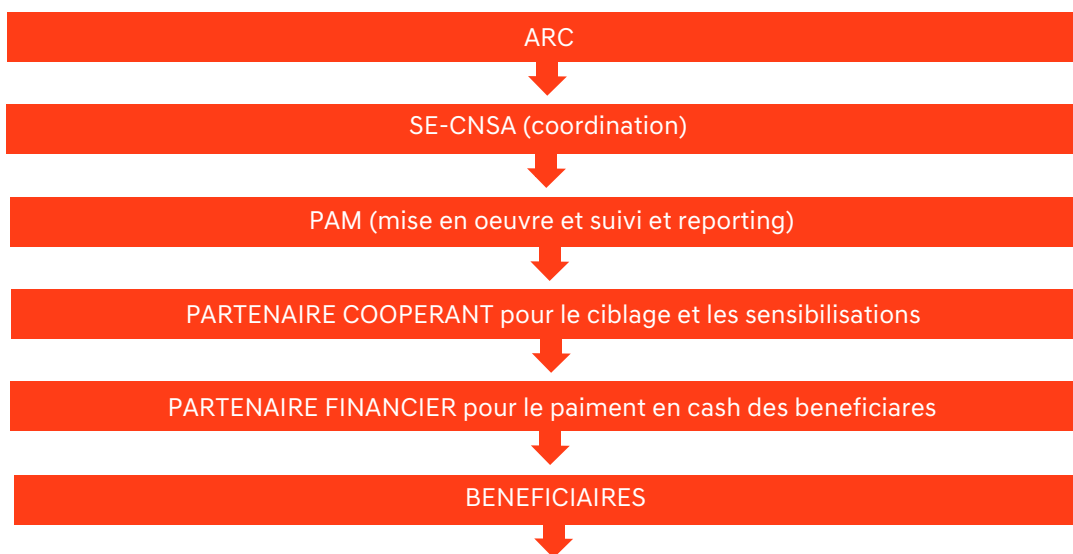
Actions liées au changement climatique par le biais des macro-assurances		Individuals	2019/20	2020/21	2021/22
G.1 : Nombre de personnes couvertes par un produit d'assurance par le biais de mécanismes de transfert des risques soutenus par le PAM	G.1.9 : Nombre total de personnes couvertes par ARC Replica ou un autre programme de macro-assurance	Personnes	175 000	109 944	75 462
G.2 : Montant total en dollars des primes payées dans le cadre des mécanismes de transfert des risques soutenus par le PAM	G.2.1 : Montant total en dollars des primes payées dans le cadre d'ARC Replica ou d'un autre programme de macro-assurance	USD	683 034	700 000	600 000
G.3 : Montant total assuré par le biais des interventions de gestion des risques	G.3.2 : Montant total assuré par le biais d'ARC Replica ou d'un autre programme de macro-assurance	USD	7 000 000	4 397 760	3 018 474
	Indemnités				1 180 000

Source : données basées sur le PAM (2019, 2020 et 2021).

Ce contrat d'assurance a permis de verser des indemnités dans 2020/2021 (1,18 million d'USD couvrant 21 101 bénéficiaires dans la province de Bam dans la région du Centre-Ouest) et de la saison 2022/2023 (7,2 millions d'USD, dont des versements à 180 000 personnes) (PAM 2023). Le processus d'indemnisation implique la préparation

d'un plan de mise en œuvre financière qui indique exactement quelles provinces et quels districts seront couverts et les bénéficiaires ciblés. Le plan de réponse multipartenaires suit un processus prédéfini, comme illustré à la Figure 34.

Figure 34 : Processus d'indemnisation d'ARC Replica



Source : Tetra Tech (2021).

Les indemnités ont permis aux ménages d'acheter de la nourriture et des intrants agricoles pour prévenir et réduire les pénuries alimentaires et la malnutrition, plus de 96 % des bénéficiaires ayant déclaré que l'assistance était satisfaisante. Le PAM a déterminé des priorités géographiques pour cibler son aide, ainsi que ses niveaux d'aide, en collaboration avec les agences gouvernementales (CNSA, et une participation limitée du CONASUR).

5.3 Autres initiatives de financement des risques de catastrophe

Outre les produits et initiatives de transfert des risques décrits ci-dessus, il existe un certain nombre d'autres initiatives prévues qui sont en phase pilote ou d'étude de faisabilité, et qui ont pour objectif de compléter le produit d'assurance avec des produits d'actions anticipatoires. Les deux produits de ce type les plus notables sont mis en œuvre par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) et l'OCHA.

Le projet pilote de l'IFRC est en cours d'étude de faisabilité et un rapport de faisabilité a été publié, résumant les principaux risques sur lesquels il se concentrera (y compris les poches de sécheresse et les vagues de chaleur). Il ne dispose pas encore de mécanisme de déclenchement final, ni de source de

financement en dehors du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes. Cependant, des mécanismes de financement basés sur des prévisions ont été mis en œuvre avec succès par l'IFRC dans d'autres contextes fragiles. Au cours des prochains mois, l'IFRC essaiera d'impliquer les communautés locales dans des groupes de discussion, de créer un groupe de travail technique dédié comprenant tous les acteurs locaux et de dresser un inventaire des capacités et des ressources de l'ANAM qui pourraient être utilisées pour déclencher une réponse rapide.

Le produit d'actions anticipatoires de l'OCHA a été lancé en 2022 et n'a pas encore été déclenché pendant la saison de sécheresse 2022/2023, contrairement au produit ARC Replica. L'OCHA continuera à surveiller ce produit pendant une autre saison et si les résultats ne sont pas satisfaisants, une décision de l'arrêter pourrait être prise. Le produit se déclenche sur la base d'un indice de précipitations prévu développé par l'Institut international de Recherche sur le Climat (IRI) de l'Université de Columbia. Le déclencheur a deux fenêtres (en mars et en juillet) et lance un ensemble de différentes actions anticipatoires. Le projet pilote a été mis en œuvre dans les zones qui ont les besoins humanitaires les plus importants : Boucle du Mouhoun, Centre-Nord, Sahel et Nord.

5.4 Implications pour les programmes de protection sociale adaptative

Compte tenu de la forte vulnérabilité de la population du Burkina Faso, telle que décrite à la section 2, même de petits chocs peuvent menacer d'augmenter le risque d'insécurité alimentaire sévère, conduisant à des stratégies de survie préjudiciables ou même à l'intensification des conflits (par exemple entre agriculteurs et éleveurs dans les zones du nord). Le recours au financement préapprouvé pour la réponse aux chocs au Burkina Faso a été limité, et quelques utilisations ciblées des instruments de transfert des risques. Lorsqu'ils sont utilisés à grande échelle et à long terme, il a été démontré que ces instruments gèrent et financent de manière efficace et efficiente la réponse aux risques de catastrophe dans d'autres contextes. Cependant, compte tenu des incertitudes dans le contexte de sécurité et de gouvernance au Burkina Faso, d'un degré élevé de dépendance à l'égard des financements extérieurs ponctuels, ainsi que du manque de sensibilisation des parties prenantes (y compris les bénéficiaires de l'aide financée par ces instruments), la plupart des instruments de transfert des risques sont à petite échelle et déployés de manière isolée.

De plus, l'infrastructure soutenant les instruments de transfert des risques basés sur l'assurance n'est pas actuellement bien développée, notamment un marché de l'assurance (micro-assurance) agricole limité, aucune facilité bancaire et de paiement efficace à l'échelle nationale et des lacunes dans le système d'alerte précoce (SAP), comme indiqué aux sections précédentes. L'assurance agricole ne s'est donc pas avérée efficace et efficiente, et n'a pas été étendue. Même si les expériences décrites ci-dessus

suggèrent qu'une transition progressive d'une gestion réactive à une gestion proactive des risques de catastrophe est apparente, du moins parmi les donateurs et les agences humanitaires, à ce stade, aucun de ces instruments n'est capable d'évoluer rapidement et de manière concluante pour offrir une aide sociale plus importante et efficace en prévision ou en cas de catastrophes liées au climat.

Néanmoins, si des améliorations ciblées étaient réalisées, des instruments individuels pourraient être intégrés aux approches visant à organiser plus efficacement à l'avance le financement de certains aspects spécifiques de la PSA. Les types de catastrophes auxquels le Burkina Faso est le plus exposé, les chocs fréquents de moindre gravité, suggèrent que l'amélioration des instruments de rétention des risques et des pratiques de GFP en général constitue un domaine tout aussi pertinent et urgent pour des investissements supplémentaires. Ces mesures seront notamment pertinentes pour répondre aux chocs récurrents tels que les épisodes de sécheresse et les inondations localisées qui ne sont généralement pas prises en compte dans les rapports sur les catastrophes au niveau national.

Les instruments de financement nationaux inclus dans le budget national, en particulier, ont le potentiel d'assurer des transferts monétaires ciblés, financés soit par le biais de ressources publiques, soit par l'aide extérieure. De tels efforts constituent potentiellement un point de départ plus productif pour œuvrer à court terme vers une approche gouvernementale plus globale du FRC. Les nouveaux instruments qui seront également développés à l'avenir pour compléter ces fonds devront tenir compte du contexte fragile et de l'instabilité, ainsi que de l'insécurité alimentaire chronique et des déplacements.

6

RECOMMANDATIONS

Cette section conclut le rapport en proposant une série de mesures qui renforceraient les capacités nationales pour mieux anticiper, planifier et financer les interventions dans le domaine de la protection sociale face aux risques de catastrophe liés au climat, notamment les sécheresses de plus en plus fortes. L'analyse présentée dans ce rapport démontre que le dispositif de filets de protection sociale national existant au Burkina Faso doit être renforcé pour avoir la capacité de répondre activement et rapidement aux catastrophes liées au climat ou à d'autres chocs.

Des recommandations ont été formulées en vue d'améliorer les capacités d'adaptation et de réponse aux chocs du système de protection sociale. Ces recommandations s'inspirent de l'analyse présentée ci-dessus, des discussions avec les parties prenantes travaillant au Burkina Faso et sur le pays, ainsi que des analyses antérieures réalisées par la Banque mondiale et d'autres organismes.

Les recommandations sont regroupées en deux catégories. Tout d'abord, cette section présente des recommandations générales visant à améliorer les capacités du gouvernement à répondre aux catastrophes liées au climat et aux chocs aggravés grâce à la protection sociale à moyen terme. Par la suite, un ensemble de recommandations sont suggérées pour la phase suivante d'appui au PFS visant à renforcer la PSA.

Recommandations pour améliorer les capacités du gouvernement

- 1. Renforcer les capacités du gouvernement à estimer les implications macroéconomiques des risques de catastrophe et introduire des liens plus explicites dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle.** La planification financière et la programmation budgétaire pourraient bénéficier de meilleurs outils et capacités pour estimer les passifs éventuels du gouvernement résultant des risques de catastrophe. Bien qu'il existe des capacités de modélisation macroéconomique intégrées au sein de la
- 2. Augmenter les niveaux de couverture des risques de catastrophe (comme ARC et ARC Replica) pour réduire l'insuffisance de la protection.** En supposant que l'estimation du PAM et d'ARC de 40 à 44 dollars par personne soit une mesure précise des besoins, et étant donné que le nombre de personnes en situation de IPC3+ a constamment été supérieur à 2,5 millions au cours des trois dernières années,²³ cela suggère que le besoin de protection financière pour les personnes vulnérables aux chocs au Burkina Faso se situe au moins

Direction générale du budget (DGB), les modèles actuels sont destinés à estimer les effets découlant de scénarios simples basés sur des indicateurs macroéconomiques de haut niveau. Il n'existe aucune donnée factuelle concernant les impacts sociodémographiques et économiques tirés d'un catalogue historique des catastrophes (par exemple, nombre de personnes touchées ou déplacées, coût financier des réponses aux catastrophes, etc.) utilisé pour renseigner l'allocation budgétaire des ressources publiques, ni pour la conception des instruments utilisés pour exécuter le budget national.

Grâce au soutien d'AFRITAC de l'Ouest, des capacités visant à améliorer la modélisation ont été développées, en s'appuyant également sur le processus continu de la PARM pour estimer les coûts des différents chocs ayant touché le secteur de l'agriculture. Il n'est toutefois pas certain que ce soutien soit susceptible de perdurer à court terme. Une assistance technique ciblée pourrait s'appuyer sur les capacités existantes et introduire des moyens qui permettraient de faciliter les décisions concernant les allocations budgétaires aux programmes de protection sociale afin qu'elles reflètent plus clairement les estimations très précises des implications des risques de catastrophe. La DGB pourrait, notamment, être encouragée et soutenue pour mener des discussions sur la planification sectorielle et la programmation financière impliquant les agences et les partenaires concernés, suite à l'adoption de la nouvelle stratégie de protection sociale.

23 D'après les rapports du Cadre harmonisé pour la période 2018-2023 (IPC s.d.).

entre 100 et 110 millions de dollars. Le seul financement préapprouvé fourni à l'heure actuelle est un contrat d'assurance ARC Replica, qui prévoit un montant total assuré inférieur à 10 millions de dollars, le déficit de financement restant n'étant comblé que par l'aide humanitaire à posteriori. Bien que ce financement ait doublé entre 2020 et 2022, l'assistance à posteriori est imprévisible par rapport au financement préapprouvé (seulement 50 % en moyenne de tous les appels à l'aide humanitaire procurant un financement), la quasi-totalité de l'aide humanitaire étant épuisée pour couvrir la période de soudure, laissant les personnes et les ménages vulnérables en grande partie sans protection contre les catastrophes importantes.

Une assurance souscrite par l'État (sovereign insurance) pouvant compléter les ressources disponibles en cas de chocs plus graves, ainsi qu'un marché renforcé de la micro-assurance pourraient contribuer à assurer une pression moindre sur les programmes de protection sociale gouvernementaux ou humanitaires. En outre, une approche plus systématique visant à mobiliser un soutien de premier ordre par le biais du Programme de financement des risques de catastrophe en Afrique de la Banque africaine de développement et par d'autres donateurs, pourrait soutenir la participation continue des pays à l'ARC.

- 3. Affiner les ensembles de données relatives au climat et la conception de déclencheurs pour déterminer les poches de sécheresses et les inondations.** Sur la base des dernières projections en matière de changement climatique, des épisodes de précipitations localisés imprévisibles auront un impact disproportionné sur certaines régions du pays, même s'il n'est pas clair si de tels épisodes devraient augmenter à moyen terme. Les solutions actuelles de financement des risques, depuis les actions anticipatoires à la micro-assurance, utilisent les ensembles de données en matière d'événements météorologiques et d'insécurité alimentaire de gravité moyenne à sévère (admin 2) pour calibrer les déclencheurs, qui pourraient omettre des événements graves, mais plus localisés, survenant au niveau des communes.

L'initiative en cours visant à renforcer le système national d'alerte précoce (SAP) bénéficierait d'une aide ciblée pour mieux prendre en compte les épisodes de sécheresse et les inondations localisés au niveau des communes (admin 3), de sorte qu'il existerait un référentiel commun d'informations granulaires prêtes à être utilisées par tous les intervenants (par exemple, le gouvernement, les organisations humanitaires, les ONG, etc.) pour déclencher et cibler les réponses aux catastrophes liées au climat ou aux périodes de soudure.

Le processus de définition et d'introduction d'une telle plateforme d'alerte précoce devrait également être considéré comme une occasion de capitaliser sur les récents progrès en matière de coordination entre les agences humanitaires et de commencer à mieux coordonner les actions des agences d'aide multilatérales, humanitaires et non gouvernementales qui sont actives dans le soutien à la protection sociale.

- 4. Concevoir et tester les instruments de protection et de FRC dédiés aux éleveurs.** Actuellement, ce groupe n'est officiellement inclus dans aucun programme gouvernemental ni aucune intervention humanitaire, au-delà des interventions à petite échelle financées par le Fonds national de solidarité (FNS) et le Fonds d'intervention pour l'environnement (FIE). Des niveaux élevés de pauvreté, d'exposition au changement climatique et de conflits existent dans les zones qui accueillent la plupart des populations pastorales, ce qui en fait un groupe très vulnérable nécessitant une aide spécifique. Compte tenu de l'impact important du changement climatique et des conflits associés dans les régions du nord du pays et le long de la frontière entre les zones dominées par les pâturages et les cultures pendant la saison sèche, des plans préapprouvés et une protection financière pourraient empêcher la migration des éleveurs vers le sud.

Une étude de faisabilité menée par l'Institut international de recherche sur l'élevage (ILRI) et la Banque mondiale concernant un tel soutien a révélé que : « grâce à des investissements ciblés et des politiques de soutien, une initiative ciblant les éleveurs pourrait être mise en œuvre dans les systèmes pastoraux extensifs du Burkina Faso » (ILRI 2022). Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour pouvoir s'appuyer sur les conclusions positives de cette étude, ainsi que sur l'appui technique de l'ARC pour développer des produits de financement des risques dédiés aux éleveurs, et les inclure spécifiquement dans l'élaboration d'un système de PSA.

Recommandations spécifiques à la prochaine phase du Programme de filets de protection sociale

- 5. Introduire des outils pour mieux estimer les besoins de financement afin d'étendre la protection sociale en réponse aux chocs.** La conception actuelle proposée pour un financement et un soutien continu au PFS élargit l'orientation du programme sur le développement et le renforcement des composantes opérationnelles d'un système de PSA efficace au Burkina

Faso. L'intégration du RSU et l'utilisation régulière des solutions d'argent mobile constituent des moyens importants de réduire les coûts de transaction élevés liés aux transferts monétaires et nécessitent des travaux supplémentaires.

Hormis l'utilisation du Cadre harmonisé pour prévoir le nombre de personnes exposées à différents niveaux d'insécurité alimentaire, il n'existe actuellement aucune base communément acceptée sur laquelle le gouvernement et ses partenaires de soutien peuvent estimer le coût de la réponse aux chocs (durée et valeur de l'allocation) en relation avec différents types et intensités de chocs au niveau local. Les agences de mise en œuvre se limitent largement à discuter de leurs programmes de réponse dans leurs zones géographiques d'opération respectives, de sorte que le soutien se limite aux plafonds budgétaires plutôt qu'aux besoins estimés. Le PFS peut contribuer à l'introduction d'outils permettant de mieux estimer le coût des différentes manières d'augmenter les transferts monétaires, qui pourraient servir de base à une discussion stratégique plus éclairée entre les partenaires et avec le gouvernement.

- 6. Apporter une aide par le biais d'un éventail d'instruments de financement nationaux pour mettre en œuvre la PSA.** Plusieurs fonds gouvernementaux sont en place et peuvent apporter une aide évolutive aux personnes vulnérables à ce stade, principalement conçus pour répondre aux chocs fréquents et de faible intensité. Bien que, individuellement, ces programmes ne soient actuellement pas suffisamment financés ou dotés de capacités pour répondre aux besoins de leurs populations cibles, ils offrent des éléments de base appropriés pour une réponse en matière de PSA plus complète.

La conception actuelle de la nouvelle opération de l'Association internationale de développement finançant le PFS envisage de réformer et de renforcer le FASA dans le but spécifique de devenir le principal instrument de déblocage des fonds pour les transferts monétaires en réponse aux chocs dans le cas de fortes sécheresses. Des travaux techniques à cet égard sont déjà en cours, dans un premier temps pour revoir le cadre de gouvernance du fonds et ensuite pour réviser ses directives opérationnelles. Les domaines spécifiques dans lesquels le FASA doit être renforcé comprennent l'efficacité de la prise de décision et des approbations en matière de déblocage des fonds (contrôle interne) ; l'acheminement des fonds par le biais de fournisseurs privilégiés (achats) et de comptes rationalisés (gestion de trésorerie) ; la transparence et la reddition de comptes sur les fonds gérés (rapports et audits).

Malgré les avantages de la réponse du FASA à une forte sécheresse, la nouvelle opération gagnerait à investir dans le renforcement des capacités de réponse aux chocs d'autres instruments pour compléter le FASA. Plus précisément, au niveau du FNS, l'introduction d'un nouvel axe d'intervention pour le renforcement de la résilience et la création potentielle du FNPS proposé offrent des opportunités de diversifier les instruments visant à fournir une assistance sociale adaptative. Ces fonds présentent des avantages distincts en matière de déblocage des fonds et de ressources que le FASA ne peut pas égaler. En outre, le financement par le biais de la Facilité de crédit rapide du FMI augmentera le niveau de contrôle des dépenses publiques en matière de transferts monétaires et d'aide alimentaire en nature, mais ces fonds ne seront probablement pas traités par le biais du FASA.

- 7. Activement intégrer les besoins des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et les communautés d'accueil au fur et à mesure que les systèmes de protection sociale et la dynamique des conflits évoluent.** Les PDI risquent de recevoir une assistance insuffisante. Bien que les programmes de protection sociale du gouvernement se concentrent sur les régions enregistrant des niveaux élevés de pauvreté et d'insécurité alimentaire, aucune donnée ne confirme clairement s'ils ont ciblé et couvert le nombre rapidement croissant de personnes déplacées au cours des trois dernières années. Indépendamment, l'aide humanitaire a profité à un nombre considérable de personnes déplacées dans l'ensemble du Burkina Faso (0,9 million de personnes recevant l'aide du PAM et 1,7 million de personnes de l'UNHCR), mais, à ce stade, elle est entièrement réactive et basée sur les chiffres communiqués par le CONASUR. Alors que les conflits et les déplacements devraient se poursuivre à court terme, cette population croissante de personnes vulnérables risque de se retrouver exclue de l'infrastructure de protection sociale qui s'officialise progressivement. Des initiatives spécifiques visant à soutenir entre autres la relocalisation et l'intégration (réintégration), mises en place au niveau communal ou provincial par l'UNHCR, devraient devenir une nécessité plus urgente dans le cadre du large éventail de programmes nationaux de solidarité et d'assistance sociale gérés par le gouvernement. Dans le même temps, il convient de répondre à la pression croissante exercée par les communautés d'accueil pour garantir la cohésion sociale.

RÉFÉRENCES

- ACLED** (n.d.). ACLED: The Armed Conflict Location & Event Data Project. <https://developer.acledata.com/dashboard/main/>, retrieved in June 2022 and June 2023
- Africa Risk Capacity**. (2023). *Risk Pools*. Africa Risk Capacity. <https://www.arc.int/risk-pools/>
- African Union**. (2022). *Disaster risk reduction in West Africa and the Sahelian region: A review of progress*. Report produced by the Overseas Development Institute for the African Union, the Government of Sweden and the United Nations Development Programme.
- Allan**, S., and Bayley, E. (2023). *Opportunity cost of covid-19 budget reallocations. Cross-country synthesis*. Centre for Disaster Protection.
- Allen**, T., Heinrigs, P., and Heo, I. (2018). *Agriculture, food and jobs in West Africa*. West African Papers 14. Organisation for Economic Cooperation and Development Publishing.
- Alton**, M. L., and Mahul, O. (2017). *Assessing financial protection against disasters: a guidance note on conducting a DRF diagnostic*. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank and Asian Development Bank. <https://www.adb.org/publications/assessing-disaster-risk-finance-diagnostic>
- Broberg**, M., and Hovani, E. (2019). Disaster risk reduction through risk pooling: the case of hazard risk pooling schemes. In Samuel, K., Aronsson-Storrier, M., and Bookmiller, K. (eds.). *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*. Pp. 257–274. Cambridge University Press.
- Cummins**, J. D., and Mahul, O. (2009). *Catastrophe risk financing in developing countries: principles for public intervention*. World Bank.
- DRMKC**. (n.d.). *Burkina Faso*. INFORM Risk country profile 2023 – scores. Disaster Risk Management Knowledge Centre (DRMKC). <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Country-Risk-Profile/>, retrieved in March 2023
- EM-DAT**. (2023). *EM-DAT: The International Disaster Database*. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, University of Louvain. <https://www.emdat.be/>, retrieved in March 2023
- FAO**. (n.d.). *Country Briefs: Burkina Faso (2013–22)*. GIEWS – Global Information and Early Warning System. Food and Agriculture Organization (FAO). <https://www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=BFA>, archives retrieved in June 2023
- FAO**. (2014). *Burkina Faso. Socio-economic context and role of agriculture*. Country fact sheet on food and agriculture policy trends. Food and Agriculture Organization (FAO).
- FEWS NET**. (2017, September). *Burkina Faso: Staple food and livestock market fundamentals*. Famine Early Warning System Network (FEWS NET) for the United States Agency for International Development.
- FTS**. (n.d.). *Burkina Faso 2022*. Financial Tracking Service (FTS), United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. <https://fts.unocha.org/countries/36/summary/2022>
- ILO**. (n.d.). *Social Protection Platform: World Social Protection Data Dashboards*. International Labour Organization (ILO). <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=45>, retrieved in March 2023
- ILRI**. (2022). *Strengthening financial resilience to drought: a feasibility study for an index-based drought risk financing solution for pastoralists in Burkina Faso* [unpublished]. International Livestock Research Institute (ILRI).
- IPC**. (2023). *Burkina Faso Cadre Harmonisé (mars 2023)*. Integrated Food Security Phase Classification (IPC). <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/burkina-faso-cadre-harmonise-mars-2023>
- IPC**. (n.d.). *Cadre Harmonisé*. (IPC). <https://www.ipcinfo.org/en/>
- Kreidler**, C., and Ouédraogo, S. (2022). *Sahel Adaptive Social Protection Trust Fund: linking humanitarian cash assistance and national social protection systems* [unpublished]. Burkina Faso case study. Oxford Policy Management.
- Le Cotty**, T., Wissink, T., Bouquet, E. Bourdier, T., and Brunelle, T. (2021). *Agricultural risk assessment study in Burkina Faso*. Platform for Agricultural Risk Management/International Fund for Agricultural Development. <https://www.p4arm.org/document/agricultural-risk-assessment-study-in-burkina-faso/>
- MINEFIP**. (2021). *Cadrage du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2022–2024*. Direction de la Programmation Budgétaire, Ministry of Finance (MINEFIP).
- MINEFIP**. (2022a). *Cadrage du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2023–2025*. Direction de la Programmation Budgétaire, Ministry of Finance (MINEFIP).
- MINEFIP**. (2022b). *Déclaration sur les risques budgétaires relatifs à la loi de finances pour l'exécution du budget de l'état, exercice 2023*. Direction de la Programmation Budgétaire, Ministry of Finance (MINEFIP).
- OCHA**. (2021). *Cadre de l'action anticipatoire, pilote de la sécheresse au Burkina Faso*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).
- OCHA**. (2022). *Anticipatory Action: Sahel Pilots Overview*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/anticipatory-action-sahel-pilots-overview>
- OCHA**. (2023). *Burkina Faso Cadre Harmonisé (mars 2023)*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/burkina-faso-cadre-harmonise-mars-2023>
- Ouédraogo**, M. (2012). Impact des changements climatiques sur les revenus agricoles au Burkina Faso. *Journal of Agriculture and Environment for International Development* 106, pp. 3–21.
- Ouédraogo**, A., and Sanfo, F. A. (2018). La gestion institutionnelle des inondations du 1er septembre 2009 au Burkina Faso. *Revue Internationale des Études du Développement* (coll. Monographies Sud-Nord, no. 7), p. 28.

- Raithatha, R.** (2022). *Feasibility report on the agricultural insurance sector in Burkina Faso*. United Nations Development Programme (UNDP). <https://irff.undp.org/publications/feasibility-report-agricultural-insurance-sector-burkina-faso>
- Röhrig, F., Gloy, N., von Loeben, S., Arumugam, P., Aschenbrenner, P., Baek, H., Bado, I., Chemura, A., Habtemariam, L., Kaufmann, J., Koch, H., Laudien, R., Liersch, S., Lüttringhaus, S., Murken, L., Ney, O., Noleppa, S., Ostberg, S., Santo, S., Schauburger, B., et al.** (2021). *Climate risk analysis for identifying and weighing adaptation strategies for the agricultural sector in Burkina Faso*. Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK) in cooperation with the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH on behalf of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). <https://doi.org/10.48485/pik.2022.001>.
- Tetra Tech.** (2021). *ARC Replica global analysis 2020 payout and non-payout review*.
- Tomalka, J., Lange, S., Röhrig, F., and Gornott, C.** (2020). *Climate risk profile for Burkina Faso*. Climate Risk Profiles for Sub-Saharan Africa Series. Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK), the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH and the KfW Development Bank. https://www.pik-potsdam.de/en/institute/departments/climate-resilience/projects/project-pages/agrica/giz_climate-risk-profile_burkina-faso_en
- UNDP.** (2022b). *AGRHYMET Regional Centre: a capacity assessment*. United Nations Development Programme (UNDP) and Regional Training and Support Centre for Agrometeorology and Hydrology (AGRHYMET).
- UNDP.** (2022c, 8 September). *Burkina Faso*. Human development reports. United Nations Development Programme (UNDP). <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BFA>
- UNHCR.** (n.d.). *Burkina Faso. Operational data portal – refugee situations*. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). <https://data.unhcr.org/en/country/bfa>, retrieved on 30th May 2023.
- UNHCR.** (2023). *Burkina Faso Operational reporting portal*. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). <https://reporting.unhcr.org/burkinafaso>, retrieved on 30th May 2023.
- WFP.** (2019). *Burkina Faso Annual Country Report 2019*. World Food Programme (WFP). https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000113870/download/?_ga=2.42867941.1198126784.1694298560-1798400362.1686673221
- WFP.** (2020). *Burkina Faso Annual Country Report 2020*. World Food Programme (WFP). https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000125379/download/?_ga=2.84342745.1198126784.1694298560-1798400362.1686673221
- WFP.** (2021). *Burkina Faso Annual Country Report 2021*. World Food Programme (WFP). https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000137969/download/?_ga=2.84342745.1198126784.1694298560-1798400362.1686673221
- WFP.** (2023). *WFP helps half a million people recover from loss and damage with climate insurance in West Africa*. World Food Programme (WFP). <https://www.wfp.org/news/wfp-helps-half-million-people-recover-loss-and-damage-climate-insurance-west-africa#:~:text=Since%202019%2C%20WFP%20has%20protected,to%20more%20than%20790%2C000%20people/>
- World Bank.** (2018). *Strengthening climate resilience in Burkina Faso (P164078)*. Report no. PIDISDSA24559. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099315010292213789/pdf/P16407802b9b570500bb0b0e7a0ba1664e8.pdf>
- World Bank.** (2020). *Burkina Faso BOOST Public Expenditure Database*, <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0041709/Burkina-Faso-BOOST-Public-Expenditure-Database>.
- World Bank.** (2021). *Burkina Faso, 2021 April economic update: protecting the poor during the recovery and beyond*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/06e00571-ba3c-5d2b-888f-ac3136b739f0/download>
- World Bank.** (2022a). *Disaster resilient and responsive public financial management: an assessment tool*. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight – Governance.
- World Bank.** (2022b). *Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages 2018–2019, Burkina Faso 2018–2019*. <https://doi.org/10.48529/d5s2-kq92>
- World Bank.** (2022c). *Étude sur les structures et la gestion financière du Fonds d'Appui à la Sécurité Alimentaire (FASA) au Burkina*. Rapport de diagnostic [unpublished].
- World Bank.** (2022d). *Étude sur les structures et la gestion financière du Fonds National de Solidarité (FNS) au Burkina*. Rapport de diagnostic [unpublished].
- World Bank.** (2022e). *Regional risks to agriculture in West Africa: agricultural risk impacts, management measures, and financing mechanisms through a regional lens*.
- World Bank.** (2022f). *Stress testing social protection in Burkina Faso: country assessment summary* [unpublished].
- World Bank.** (2023). *World Bank Open Data*. World Bank. <https://data.worldbank.org/country/burkina-faso>, retrieved in March 2023

Coordonnées

Centre for Disaster Protection
WeWork
1 Poultry
London EC2R 8EJ
United Kingdom

✉ info@disasterprotection.org

✂ [CentreForDP](#)

🌐 disasterprotection.org

in [Centre for Disaster Protection](#)

Image de couverture : Ouagadougou,
Burkina Faso. Décembre 2017. Un
agriculteur sélectionne les graines pour la
récolte. Image : Luca Prestia

