

La Mise en Place d'un Registre Social Unique au Burundi : vers une meilleure coordination au sein de la Protection Sociale

Anaïs Vibranovski, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG)

1 Introduction

Situé en Afrique de l'Est, le Burundi est le pays avec le PIB par habitant le plus faible au monde selon les données collectées en 2021 par la Banque Mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (Banque Mondiale et OCDE 2021). La guerre civile burundaise a eu des conséquences socio-économiques néfastes pour le pays, principalement durant sa période la plus intense, de 1993 à 2000, résultant en une forte contraction économique allant jusqu'à la période actuelle, malgré une amélioration du niveau de vie des ménages depuis 2006.

Aujourd'hui le pays a une population estimée à 11,5 millions de personnes, parmi laquelle 64,6 % des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté national (ECVMB 2013/2014). Le pays a la densité démographique la plus élevée d'Afrique continentale après le Rwanda, ce qui, combiné avec une forte dépendance au secteur agricole et une faible croissance de ce secteur dans les dernières décennies, a conduit le pays à une pénurie aiguë de terre qui a réduit le niveau de vie (UNICEF et Banque Mondiale 2014).

Les programmes de filets sociaux mis en place durant la période de transition post-conflit, allant jusqu'au début des années 2010, étaient conçus dans le but de faciliter le retour, la réinstallation et la réintégration de réfugiés, de déplacés, d'ex-combattants et d'autres victimes de la guerre. Ce processus de transition arrivant à terme, la dernière décennie a été marquée par une emphase de plus en plus forte sur la Protection Sociale ainsi que sur les programmes de renforcement de la productivité et de résilience communautaire de long terme, même si les programmes d'aide humanitaire restent toujours importants (UNICEF et Banque Mondiale 2014; République du Burundi 2015).

Au cours de la dernière décennie, des progrès significatifs ont été observés en matière de Protection Sociale, dont la mise en place d'une Commission nationale de protection sociale (CNPS) intersectorielle, d'une Politique nationale de protection sociale (PNPS) assortie d'une Stratégie nationale de protection sociale (SNPS), ainsi que la subvention partielle des soins de santé des personnes vulnérables et travailleurs informels et la gratuité de l'enseignement primaire et des soins de santé des enfants de moins de 5 ans et des femmes enceintes (République du Burundi 2015). En outre, un nombre croissant de programmes de transferts monétaires et sociaux sont actuellement mis en œuvre dans le pays.

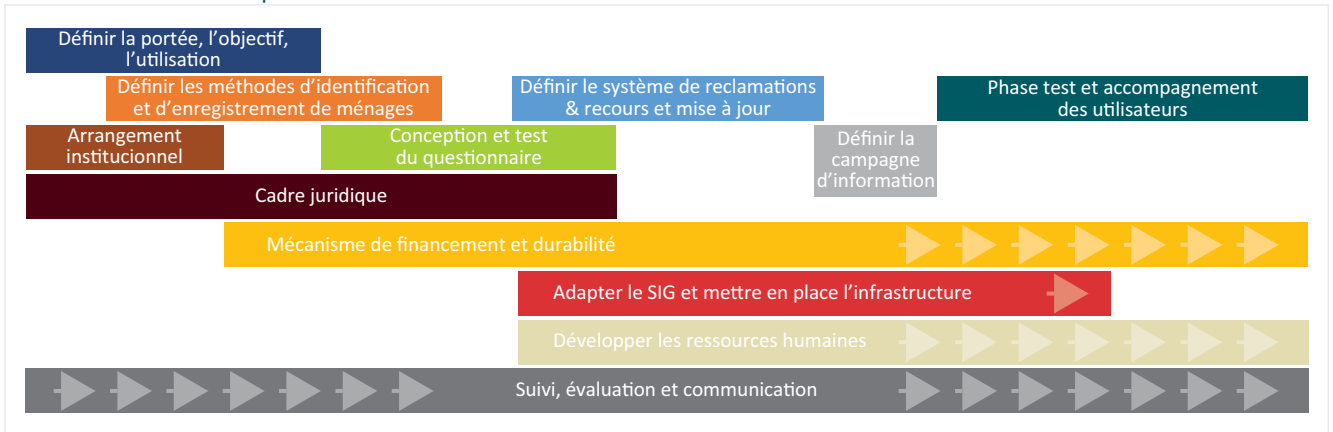
Leur couverture reste cependant limitée. « Merankabandi », le programme national phare d'Appui aux Filets Sociaux, a touché environ 2,3 % de la population du pays à travers des transferts monétaires lors de sa première phase (Banque Mondiale 2020),¹ tandis que 15 % de la population est couverte par la Carte d'Assistance Médicale (EDS 2016/2017) et environ 5 % par les programmes contributifs obligatoires (République du Burundi 2015). Parmi les défis institutionnels du secteur figurent le manque de synergie, de cohérence et de coordination entre les interventions, ainsi que l'absence d'outils de ciblage, de supervision et de suivi-évaluation communs.

Pour y faire face, la SNPS de 2015 a prévu la mise en place d'un Registre social unique (RSU) ciblant les ménages les plus pauvres et en situation de vulnérabilité avec l'objectif d'assurer une programmation harmonisée au niveau local et d'éviter des lacunes et redondances entre les programmes (République du Burundi 2015). De manière générale, l'intérêt d'un tel Registre pour le Burundi, comme pour d'autres pays rencontrant des contraintes fiscales et un taux de pauvreté élevé, serait d'améliorer l'allocation des ressources et d'accroître l'efficacité du ciblage des programmes non-contributifs, tout en tenant compte de leur complémentarité dans la lutte contre les aspects multidimensionnels de la pauvreté.²

Afin de soutenir le Burundi dans ses efforts, l'IPC-IG, en partenariat avec l'UNICEF, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et le Secrétariat Exécutif Permanent (SEP) de la CNPS, a conduit une étude de faisabilité et élaboré une feuille de route pour la mise en place du RSU au Burundi. Le présent article synthétise les principales étapes de cette feuille de route et les recommandations faites au Burundi sur la base des bonnes pratiques internationales, des entretiens avec des informateurs clés et d'une revue documentaire.

IMAGE 1

Vision d'ensemble des étapes de la feuille de route



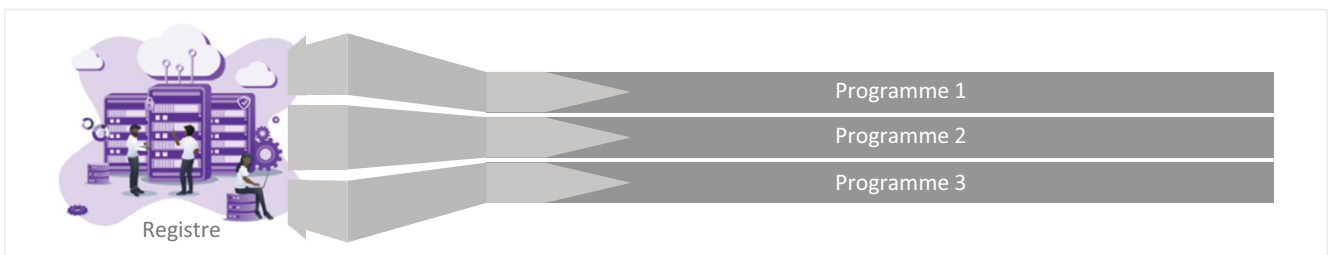
Source : élaboré par l'auteur.

2 Principales étapes de la feuille de route et recommandations à court terme :

2.1 Définir la portée, l'objectif et l'utilisation du RSU (durée estimée : 6 mois)

2.1.1 Avant tout, une priorisation des fonctions du RSU devrait être établie par le pays. Les deux options proposées par l'IPC-IG au gouvernement du Burundi sont les l'Option A et l'Option B présentées ci-dessous :

OPTION A—Un RSU qui intègre l'enregistrement des ménages afin d'être une porte d'entrée commune pour les programmes utilisateurs⁶

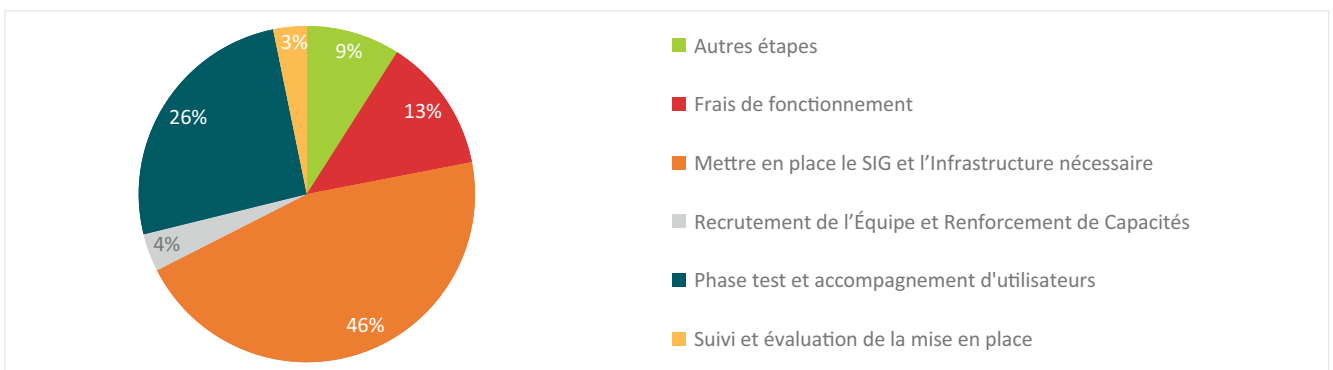


A travers un questionnaire commun, le RSU collecterait des données sur les ménages et les mettrait à disposition des programmes non-contributifs, alimentant leur sélection. Il offrirait également la possibilité d'effectuer une classification des besoins de la population enregistrée, de manière à assurer une meilleure coordination en matière de sélection. La collecte des données et le Système d'Information et de Gestion (SIG) utilisés seraient ceux du programme phare.

Dans un scénario optimiste, il est estimé qu'une première version perfectible, avec un nombre de programmes utilisateurs restreint, pourrait être lancée en deux à trois ans et coûterait entre 3,5 et 4,5 millions de dollars.³ À long terme, cette option pourrait être utilisée pour le croisement des données avec d'autres secteurs, si un même identifiant unique est utilisé.

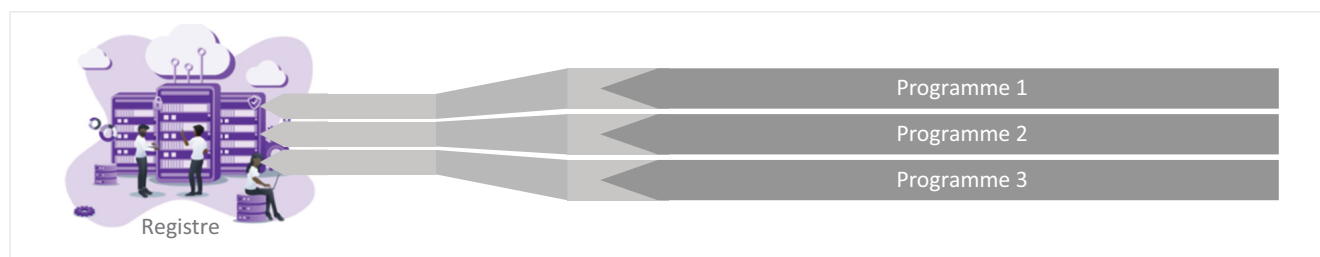
IMAGE 2

Répartition des coûts estimés pour la mise en place de l'option A, en pourcentage du coût total



Source : élaboré par l'auteur.

OPTION B—Un RSU qui suit un nombre limité de variables et d'indicateurs clés de Protection Sociale

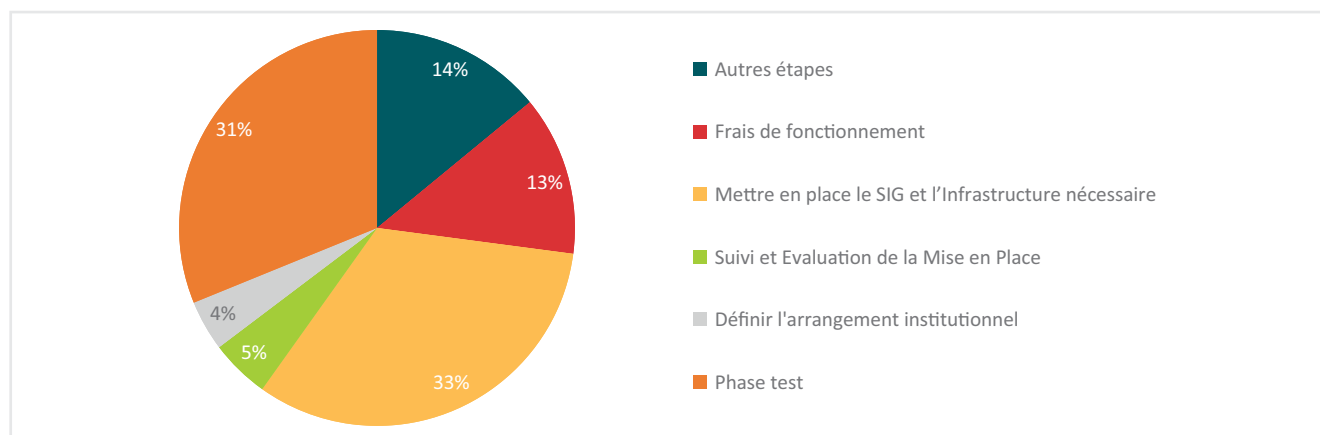


Les programmes intégrés transmettraient périodiquement au RSU des données relatives à des indicateurs communs prédéfinis (par exemple : nombre de bénéficiaires par ville). Le RSU compile ces données et les rend disponibles, de manière agrégée, permettant un niveau de coordination des politiques et des programmes de protection sociale moins poussé que celui de l'option précédente, mais néanmoins essentiel au niveau local.

L'estimation optimiste prévoit un échéancier et des ressources moindres pour la mise en place du RSU selon cette option, estimés à 2 ans et entre 1 et 1,5 millions de dollars pour lancer une première version perfectible. À moyen terme, cela pourrait permettre d'identifier les individus inscrits dans plusieurs programmes si un même identifiant unique est utilisé ; à long terme, l'option B pourrait devenir comparable à la précédente, si des nouveaux ménages sont enregistrés dans sa base de données.

IMAGE 3

Répartition des coûts estimés pour la mise en place de l'option B, en pourcentage du coût total



Source : élaboré par l'auteur.

Il convient de souligner que dans les deux options, les programmes conserveraient leurs critères d'éligibilité et seraient responsables de leur propre sélection et de l'inscription des bénéficiaires.

L'option A est la plus recommandée par les auteurs, en cela qu'elle capitaliserait sur les acquis du programme phare déjà en place et aboutirait à une coordination plus forte autour de l'identification des bénéficiaires, tout en alimentant une base de données nationale qui aiderait à établir des réponses d'urgence plus efficaces à l'avenir, avec l'extension horizontale des programmes. De fait, cette option a été choisie par le Gouvernement du Burundi en 2021, car elle était plus proche des objectifs établis dans la SNPS et dans le Code de protection sociale.

2.1.2 Ensuite, il conviendra de procéder à l'identification des premiers programmes ayant un intérêt avéré à s'intégrer au RSU et à la signature d'un accord de partage des données.

2.1.3 Réalisation d'une étude d'interopérabilité en partenariat avec l'Institut de Statistiques et d'Études Économiques du Burundi (ISTEEBU).

2.2 Définir l'arrangement institutionnel (durée estimée : 2 à 8 mois)

2.2.1 Identification des organes de mise en œuvre opérationnelle, de supervision et de coordination du RSU qui prendront les décisions relatives à ses composantes et à sa structure, accompagneront la coordination des parties prenantes, détailleront son budget et s'assureront de son bon fonctionnement et du développement des compétences internes.

Le choix en la matière peut être de centraliser l'ensemble des responsabilités au sein d'une même structure ou de les confier à plusieurs entités. La décentralisation est plus fréquente dans les États fédéraux ou fortement décentralisés, ce qui n'est donc pas le cas du Burundi. Ainsi, à court terme, deux options ont été proposées au pays :

(i) Concentrer le pilotage opérationnel du RSU au sein de l'unité d'opérationnalisation du programme phare.

L'avantage serait d'utiliser l'infrastructure existante et les capacités humaines déjà développées pour ce programme afin de faciliter et accélérer la mise en

place du RSU. Les risques à anticiper, tels qu'identifiés au cours d'autres expériences internationales, seraient que les autres programmes utilisateurs aient le sentiment d'être négligés ou que le RSU manque d'indépendance par rapport à ce programme ; cela pourrait néanmoins être évité par la définition de protocoles et principes précis, et par une supervision du SEP/CNPS. De plus, les compétences de gestion du RSU devraient être transférées à une institution gouvernementale permanente avant la fin du programme.

(ii) Mettre en place un organe technique pour le pilotage opérationnel du RSU qui répondrait directement à la CNPS. Cela aurait l'avantage d'assurer plus facilement l'indépendance du RSU et la participation active des parties prenantes, sans qu'elles se considèrent délaissées. Cet organe devrait être créé de toutes pièces, et mettrait en œuvre les décisions prises au niveau du gouvernement, agissant également sous la supervision de la CNPS. De ce fait, les capacités techniques pour la gestion du RSU devraient être davantage développées au sein de cette institution, ce qui pourrait avoir pour conséquence d'allonger la durée de mise en place.

Dans les deux cas, la responsabilité de la supervision du RSU doit se situer au sein d'une structure gouvernementale permanente. La coordination globale entre les acteurs, la planification et le développement stratégiques du RSU feront partie des rôles attribués au gouvernement, agissant en tant que « maître d'ouvrage ».

2.2.2 Avec l'appui technique de l'Institut et du Conseil National de statistiques, définition du cadre et des modalités de partage des données avec les programmes et ministères utilisateurs.

2.2.3 Cartographie des acteurs locaux qui participeront à la mise en place et à la promotion du RSU et ayant les capacités minimales nécessaires, tout en définissant leurs besoins en matière de ressources humaines, financières et matérielles.

2.2.4 Élaboration des manuels opérationnels du RSU et des guides d'utilisateur pour tous les acteurs.

2.3 Établir un cadre juridique (durée estimée : 12 à 16 mois)

2.3.1 Élaboration du cadre juridique de protection des données et des droits des personnes enregistrées ainsi que des conditions d'utilisation des données, avec des garanties légales et judiciaires. Ce cadre doit inclure les principes de protection des données suivants : droit d'accès, de correction, d'opposition et consentement libre et éclairé pour les personnes enregistrées ; proportionnalité dans la collecte et l'utilisation des données ; confidentialité et mesures de sécurité ; partage responsable des données ; fiabilité des données ; et responsabilité individuelle en cas de violation des droits de confidentialité.

2.3.2 Définition du cadre juridique établissant le RSU, les institutions en charge de sa mise en œuvre et les règles relatives aux rôles et aux responsabilités des ministères et des programmes. Cet instrument pourra prendre la forme d'une loi ou d'un décret, permettant de définir le RSU dans la durée, tout en laissant une marge de

manœuvre pour que des décrets et ordonnances puissent ensuite préciser les modalités de sa mise en œuvre, le budget, le cadre de ressources humaines, etc. Ce processus doit avoir lieu de manière graduelle, avec une évolution du RSU et une institution progressive du cadre juridique.

2.4 Définir les méthodes d'identification et d'enregistrement de ménages (durée estimée : 4 à 6 mois)

2.4.1 Si l'option A est adoptée, le choix des sources d'information permettant d'orienter l'identification des micro-régions ayant un fort taux de pauvreté et de vulnérabilité doit être effectué. Par la suite, l'identification indiquera les zones prioritaires pour l'enregistrement des ménages. La principale source doit être les enquêtes statistiques nationales. Étant donné qu'au Burundi ces enquêtes ne sont pas encore menées à l'échelon communal (le niveau territorial le plus bas au Burundi), des sources secondaires devront être utilisées pour une triangulation, permettant la production d'analyses de vulnérabilité plus précises géographiquement.⁴

2.4.2 Il conviendra d'identifier les responsables de l'enregistrement des ménages. Les options recommandées seraient d'avoir recours aux équipes déjà mises en place par le programme phare pour procéder à un enregistrement par le biais de la méthode de « recherche active », selon laquelle des équipes tournantes se déplacent de manière continue à travers le pays, en priorisant certaines régions. Il serait recommandé de conjuguer cela à la méthode d'enregistrement « sur demande », par le biais des bureaux déconcentrés du Ministère en charge de la solidarité nationale, du SEP/CNPS et des antennes de la Croix-Rouge burundaise.

2.5 Choisir, harmoniser et tester des variables communes (6 mois minimum)

2.5.1 Si l'option A est retenue, un questionnaire commun aux programmes utilisateurs doit être développé à partir de celui du programme phare. Un risque qui en découlerait serait de disposer de variables n'informant pas les critères d'éligibilité de tous les programmes utilisateurs si ceux-ci ne participent pas activement à cette étape. Les catégories de variables indispensables à inclure dans le questionnaire commun sont : composition du ménage ; identité des individus ; caractéristiques socioéconomiques ; conditions du logement et des biens du ménage ; détention de terres ; coordonnées géographiques ; variables permettant l'interopérabilité avec des programmes et ministères utilisateurs.⁵

Si l'option B est retenue, les variables sélectionnées doivent être celles que le secteur de la Protection Sociale souhaite suivre au sein des programmes, qui à la différence de l'option A, ne constitueraient pas un questionnaire unique utilisé par tous les programmes, mais seraient plutôt intégrées dans les questionnaires utilisés par chacun d'entre eux.

Dans les deux options, cette étape doit être menée par le biais d'un processus consultatif intégrant les programmes, afin d'assurer une bonne appropriation de leur part, ainsi qu'avec l'appui technique de l'Institut national de statistique. Les variables des différents programmes intégrés doivent être harmonisées et correspondre, dans la mesure du possible, à celles des enquêtes nationales. De plus, il n'est pas envisageable

que le RSU contienne toutes les variables de tous les programmes, car cela risquerait d'alourdir considérablement la base de données et de la rendre inexploitable.

2.5.2 Test du questionnaire et analyse de la qualité et de l'utilité des données collectées pour les variables retenues.

2.5.3 Développement d'un manuel de formation standard pour les équipes d'enregistrement.

2.6 Définir les mécanismes de réclamation et recours, et de mise à jour des données (2 à 6 mois)

2.6.1 Si l'option A est retenue, le RSU aurait besoin un mécanisme de gestion des réclamations et des recours qui soit interconnecté avec ceux des programmes utilisateurs afin que les réclamations puissent être réaffectées. Il est recommandé que le mécanisme du programme phare soit adapté pour être utilisé conjointement avec le RSU puisqu'il contient des processus opérationnels bien développés et un module numérique dans le SIG du programme. Cependant, chaque programme utilisateur doit disposer de son propre mécanisme pour gérer les réclamations qui lui sont spécifiques.

2.6.2 Si l'option A est retenue, les données à mettre à jour sont dans la base de données du RSU sont celles des ménages enregistrés et la méthode recommandée serait d'allier la « recherche active » avec des auto-déclarations « sur demande ». Des motivations financières et une date limite pour l'auto-déclaration doivent être établies afin d'inciter les ménages à y procéder. Une fréquence de mise à jour réaliste mais qui ne dépasse pas les 4 ans doit être déterminée en évaluant la capacité administrative, les ressources disponibles, les besoins des programmes utilisateurs et les tendances d'évolution des variables.

Si l'option B est retenue, les données à mettre à jour sont celles des indicateurs communs concernant les différents programmes. Par conséquent, les programmes sont responsables de l'envoi des mises à jour au RSU. Une date limite doit être établie en fonction du dynamisme de leurs interventions. Idéalement, cette échéance ne doit pas dépasser les 6 mois pour les programmes d'urgence et 1 an pour les autres.

2.7 Établir un mécanisme de financement durable (en continu)

2.7.1 Décision relative au mode de financement du RSU à partir de ressources gouvernementales sur le long terme et de l'inscription de certains coûts du RSU dans le budget national, afin d'assurer sa pérennité. Cette contribution pourrait commencer par une augmentation progressive de la part des coûts couverts par le gouvernement. À court et à moyen terme, celui-ci doit envisager de financer certains volets du RSU moins coûteux mais néanmoins stratégiques, tels que la coordination des parties prenantes.

2.7.2 Développement d'un système de co-financement du RSU entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement.

2.8 Mettre en place un Système d'Information et de Gestion (SIG) et l'infrastructure nécessaire (8 à 12 mois)

2.8.1 Si l'option A est retenue, il est recommandé que son SIG soit basé sur celui du programme phare, qui dispose déjà de modules essentiels pouvant être adaptés à la collecte et gestion d'information du RSU. En outre, ce SIG a des atouts tels que la facilité d'utilisation de l'interface pour le personnel travaillant au niveau local, ainsi que des fonctionnalités d'exploitation analytique et visuelle des informations et de production des rapports de suivi et évaluation. En outre, il a été développé en utilisant un serveur hébergé sur le cloud, ce qui permet au Burundi de minimiser les coûts d'approvisionnement de matériaux et de bénéficier d'une grande capacité informatique sécurisée.

2.8.2 Le SIG du RSU devra générer un numéro d'identification social pour chaque personne enregistrée, qu'elles conserveraient toute leur vie. Idéalement, cet identifiant devrait être le même que celui du programme phare. Les autres programmes et secteurs doivent, au fur et à mesure, remplacer leurs propres identifiants par celui du RSU, permettant l'intégration avec différents programmes de protection sociale à moyen terme, ainsi que le partage et la vérification des données avec d'autres secteurs sur le long terme.

2.8.3 Quel que soit l'option retenue, une infrastructure minimale composée d'équipements informatiques et bureautiques doit être mise en place au niveau central et local. Si l'option A est retenue, une infrastructure plus importante serait déployée au niveau local.

2.9 Développer les ressources humaines (en continu)

2.9.1 De nouveaux prestataires doivent être embauchés et des fonctionnaires affectés pour remplir les rôles suivants : gestion informatique ; supervision et coordination ; gestion de la communication ; enregistrement des ménages ; représentation au niveau local ; et suivi, évaluation et analyse des données.

2.9.2 Les compétences des travailleurs doivent être continuellement développées à tous les niveaux durant les différentes étapes de mise en place du RSU. Outre les formations destinées au personnel, il est recommandé de disposer à la fois de consultants et de fonctionnaires publics qui puissent bénéficier de cette expertise externe, ce qui assurera le transfert de compétences à long terme. Si l'option A est retenue, des représentants doivent être désignés au niveau local et des équipes d'enregistrement propres au RSU constituées.

2.10 Développer la campagne d'information publique (2 à 4 mois)

Si l'option A est choisie, une campagne nationale d'information publique doit être menée afin de sensibiliser les publics cibles à l'existence du RSU, aux droits des personnes enregistrées et aux modalités d'enregistrement et de mise à jour des données. Un plan de communication national doit être préparé, les voies de communication définies et une stratégie de communication développée pour atteindre les individus les plus marginalisés.

2.11 Phase test et accompagnement d'utilisateurs (4 à 12 mois)

Une fois que le cadre juridique, le SIG et l'infrastructure sont en place, le Registre doit commencer à enregistrer les ménages et à partager leurs données avec les programmes utilisateurs afin de

tester la qualité des données et d'apporter des améliorations pour résoudre les problèmes rencontrés.

3 Conclusion

Pour conclure, deux conditions essentielles sont effectivement remplies par le Burundi, confirmant la faisabilité de la mise en place d'un RSU dans le pays :

- **Une volonté politique**, démontrée par l'engagement du Président de la République en la matière et par la création d'un comité de pilotage ;
- **Un investissement initial** dans le développement de l'infrastructure et les compétences nécessaires au RSU, assuré à travers le programme phare.

1. Le programme a néanmoins l'intention de toucher la totalité du quintile le plus pauvre de la population dans sa deuxième phase (Banque Mondiale 2016).
2. Cela permettait, d'une part, que les redondances entre programmes visant les mêmes ménages pour faire face aux mêmes risques soient identifiées et, d'autre part, que les programmes touchant les mêmes ménages pour des risques différents soient maintenus.
3. L'estimation de coûts a été réalisée par un croisement des informations collectées auprès des experts internationaux dans le domaine, des prestataires informatiques, de l'Institut de Statistiques et d'Études Économiques du Burundi (ISTEEBU), du SEP/CNPS, ainsi que des coûts décrits dans des budgets et rapports d'audit des projets mis en œuvre au Burundi.
4. Par exemple, les analyses de sécurité alimentaire, des images satellitaires et des données recueillies par des organisations de la société civile pourraient être utilisées.
5. Par exemple, le numéro de la carte de bénéficiaire si le ménage est déjà inscrit dans un programme.
6. Programmes qui reçoivent et utilisent les données partagées par le RSU.

Bibliographie :

Banque Mondiale. 2016. "Project Appraisal Document on a Proposed Grant in the Amount of SDR 29.2 million to the Republic of Burundi for a Social Safety Nets Project". <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/900951482030099834/pdf/1482030098559-000A10458-PAD-Burundi-SSN-11282016.pdf>>. Consulté le 22 avril 2021.

Banque Mondiale. 2020. "Implementation Status & Results Report - BI-Social Safety Nets (Merankabandi)". <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/394571593516457939/pdf/Disclosable-Version-of-the-ISR-BI-Social-Safety-Nets-Merankabandi-P151835-Sequence-No-06.pdf>>. Consulté le 22 avril 2021.

Banque Mondiale et OCDE. 2021. 'GDP per capita (current US\$) - Burundi.' <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=BI>> Consulté le 22 avril 2021.

Institut de Statistiques et d'Études Économiques du Burundi (ISTEEBU), Groupe de la Banque africaine de développement, Afristat, et Université du Burundi. 2013. « Enquête modulaire sur les conditions de vie des ménages 2013/2014 (ECVMB 2013/2014) ».

ISTEEBU, MSPLS, ICF, et MPBGP. 2016. « Troisième Enquête Démographique et de Santé (EDS 2016/2017) ». Bujumbura, Burundi.

République du Burundi. 2015. « Stratégie de la Protection Sociale au Burundi (SNPS) ». Bujumbura, Burundi.

UNICEF et Banque Mondiale. 2014. « Revue des Filets Sociaux au Burundi ».

Les opinions exprimées dans cet article appartiennent seulement aux auteurs et ne représentent donc pas nécessairement l'opinion du Programme des Nations Unies pour le développement ou du Gouvernement brésilien.

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive

SEPS 702/902, Centro Empresarial Brasília 50, Torre B — Asa Sul
70.390-025 Brasília/DF, Brésil +55 61 2105 5000

