
De la formulation d'une politique nationale à la compilation d'actions de protection sociale : un cas de « non-design » au Burkina Faso

Kadidiatou Kadio, Christian Dagenais and Valéry Ridde

1. Introduction

- 1 En réponse à la crise économique de 2008, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS) a lancé l'Initiative pour un socle de protection sociale (SPS). Cette approche vise à protéger les personnes et à les autonomiser tout au long de leur vie grâce à un ensemble de mesures intégrées conçues pour garantir une sécurité du revenu de base pour tous et un accès aux services sociaux essentiels financièrement abordables (BIT, 2011). Dans la construction d'un système national de protection sociale, ce socle est une première étape vers des niveaux supérieurs de protection. Chaque pays peut mettre en place des services minimaux en fonction de ses capacités, de ses besoins et de ses caractéristiques populationnelles (BIT, 2011). Cette initiative a incité les pays à revenu faible et moyen à formuler des politiques pour établir ou renforcer leur système de protection sociale (Merrien, 2013). Certains pays d'Afrique ont élaboré des programmes nationaux de filets sociaux - par exemple fondés sur les transferts monétaires et non monétaires (allocations familiales, pensions sociales, transferts alimentaires) ou sur des exemptions de paiement des services de santé et d'éducation (Cherrier, 2016 ; Roelen et al., 2017). D'autres ont formulé une politique nationale de protection sociale (PNPS) pour pallier la fragmentation et la mauvaise coordination des programmes et projets isolés, souvent conçus et financés par des donateurs (Devereux et Macauslan, 2006). Une PNPS détermine des orientations nationales et intègre des instruments non contributifs (filets sociaux) et contributifs

(assurance sociale). Elle énonce des objectifs, des principes, des stratégies et des programmes (Pino et Confalonieri, 2014).

- 2 En 2009, la mise en place d'un SPS au Burkina Faso a lancé un processus de réflexion sur l'élaboration d'une PNPS, laquelle a finalement été adoptée en 2012. Le déficit persistant de protection sociale et ses conséquences sur la vie quotidienne de la population ont contribué à susciter l'intérêt du gouvernement (Kadio et al., 2018).
- 3 Cette PNPS visait à « contribuer au changement qualitatif des conditions de vie de toutes les couches sociales par (i) le développement de mécanismes adéquats et pérennes de prévention et de couverture des risques majeurs et de gestion des chocs et (ii) l'extension de l'assurance sociale à toutes les catégories de travailleurs et l'élargissement de la gamme des prestations à tous les risques sociaux » (Gouvernement du Burkina Faso, 2012, 42). Rares sont les recherches qui ont tenté d'analyser le processus de formulation de ce type de politiques. Pourtant, les problèmes de formulation d'une politique limitent subséquemment sa mise en œuvre et sa capacité à atteindre ses objectifs (Howlett, 2014). C'est en effet à cette étape que s'effectue la transformation d'un problème en possibilité d'actions (Berlan et al., 2014). Ainsi, cet article vise à analyser le processus de formulation de la PNPS du Burkina Faso, dans le but de mettre à disposition des éléments qui nourriront sa révision et d'éclairer d'autres pays engagés dans des processus similaires. Les sections suivantes seront consacrées à une revue de la littérature sur la formulation des politiques de protection sociale, à la démarche méthodologique, à la présentation et à la discussion des résultats et enfin à la conclusion.

2. Que sait-on de la formulation des politiques de protection sociale ?

- 4 Perçue comme l'étape située entre la mise à l'ordre du jour d'une politique et sa mise en œuvre, la formulation reste à bien des égards un « chaînon manquant », une phase négligée dans l'étude des politiques publiques (Berlan et al., 2014 ; Howlett, 2009), particulièrement en Afrique (Lavigne Delville, 2017). Par processus de formulation, ou « policy design », nous entendons le processus délibératif et décisionnel au cours duquel le contenu d'une politique se construit, à travers la définition d'objectifs, les choix d'un modèle causal, d'instruments et de groupes cibles ou encore la détermination d'un programme d'actions et des responsabilités de mise en œuvre (Bobrow, 2006 ; Hassenteufel, 2008 ; Howlett, 2011 ; Howlett et Mukherjee, 2014 ; Peters, 2015).
- 5 Ce processus peut être influencé par des considérations politiques (une idéologie gouvernementale) et/ou techniques centrées sur le problème (les choix sont faits en fonction de la connaissance du contexte et de la capacité des instruments à résoudre un problème). En fonction de ces influences, le processus peut être qualifié de « good design » (les solutions sont sélectionnées en fonction des connaissances et de l'expérience) ou de « bad design » ou « poor design » (les relations entre problèmes et solutions sont incorrectement ou partiellement articulées) (Chindarkar et al., 2017 ; Howlett et Mukherjee, 2014). De plus, il est possible de rencontrer des situations de « non-design », ou de non-formulation. Les décisions sont, dans ce dernier cas, motivées par des logiques de négociation, de clientélisme ou d'opportunisme électoral plutôt que par une délibération ou une évaluation rigoureuse (Howlett et Mukherjee, 2014 ; Howlett et Mukherjee, 2017). Les études empiriques sur la formulation des PNPS en Afrique

subsaharienne sont peu nombreuses. Les recherches se sont focalisées sur les programmes de filets sociaux, et notamment sur leur mise en œuvre et leur efficacité. Elles ont parfois soulevé des questions sur la formulation, mais n'ont pas approfondi la réflexion sur le sujet (Devereux et White, 2012 ; Garcia et al., 2012 ; Holmes et Lwanga-Ntale, 2012 ; Monchuk, 2014). Quelques recherches sur la formulation des programmes de filets sociaux ont montré que les organisations et institutions financières internationales influencent fortement le choix des contenus, sans toutefois expliquer les modalités d'exercice de cette influence (Awortwi et Aiyede, 2017 ; Cherrier, 2016 ; Gliszczynski, 2013 ; Lavers et Hickey, 2015). Globalement, les acteurs nationaux impliqués dans la formulation des politiques intègrent des idées véhiculées par ces organismes transnationaux et éprouvent souvent des difficultés à trouver un consensus sur les détails de mise en œuvre (Awortwi et Aiyede, 2017 ; Foli, 2016 ; Niño-Zarazúa et al., 2012). Par ailleurs, les attentes des gouvernants dans le domaine de la cohésion sociale (Hickey, 2011 ; Mkandawire, 2004) influencent la formulation des programmes de filets sociaux (choix du contenu, allocation des ressources et bénéficiaires) (Awortwi et Aiyede, 2017 ; Barrientos et Pellissery, 2012 ; Pellissery et Barrientos, 2013). En outre, les recherches empiriques sur les processus de formulation dans les pays à faible revenu souffrent d'une faiblesse analytique du fait de l'usage d'approches très descriptives (Hutchinson et al., 2011 ; Gilson et al., 2008). Les chercheurs utilisent rarement les théories de l'analyse des politiques pour orienter leur réflexion et abordent peu les déterminants du choix des solutions (Berlan et al., 2014 ; Gilson et Raphaely, 2008). Même si la majorité de ces politiques ont été promues par les organismes internationaux, il arrive que les gouvernements nationaux décident des contenus contre l'avis des donateurs (Olivier de Sardan et Ridde, 2014 ; Wireko et Béland, 2017).

3. La démarche méthodologique

- 6 Cette recherche est une étude de cas unique (Yin, 2008) appliquée à la PNPS.

3.1 L'identification des répondants et les instruments de collecte

- 7 La collecte des données a été guidée par la perspective du « policy design », laquelle affirme que tous les instruments ou solutions sont liés aux objectifs des décideurs, aux ressources à la disposition des acteurs du processus de mise en œuvre ainsi qu'aux caractéristiques des groupes cibles et des bénéficiaires de la politique publique concernée (Howlett et Mukherjee, 2014). Cette collecte d'informations visait à appréhender les liens entre les éléments constitutifs de la PNPS du point de vue des acteurs. Nous avons cherché à comprendre leur logique de changement et à identifier les caractéristiques et attributs des instruments qui ont déterminé leurs choix. Nous avons mobilisé trois méthodes de collecte de données : les entrevues informelles, l'analyse documentaire et les entrevues semi-dirigées. Le Secrétariat permanent de la PNPS a servi de point d'entrée pour la collecte des données. Des entretiens exploratoires informels ont permis d'obtenir les rapports de groupes de travail et les comptes rendus de réunions. Nous avons ainsi pu reconstituer les étapes chronologiques de la formulation et établir une liste préliminaire d'informateurs clés pour les entrevues approfondies. Ces entrevues ont permis d'identifier d'autres personnes-ressources par la technique du recrutement « boule de neige » (Pires, 1997). Dans cette phase, nous avons abordé quatre thèmes : (1) le rôle, la

composition et le fonctionnement du dispositif d'élaboration de la PNPS ; (2) le choix des solutions et des instruments ; (3) la connaissance des caractéristiques des solutions et la justification des choix ; et (4) les arguments employés pour défendre les points de vue sur les solutions préférées. L'analyse préliminaire menée après cinq entrevues a montré que les acteurs ont fonctionné dans une logique ayant abouti à une situation de « non-design » (Howlett et Mukherjee, 2014). Deux nouveaux thèmes ont donc été ajoutés au guide d'entrevue : (5) les facteurs favorisant le processus de formulation du type « non-design » ; et (6) les logiques guidant le choix du contenu dans ce type de formulation.

- 8 Au total, 41 entrevues – dont 10 exploratoires et 31 approfondies – avec 36 répondants ont été réalisées et enregistrées. L'échantillon était composé de cadres supérieurs de l'administration publique (n=20), de responsables et gestionnaires d'organisations non gouvernementales et d'associations locales (n=7) ainsi que de fonctionnaires et cadres des institutions des Nations unies et de la coopération bilatérale (n=9). Nous avons analysé 51 documents : des rapports et documents d'ateliers préparatoires (n=10), des documents d'orientations nationales (n=4), des rapports des sessions du Comité de suivi (n=6), des rapports de commissions spécialisées (n=2), des décrets de mise en place des commissions d'élaboration de la PNPS (n=2), des commentaires et recommandations des partenaires techniques et financiers sur la PNPS (n=2), des rapports d'étude sur les filets sociaux (n=2), des versions de projet de PNPS (n=3) et des rapports du forum des acteurs sur la PNPS (n=2).

3.2 L'analyse des données

- 9 L'analyse thématique inductive sans grille d'analyse préétablie a orienté le traitement des données (Blais et Martineau, 2006 ; Paillé et Mucchielli, 2012). Les entrevues ont été intégralement retranscrites et codées à l'aide du logiciel NVivo 11. Un premier codage ouvert et intégral a permis de décomposer les données en segments de discours et de les renommer. En effet, chaque segment représentait une unité de sens associée à une idée, un fait ou un événement auquel nous avons attribué des étiquettes pour identifier un thème. En fonction du sens ou de l'idée qui s'en dégagait, chaque portion de discours a été codée dans les nœuds et sous-nœuds NVivo qui ont progressivement émergé du processus de codification. Ainsi, chaque unité de sens a été associée à un thème ou sous thème. Ensuite, les thèmes apparentés ou partageant des caractéristiques communes ont été fusionnés. Enfin des liens ont été établis entre les thèmes (idée, fait ou phénomène), notamment en recherchant dans les documents et mémos (synthèses du contenu des nœuds) des indications sur les conséquences associées aux phénomènes (faits, événements), et des indices soulignant la façon dont les thèmes principaux étaient liés entre eux. Cette mise en relation a abouti à un réseau thématique permettant de comprendre le « non-design » et la rationalité des acteurs dans le processus de formulation.
- 10 Les données ont été collectées entre novembre 2015 et juillet 2016 par l'auteur KK, avec l'approbation du Comité national d'éthique pour la recherche en santé du Burkina Faso et de l'Université de Montréal (CERAS-2015-16-178-D). La section suivante présente les résultats de ce travail.

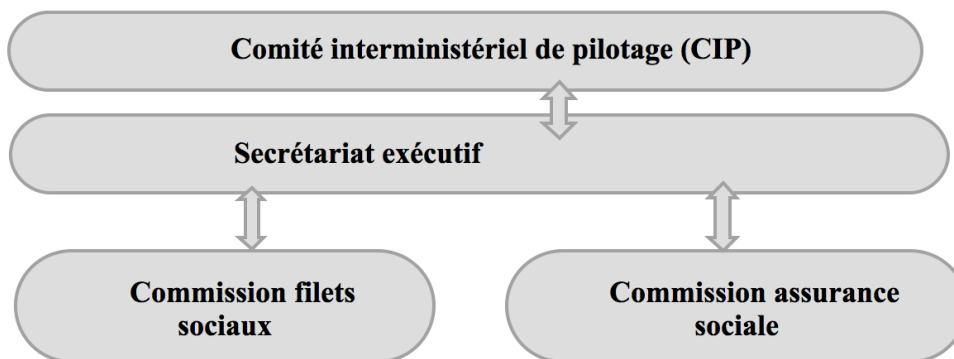
4. Les résultats

- 11 Les résultats comprennent quatre articulations : la description du processus de formulation, l'appréciation du processus et du contenu de la politique, les facteurs favorisant une formulation de type « non-design » et les logiques des acteurs.

4.1 Le dispositif institutionnel de pilotage du processus de formulation

- 12 Sur les instructions du Premier ministre, le ministre de l'Économie et des Finances (MEF) a mis en place, en février 2010, un dispositif institutionnel interministériel regroupant des membres de l'administration publique ainsi que des représentants des partenaires techniques et financiers (PTF), des organisations non gouvernementales (ONG) et des associations locales (figure 1). La composition et le rôle de chacune des instances impliquées sont décrits ci-après.

Figure 1. Dispositif institutionnel de formulation de la PNPS



Source : auteurs

- 13 **Le Comité interministériel de pilotage (CIP)**, présidé par le Secrétaire général (SG) du MEF, était l'organe de décision et d'orientation. Il regroupait quinze membres, dont les SG de dix ministères sectoriels et un représentant de chacune des structures suivantes : le Premier ministre, le groupe des PTF sur la protection sociale, l'association des municipalités, l'association des régions et la société civile représentée par le Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples (MBDHP). Les six sessions du CIP qui se sont tenues entre juillet 2010 et mars 2012 ont servi de cadre aux discussions et aux amendements apportés au travail du Secrétariat exécutif, puis à la planification de nouvelles tâches. Chaque SG veillait à ce que la future politique soit en cohérence avec les actions ou interventions de protection sociale de son ministère.
- 14 **La Commission spécialisée en charge de l'assurance sociale**, présidée par le SG du Ministère du travail et de la sécurité sociale, était composée de directions et de secrétariats techniques rattachés à sept ministères ainsi que de représentants du Premier ministre, du groupe des PTF, de la société civile, de l'association des municipalités et des régions. La Commission avait pour mandat de rédiger un rapport sur l'état de l'assurance sociale et de proposer une stratégie d'extension de ces prestations à l'ensemble de la population.

- 15 **La Commission spécialisée en charge des filets sociaux**, présidée par le SG du Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale, était composée de directions et de secrétariats techniques rattachés à onze ministères ainsi que de représentants du Premier ministre, du groupe des PTF, de la société civile, de l'association des municipalités et des régions. Cette commission a été chargée d'élaborer un état des lieux des filets sociaux et de proposer une stratégie d'extension de ces prestations, dans le but de contribuer au changement qualitatif des conditions de vie des couches sociales pauvres ou vulnérables. Leur rapport a été élaboré par un processus de compilation d'un même canevas rempli par chaque membre de la Commission.
- 16 **Le Secrétariat exécutif** était abrité par la Direction de la coordination de la politique de réduction de la pauvreté (DCPRP) du MEF. Il était en charge de la rédaction des comptes rendus du CPI et de l'exécution des tâches qui lui avaient été confiées. Outre des fonctionnaires de la DCPRP, le Secrétariat regroupait des cadres venant des Directions des études et de la planification de cinq ministères sectoriels. Il a assuré l'animation et la coordination du dispositif et rédigé le projet de PNPS sur la base des rapports des deux commissions spécialisées.
- 17 À l'issue de la production du projet de PNPS, le Secrétariat permanent de la coordination des ONG (SPONG) a organisé, en juin 2012, un forum de validation. Ce forum a été organisé suite à une plainte portée par le SPONG. Celui-ci estimait en effet avoir été exclu du processus alors qu'il se considérait comme le représentant légitime de la société civile sur les questions de protection sociale. En 2012, le SPONG rassemblait 114 organisations membres, et notamment des ONG et associations de développement nationales et internationales, des fondations, des centres de recherche, etc. Il se présentait comme un cadre de concertation permettant à ses membres d'agir avec plus de cohérence sur le terrain et de dialoguer conjointement avec l'État et les PTF. Or, le représentant officiel de la société civile au sein du CIP était le MBDHP – en tant que membre du Conseil national de la société civile – et des membres d'ONG du SPONG ont pris part au processus à titre individuel. Par exemple, les structures d'appui aux mutuelles de santé ont participé à la Commission en charge de l'assurance sociale. La plainte du SPONG a sans doute été le résultat d'un manque de concertation au sein de la société civile nationale ; le SPONG a d'ailleurs reconnu que sa démarche visant à prendre part au processus en tant que répondant de la société civile faisait suite à un accompagnement de la Plateforme africaine de la protection sociale (APSP, 2012). Cette dernière est un réseau régional d'ONG et d'acteurs de la protection sociale, qui œuvre pour la participation et la pour la « voix » de la société civile dans la formulation des politiques et programmes nationaux de protection sociale (APSP et CONGAD, 2013). Dans l'impossibilité d'apporter des modifications majeures au contenu (figure 2), le forum organisé par le SPONG a identifié neuf points à prendre en compte dans la mise en œuvre de la politique, parmi lesquels : clarifier la perception gouvernementale de la protection sociale ; mieux définir le langage institutionnel ; obtenir un consensus sur la définition de la protection sociale ; et garantir une plus grande implication des départements ministériels dans la mise en œuvre. Ces recommandations attestent de la présence de zones d'ombre dans la politique.
- 18 Les 28 et 29 juin 2012, le MEF a organisé un forum national de validation qui a regroupé 100 personnes issues du gouvernement, du parlement, de la société civile, des collectivités territoriales, du secteur privé, des chefferies traditionnelles, des communautés religieuses et des PTF. Les participants ont travaillé en sous-groupes pour amender le projet de politique. Ce forum, a « favorisé l'appropriation de la politique par

les différentes catégories d'acteurs et a permis d'avoir un consensus autour du document » (MEF, 2013, 3). Pourtant, les diverses entrevues ont montré que les discussions étaient « tendues » du fait des divergences de points de vue et que ce forum organisé par le MEF s'est pratiquement terminé en « queue de poisson ». Aucune modification majeure n'a été apportée dans ce cadre et le document a finalement été adopté.

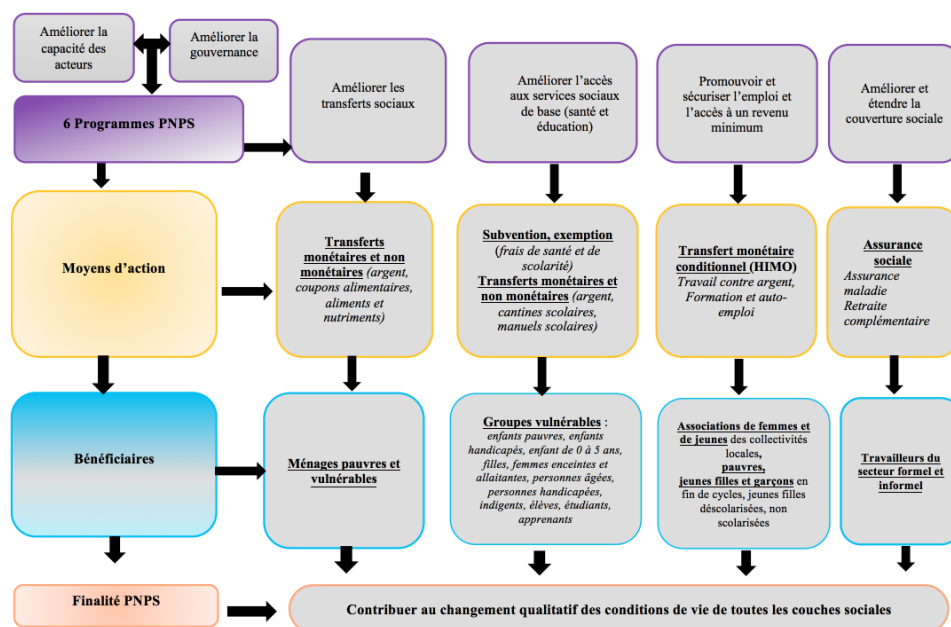
- 19 La politique a été formulée entre février 2010 et septembre 2012, suite à un processus organisé en trois périodes (voir le tableau 1). Durant les huit premiers mois, le dispositif institutionnel a été mis en place ; les canevas et les mandats ont été rédigés. La deuxième période de dix-sept mois a été consacrée aux travaux d'élaboration de la PNPS, notamment la rédaction des rapports des deux commissions, la rédaction des projets de politique et les sessions de validation du CPI. Durant les trois derniers mois du processus, deux ateliers nationaux de validation ont été organisés et la politique a été adoptée par le Conseil des ministres.

Tableau 1 – Chronologie des étapes d'élaboration de la PNPS

Étapes	Période 1					Période 2					Période 3				
	2/1 0	4/1 0	5/1 0	7/1 0	0/1 0	2/1 1	6/1 1	8/1 1	0/1 1	1/1 2	0 2	3/1 2	6/1 2	9/1 2	0
Mise en place du Comité interministériel de pilotage (CIP).	■														
Atelier technique sur la protection sociale : ébauche d'une vision nationale		■													
Élaboration d'une feuille de route à l'attention du Comité interministériel			■												
1 ^{re} session du CIP : installation, orientation, fonctionnement				■											
2 ^e session du CIP - Note de cadrage PNPS - Termes de référence des deux commissions spécialisées (filets sociaux et assurance sociale) - Règlement intérieur du CIP					■										
Rapport final de la Commission en charge de l'assurance sociale						■									
Rapport final de la Commission en charge des filets sociaux de sécurité							■								
3 ^e session du CIP - Examen des rapports des commissions spécialisées - Examen du projet de plan de la PNPS - Examen du projet de plan d'action de la PNPS - Examen du chronogramme d'élaboration de la PNPS								■							
Session de travail du Secrétariat exécutif [rédaction du projet de PNPS]									■						
4 ^e session du CIP : examen du projet de la PNPS										■					
5 ^e session du CIP : - Examen et validation du projet de la PNPS, - Examen du plan d'action PNPS											■				
6 ^e session du CIP : validation du plan d'action de la PNPS												■			
Forum de la société civile [organisé par le SPONG] : amendement du projet de PNPS et du plan d'action													■		
Forum national [organisé par le MEF] : validation de la PNPS et plan d'action														■	
Adoption de la PNPS en Conseil des ministres															■

source : auteurs

Figure 2. PNPS 2012



source : auteurs

4.2 De l'intention de formulation d'une PNPS à une compilation d'actions de protection sociale

- 20 Le processus de formulation n'a permis ni de mener une réflexion sur le problème à résoudre, ni d'identifier les besoins spécifiques des bénéficiaires, ni d'évaluer l'efficacité des solutions dans le but de choisir les plus appropriées.
- 21 Les parties prenantes ne sont parvenues ni à identifier clairement les problèmes, ni à analyser les interrelations entre les moyens d'action envisagés, les bénéficiaires et les objectifs de la politique. Selon un membre du Secrétariat, « la phase de diagnostic a été ratée. On a réuni les acteurs, et chacun nous a dit ce qu'il faisait. Pratiquement, on a essayé de mettre cela ensemble. »
- 22 Presque toutes les actions envisageables ont été prises en compte, mais leur capacité à produire les résultats attendus n'a pas été évaluée au préalable. Un membre du Secrétariat exécutif et de la Commission en charge des filets sociaux a déclaré : « voilà donc lisez, vous verrez qu'il y a toutes les réponses possibles en matière de protection sociale. » La plupart des interlocuteurs ont perçu le processus comme un recensement des actions déjà menées ou des possibilités de mise en œuvre, et non comme une démarche de sélection. La PNPS fait donc figure de condensé de toutes les actions possibles en matière de protection sociale : « c'est un pot-pourri » « une stratégie fourre-tout », « un ramassis », « un inventaire » « un assemblage », « prend en compte tout », « une cartographie de ce qui est fait », « un condensé d'actions des acteurs qui interviennent dans tous les sens ». Le représentant d'une ONG a fait le constat suivant : « pour parler sincèrement, c'est un recueil de ce qui se fait. Parce que chaque acteur a fait insérer ce qu'il fait ». Pour un membre du groupe des PTF, « la PNPS est un document creux qui a le mérite d'exister. C'est un ramassis de tous les projets pilotes ».

- 23 Certains cadres de l'administration publique ne reconnaissent pas le document comme une politique et ont exprimé leur frustration. « *Ce n'est pas une politique. J'avoue, quand on a fait la dernière validation, je disais aux gars du BIT que je n'étais pas satisfait. Ils me disaient qu'une politique, ça peut toujours se réviser. Contentez-vous de ça. Déjà, le fait d'avoir un document, ce n'est pas rien.* »
- 24 Le manque de cohérence entre les composantes « filets sociaux » et « assurances sociales » au sein d'un système complet de protection sociale demeure une limite importante de la PNPS. Un membre de la Commission en charge de l'assurance sociale s'est exprimé en ces termes : « *c'est très cloisonné. On met dos à dos deux visions du monde sans une intégration, l'assistance et l'assurance, c'est tout, mais ce n'est pas écrit de façon cohérente* ». Selon un membre du groupe des partenaires, « *la réflexion n'a pas permis d'aboutir à une stratégie pour améliorer la cohérence entre les actions* ». Par exemple, on ne perçoit pas les interrelations entre le régime d'assurance maladie en construction et les filets sociaux dans le domaine de la santé.
- 25 En somme, la PNPS résultant de ce processus de formulation n'est perçue ni comme une véritable politique, ni comme le résultat d'un processus de choix d'un contenu fondé sur l'évaluation et l'analyse des caractéristiques des solutions. Sur la base de l'opinion des acteurs concernés, on peut donc estimer qu'il s'agit d'un cas de « non-design » ou de « non-formulation ». Dans ce contexte, nous avons cherché à comprendre pourquoi ce processus a conduit à l'élaboration d'un document qui rassemble toutes les actions de protection sociale envisageables sans procéder à un arbitrage.

4.3 Les facteurs ayant contribué à une formulation de type « non-design »

- 26 Trois facteurs interreliés favorisant une non-formulation ont émergé de l'examen des données.

4.3.1 Le manque de clarté et d'orientation gouvernementale

- 27 Les fonctionnaires manquaient d'orientation gouvernementale pour guider leurs discussions. Selon l'un des partenaires, « *il n'y a pas eu une vision bien claire du gouvernement par rapport à l'élaboration de cette stratégie. Donc, les acteurs ont écrit selon leur vision, leur compréhension* ». Le Secrétariat exécutif s'est inspiré d'une note de cadrage rédigée par le MEF avec le soutien du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) pour élaborer les mandats des commissions spécialisées ainsi que le plan de rédaction de la PNPS. Or, ces mandats n'énonçaient pas de vision gouvernementale. Les points de vue et les attentes du gouvernement sur la protection sociale n'ont pas été recueillis. Selon un membre du CPI, « *il n'y a pas eu une phase d'entretien avec les membres du gouvernement, pour avoir leurs attentes sur la question* ». Ainsi, le contenu minimal du SPS n'a pas été clarifié, mais laissé à la discrétion du CPI, et chaque commission a produit un document conforme à sa propre vision.

4.3.2 Une volonté politique ambiguë et une haute administration prudente

- 28 Au cours du processus, la faiblesse du soutien politique s'est notamment traduite par une implication insuffisante et une trop grande prudence des décideurs de haut niveau. Un

partenaire a exprimé l'opinion suivante : « moi je n'ai pas senti la volonté politique qui a accompagné ce document-là. Il ne suffit pas de donner son OK pour un processus puis tourner le dos et laisser les autres faire ce qu'ils veulent ». Les membres du Secrétariat exécutif ont relevé plusieurs faits illustrant la faible implication des administrateurs de haut niveau : une réticence à participer aux discussions ainsi que des absences répétées et non justifiées de certains SG de ministères aux réunions, et ce malgré les multiples rappels à l'assiduité du président du Comité. La mobilisation des acteurs a constitué la principale difficulté. Ce propos d'un participant est éloquent : « vous invitez les gens à une réunion, ils ne vont pas venir. Le véritable problème, tu ne verras jamais plus de trois secrétaires généraux à une rencontre du CPI ». Les sessions du CPI étaient pourtant des moments propices à la décision et à l'orientation, le lieu idéal pour préciser les éléments non élucidés dans la note de cadrage. Selon un membre du Secrétariat exécutif, « c'est toujours moins de 50 % de présence et la plupart sont des représentants du SG qui ont besoin de se référer à leur hiérarchie. Alors qu'il y a des décisions très importantes à prendre pendant le Conseil ». Ce faible soutien des décideurs de haut niveau a favorisé une attitude d'autocensure du Secrétariat exécutif, consistant à ménager les participants aux discussions afin de satisfaire tous les acteurs.

- 29 Par ailleurs, le gouvernement a lancé le processus d'élaboration de la PNPS pour respecter la promesse faite aux PTF de mettre en œuvre une politique axée sur les personnes pauvres et vulnérables. Mais il était lui-même plus favorable à des solutions orientées sur la réduction du chômage des jeunes. Selon un cadre de l'UNICEF, « le gouvernement en son temps cherchait les voies et moyens pour adresser cette question de l'emploi des jeunes. Et ils ont souhaité que la stratégie soit beaucoup plus orientée sur ça ». On peut donc légitimement penser que la décision gouvernementale d'élaborer une PNPS était un acte purement symbolique – d'où la faible participation de l'État. La PNPS a par exemple été qualifiée d'instrument de propagande gouvernementale pour faire croire à une solidarité nationale. Un cadre du MEF a exprimé ce point de vue en ces termes : « comme le gouvernement était critiqué de part et d'autre parce qu'il ne foutait rien, et n'accompagnait pas les populations, il avait besoin de faire ça pour montrer. » Pour un représentant des PTF, « c'est aussi pour dire au peuple : regardez ! On a une PNPS ».

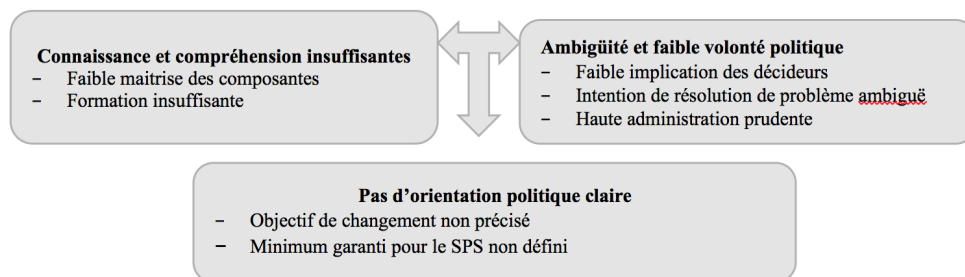
4.3.3 Une compréhension limitée de la protection sociale

- 30 Le fait que les acteurs concernés ne disposent que d'une compréhension limitée de ce qui constitue la protection sociale a été à l'origine de lacunes dans la formulation de la PNPS. Un haut fonctionnaire du Ministère de l'action sociale a par exemple tenu les propos suivants : « c'était vraiment une notion nouvelle et on demande une vision dans ça. Quand tu ne connais pas quelque chose et puis on te demande là où tu veux aller. Tu ne sais même pas où ce n'est ni à quelle distance. C'est un peu difficile ». Pour un représentant du Ministère de l'éducation nationale, « la principale difficulté, c'était une nouvelle façon de voir. Les gens ne comprenaient pas très bien, donc les gens ne savaient pas très bien, la protection sociale c'est quoi même. Jusqu'à présent, ce n'est pas aussi évident pour certains ». L'incapacité de certains acteurs nationaux à expliquer le lien entre la protection sociale et certains instruments de la PNPS illustre la méconnaissance conceptuelle qui a régné.
- 31 Le document de la PNPS a été principalement rédigé par les membres du Secrétariat exécutif, lesquels disposaient d'une compréhension et d'une connaissance conceptuelle insuffisantes des composantes et instruments de la protection sociale. La plupart des

acteurs assimilaient systématiquement la protection sociale aux programmes de transfert monétaire. Selon un PTF, « à l'époque, ce n'était pas facile quand on parlait de protection sociale. Pour eux, la protection sociale, c'est essentiellement du transfert monétaire. »

- 32 Certains des acteurs découvraient le concept, puisqu'ils n'avaient jamais été formés à la protection sociale. Un membre de la Commission en charge des filets sociaux a déclaré : « spécifiquement une formation sur la protection sociale, je ne sais pas ». D'autres ont jugé leur formation insuffisante pour comprendre la protection sociale. Selon un acteur de la Commission en charge de l'assurance sociale : « c'est vrai, il y a eu des ateliers, mais, ce n'est pas en deux jours qu'on transforme quelqu'un en spécialiste de protection sociale ».
- 33 En somme, les acteurs ont manqué d'orientations et de précisions sur les changements souhaités par les décideurs politiques et de la haute administration. Cette situation, conséquence d'une méconnaissance des questions de protection sociale et d'une volonté politique ambiguë, a favorisé l'émergence d'un contexte de formulation propice au « non-design » (figure 3).

Figure 3 : un contexte propice à une formulation de type « non-design » au Burkina Faso



Sources : auteurs

- 34 La section suivante présente les logiques des acteurs dans ce processus de formulation de type « non-design ».

4.4. La logique des acteurs dans le processus de formulation de type « non-design »

- 35 Faute d'orientation gouvernementale, les acteurs participant au processus de formulation ont agi selon leurs propres logiques. Celles-ci sont ici comprises comme « les diverses lignes de cohérences que l'observateur déduit à partir d'une observation empirique d'ensembles de pratiques particulières différentielles, sans préjuger d'une théorie » (Olivier de Sardan, 1995, 127).

4.4.1 La logique des acteurs nationaux

- 36 Trois types de logiques – qui se sont manifestées de façon variable selon le niveau de décision – ont guidé le raisonnement des acteurs nationaux.
- 37 **La recherche de consensus.** Le désir d'obtenir un document consensuel et une stratégie de protection sociale dans laquelle chacun se reconnaîtrait a guidé le raisonnement. Les membres des commissions spécialisées étaient en majorité issus des ministères sectoriels, et les SG responsables de chaque commission ont tenté de n'écarter aucun autre ministère. Le contenu du rapport de la Commission en charge des filets sociaux a été

décidé selon ce principe. Selon un participant à cette Commission, « *décider, c'est trop dire, mais ç'a été un travail de consensus. Comme il fallait que chaque personne puisse avoir quelque chose dedans [voir ses propositions prises en compte]* ». Le Secrétariat exécutif a lui aussi tenté de produire une PNPS reflétant le contenu des rapports des deux commissions, afin de satisfaire les ministères sectoriels et les partenaires. Un interlocuteur, persuadé que le manque de cohérence du document est la conséquence de cette volonté de satisfaire tous les acteurs, a déclaré ce qui suit : « *je dis que la PNPS que vous avez là, c'est le consensus qui nous a emmenés à ça. On veut que tout le monde dise : j'ai été consulté, ça a été un processus participatif, voilà* ».

- 38 **Préserver les ressources acquises.** Cette logique, corollaire de la précédente, consiste à perpétuer les stratégies déjà mises en œuvre par les ministères dans le but de conserver les lignes budgétaires, quelle que soit leur efficacité. L'intégration des interventions pour plus de cohérence n'était pas envisageable dans la mesure où elle pouvait conduire à ce qu'un ministère soit dépossédé de la gestion de certains programmes et des ressources associées, lesquelles sont considérées comme des acquis. Cette logique a guidé les commissions spécialisées et le Secrétariat exécutif, qui avaient à cœur de conserver les stratégies déjà financées ou associées à des promesses de financement de partenaires. Les représentants des ministères se sont montrés vigilants sur la prise en compte des actions et projets pilotes des PTF, dans l'espoir de mobiliser des ressources supplémentaires pour une extension à l'échelle nationale. Un représentant du Ministère de l'éducation nationale a déclaré à ce sujet : « *quand vous prenez ce que le PAM fait, on l'a reconduit dans la politique, pour qu'effectivement on puisse donc étendre ça à plus de ménages. Les transferts alimentaires, les cantines, etc. Les transferts monétaires.* » Le Ministère du travail et de la sécurité sociale et les structures d'appui aux mutuelles de santé étaient déjà impliqués dans la réflexion nationale pour la création du régime d'assurance maladie universelle (RAMU). Ces structures ont fortement encouragé la prise en compte du RAMU dans la PNPS, dans l'espoir d'obtenir le soutien de l'État aux mutuelles de santé. Selon un cadre de ce Ministère, « *il y a tous ceux qui intervenaient sur les mutualités qui voulaient en tout cas voir l'assurance maladie ressortir dans la PNPS, parce que ça allait donner un grand élan pour booster les mutuelles* ».
- 39 **Capter de nouvelles ressources financières.** Il était question de prendre en compte de nouvelles stratégies en vogue afin d'être éligible à un financement en temps opportun. Selon un membre du Comité de pilotage, la rédaction des politiques, « *c'est aussi pour poser les hameçons afin que les gens puissent apporter les financements* ». Un membre du Secrétariat exécutif a exprimé cette idée en ces termes : « *les gens sont souvent en quête de ressources financières. Donc, de façon stratégique, on n'aime pas fermer la porte à certains partenaires. Donc, on inscrit tout pratiquement, lorsqu'un partenaire vient, qu'il puisse se retrouver dedans. Donc, en réalité, c'est ça.* »

4.4.2 La logique du groupe des partenaires techniques et financiers

- 40 Deux types de logiques ont guidé l'action des PTF.
- 41 **La mise en œuvre de leur mandat institutionnel.** Les PTF ont orienté les discussions et fait des suggestions pour que leurs centres d'intérêt et leurs visions soient pris en compte. Pour un membre du Secrétariat, « *chacun est venu avec ses idées et a voulu qu'on l'exprime. Les bailleurs cherchaient à voir si leur spécificité ressort dans le document* ». L'UNICEF a par exemple encouragé l'élaboration d'une PNPS cohérente et intégrée, mais il a

accordé plus d'importance à la protection sociale de la mère et de l'enfant. Un membre du groupe des PTF a expliqué que « *l'UNICEF tenait à avoir coûte que coûte la protection de l'enfant et de la mère. Vous ne pouvez pas avoir le soutien de l'UNICEF si cet aspect n'est pas pris en compte* ».

- 42 **La promotion des instruments de protection sociale.** Pour mettre en œuvre la protection sociale, chaque PTF privilégie généralement un instrument lié à ses valeurs et à son mandat institutionnel. Dans le processus de formulation, la logique de promotion instrumentale a souvent guidé les PTF. Des stratégies non prioritaires pour les acteurs nationaux ont été inscrites dans la PNPS parce qu'elles étaient prioritaires pour un PTF. Selon un membre du Secrétariat de rédaction, « *l'UNICEF était là. Le document devait prendre en compte la question de l'enfance, pour leur assurer la gratuité des services, par exemple le préscolaire qui n'était pas prioritaire pour nous* ». Un membre de la Commission en charge de l'assurance sociale a relaté son expérience ainsi : « *ce n'était pas facile. Parce que chacun se battait, le Bureau international du travail (BIT) voulait juste voir le socle de protection sociale pour être satisfait. La Banque mondiale voulait voir le transfert monétaire, en fait l'UNICEF voulait... et chacun se débrouillait pour qu'on mette ses trucs dedans.* » Un membre du groupe des PTF a précisé le raisonnement en ces termes : « *le Programme alimentaire mondial (PAM) a dit, il faut ajouter les cantines scolaires, on a ajouté les cantines scolaires. Nous on est arrivés, on a dit, la gratuité des soins, c'est un truc indispensable pour la protection sociale. La distribution des cashs à des ménages pauvres de manière régulière ou pas régulière, peu importe, c'est un élément de la politique sociale donc chacun est venu avec son idée.* »

5. Discussion : la formulation des politiques et l'appropriation par les acteurs

- 43 Nos résultats montrent que le processus de formulation a subi l'influence de logiques autres que celle du choix d'un contenu en fonction de la capacité des solutions à produire les changements souhaités, donnant ainsi lieu à un constat empirique de « non-design » (Howlett et Mukherjee, 2014). Les acteurs n'ont pas procédé à une évaluation de la capacité de chaque solution ou instrument à produire les changements souhaités dans le contexte du Burkina Faso.

5.1 Le *leadership* gouvernemental et la compétence des acteurs

- 44 Le dispositif d'élaboration de la PNPS placé sous la responsabilité du MEF, un ministère politiquement fort, a été perçu comme un engagement véritable du gouvernement à accompagner le processus. Avec le recul, ce soutien peut être qualifié de rhétorique puisque les membres du Comité interministériel (décideurs de haut niveau) ne se sont que peu impliqués dans ce processus entièrement financé par l'extérieur. Faute de participation de l'État, l'intérêt des bénéficiaires a été relégué au second plan. La PNPS visait à mettre progressivement en place un SPS. Mais le paquet minimum de services de base à garantir n'a pas été clairement défini puisque le CPI – qui avait pour mandat de définir les grandes lignes d'une politique cohérente – n'a pas joué son rôle. Ainsi, les objectifs stratégiques manquaient de clarté et les options stratégiques n'ont pas été évaluées.

- 45 Tout comme au Malawi (Chinsinga, 2007), un autre pays à faible revenu, le gouvernement n'a pas donné d'orientations stratégiques et techniques claires pour guider le processus d'élaboration. En revanche, au Cambodge – pays à revenu moyen –, un Comité interministériel, dirigé par le gouvernement, a orienté la prise de décision sur le minimum à garantir dans le SPS. Mais la faiblesse des compétences techniques des fonctionnaires n'a pas permis au gouvernement d'exercer l'influence nécessaire sur les décisions techniques ; cette tâche a été confiée aux acteurs des organismes internationaux qui ont fourni l'expertise (Kwon et al., 2015). De même, au Malawi, des lacunes conceptuelles ont compromis la définition d'une protection sociale adaptée au contexte social local. Le gouvernement a eu recours à des consultants payés par la Banque mondiale et l'UNICEF pour appuyer le processus d'élaboration de leur politique (Chibwana et al., 2009). L'étude a également révélé que les décideurs de haut niveau et fonctionnaires burkinabè disposaient de connaissances conceptuelles et de compétences techniques limitées. Les travaux ont donc été conduites par les acteurs nationaux, avec un accompagnement plus ou moins prescriptif des PTF.
- 46 Les logiques de recherche du consensus, de préservation des acquis et de captage des ressources ont souvent favorisé une prise en compte indifférenciée des préférences et des intérêts des PTF. Quel que soit le contexte, le fait que les acteurs nationaux disposent de compétences et de connaissances insuffisantes en matière de protection sociale, semble favoriser l'intervention des organisations internationales dans le processus de la formulation.

5.2 Le leadership gouvernemental et l'intention de formulation ou d'appropriation des politiques

- 47 La mobilisation de ressources nationales nécessaires au financement à long terme de la PNPS a rarement été évoquée au cours des discussions. D'ailleurs, aucun représentant du parlement n'a été impliqué dans la formulation de cette politique, alors même que la protection sociale suppose une allocation de ressources relevant de cette institution. La PNPS mentionne la mise en place d'un fonds de solidarité, mais ne précise pas explicitement l'apport de l'État en la matière. En revanche, elle appelle les PTF à apporter leur contribution financière. Il semble donc que les compétences techniques limitées des fonctionnaires ne soient pas le seul facteur expliquant la faiblesse des orientations gouvernementales ; celle-ci pourrait résulter d'un déficit d'intention de formulation et d'appropriation¹ de la politique, illustré notamment par une certaine réticence à investir dans la PNPS.
- 48 Cette volonté défaillante pourrait être liée, d'une part, à la nature du problème qu'elle est censée résoudre – le déficit de protection sociale – et, d'autre part, à la catégorie de bénéficiaires concernés – les personnes pauvres et vulnérables, une catégorie aux contours flous. La PNPS définit ses bénéficiaires comme des personnes sans ressources et incapables de résister à un choc économique (Kadio et al., 2018). Mais cette population n'était apparemment pas une priorité pour le gouvernement de l'époque. La Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) – le référentiel de développement du pays adopté en 2011 – recommandait bien l'élaboration d'une PNPS dans le but d'améliorer la protection sociale des personnes pauvres et vulnérables. Toutefois, elle précisait explicitement que les jeunes âgés de 15 à 35 ans « *constituent aujourd'hui un groupe particulièrement vulnérable* ». En outre, avec l'appui du BIT et de

l'Union européenne, le gouvernement a élaboré, entre 2009 et 2012, une stratégie dont l'objectif était de « *bâtir un SPS et promouvoir l'accès à un emploi décent, pour les jeunes femmes et les jeunes hommes en situation de non ou de sous-emploi, pauvres et vulnérables.* » (BIT, 2012a, 19). Cette stratégie prévoyait, contrairement à la PNPS, la mise en place de services de base qui constitueraient un SPS destiné aux jeunes en situation de non ou de sous-emploi. En outre, une revue des dépenses et de la performance de la protection sociale a permis d'identifier des pistes de mobilisation de ressources (BIT, 2012b). Des choix ont été faits à l'issue de discussions et de l'évaluation des options. Il est donc intéressant de noter que cette stratégie a été élaborée au même moment que la PNPS.

- 49 En réalité, la décision de formuler une PNPS a été prise dans un contexte de recherche de solutions pour atténuer les tensions sociales (Kadio et al., 2018). Le gouvernement était conscient des possibles conséquences du chômage de masse des jeunes sur la cohésion sociale et la stabilité politique, d'où son attitude ambiguë et hésitante à s'approprier la PNPS – c'est-à-dire de décider de minima garantis pour les personnes pauvres et vulnérables aux dépens d'un investissement dans la protection sociale des jeunes. Un rapport du BIT évoquait en effet l'idée que qu'un SPS en faveur des jeunes serait une solution pertinente dans un contexte où le chômage des jeunes de 15 à 35 ans était source de malaise social et d'instabilité (BIT, 2012a). L'insurrection populaire de 2014 permet de présumer que la question de l'emploi des jeunes était la principale priorité du gouvernement. Les « *insurgés* » – ceux qui ont activement participé aux manifestations ayant conduit à la chute du gouvernement – comptaient de nombreux jeunes et femmes dans leurs rangs (Hagberg et al., 2017). La question du travail était au centre de leurs préoccupations, et ils percevaient la pénurie d'emplois comme un manque de volonté politique (Frintz, 2014).

5.3 De l'utilité du concept de « non-design »

- 50 Les écrits conceptuels décrivent le processus de formulation de type « non-design » comme un processus de prise de décision fondé sur une évaluation aléatoire des options ou encore comme un processus hautement subordonné supposant des négociations, du marchandage ou du clientélisme, et ignorant les relations logiques entre les composantes de la politique en tant que solution aux problèmes (Chindarkar, 2017 ; Dryzek, 1983 ; Howlett et Mukherjee, 2014). Par ailleurs, un espace de formulation est propice au « non-design » quand deux conditions sont réunies : d'une part, le manque d'intention du gouvernement d'adopter une politique capable de résoudre un problème précis et, d'autre part, le manque de capacités² ou d'habiletés des agences responsables de la formulation et du gouvernement (Chindarkar, 2017 ; Chindarkar et al., 2017 ; Howlett et Ramesh, 2016). Les connaissances empiriques sur le « non-design » sont peu abondantes, notamment dans le domaine des politiques sociales (Chindarkar et al., 2017) où les recherches se sont focalisées sur la nature des problèmes, l'évaluation de la mise en œuvre et l'analyse des déterminants institutionnels et politiques des choix et des résultats. À notre connaissance, cette étude est la première à utiliser ce concept dans le contexte africain. Il nous a indéniablement été utile dans l'analyse de la PNPS burkinabè. Nous avons pu constater empiriquement que les cadres et hauts fonctionnaires concernés disposaient de compétences techniques insuffisantes, mais aussi que le gouvernement avait fait preuve d'une faible intention de formulation de la politique, vraisemblablement parce que ses bénéficiaires ne présentaient qu'un intérêt politique limité. Ainsi, au-delà de l'implication des PTF qui aurait pu compenser la capacité limitée des acteurs locaux, le

gouvernement ne s'est que peu engagé dans la recherche de solutions adaptées aux besoins des bénéficiaires. Faute d'appropriation des décideurs de haut niveau, les logiques qui ont prévalu sont celles susceptibles d'influencer négativement la qualité des politiques de protection sociale. Nous avons également rendu compte de logiques spécifiques à notre recherche qui viennent compléter celles déjà mises en évidence dans des travaux réalisés à une échelle plus microscopique au Burkina Faso (Ridde, 2011). Pour mettre en place des programmes de filets sociaux ou d'assurance sociale, l'expression, par le gouvernement, d'une véritable volonté de changement est une condition préalable à l'accompagnement technique des PTF. Ainsi, nos résultats apportent une contribution empirique originale à la réflexion sur les conditions d'une situation de « non-design » en Afrique francophone. D'autres études permettant d'appliquer ce concept dans d'autres contextes et de poursuivre l'analyse de sa validité heuristique devraient voir le jour en Afrique. Cette perspective analytique est en effet pertinente pour les pays africains qui ont lancé des réformes de protection sociale. Pour assurer sa transition vers la couverture sanitaire universelle, le Sénégal a par exemple assemblé diverses initiatives existantes pour en faire une politique de protection sociale en santé, « sans une cohérence ni un réel lien entre elles » (Alenda-Demoutiez, 2016, 177). Grâce à la perspective du « policy design », il serait possible d'identifier les facteurs contextuels favorisant les lacunes de formulations et les logiques des acteurs, mais aussi d'améliorer l'efficacité des futures politiques.

6. Conclusion

- 51 Nous avons examiné le processus de formulation de la PNPS du Burkina Faso. Selon Sherpherd et al. (2004), les politiques de protection sociale doivent être régies par un certain nombre de principes. Les options politiques doivent répondre aux besoins des populations, aux réalités et aux conditions de vie de ceux pour qui elles ont été conçues ; être durables et abordables pour le budget public ; et ne pas imposer de charge excessive aux ménages et aux communautés. Cette recherche montre que l'intérêt politique du gouvernement et la capacité des acteurs ont influencé la qualité de la politique et le choix de son contenu. Le processus a impliqué des négociations entre des acteurs dotés d'expertises et d'influences diverses et la volonté annoncée du gouvernement en la matière est demeurée au niveau du discours, en raison d'un déficit d'appropriation. Dans ce contexte, les participants au processus (un ensemble multilatéral et multisectoriel) ont déployé des logiques qui n'ont été guidées ni par une compréhension du problème, ni par une analyse de ses causes profondes, ni par un choix fondé sur l'analyse systématique de la capacité des solutions à résoudre le problème. La PNPS s'est résumée à un document avec un contenu tous azimuts. Les lacunes qui ont conduit à la situation de « non-design » pourraient engendrer des difficultés de mise en œuvre, voire une inefficacité. L'étude met en exergue des éléments importants à prendre en compte dans le cadre de l'élaboration des politiques au Burkina Faso et dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest engagés dans des processus similaires. Au-delà des processus participatifs interministériels, les acteurs doivent impérativement être en mesure de mener une réflexion systémique, sans que la logique sectorielle de chacun d'entre eux ne l'emporte sur la vision globale. Le *leadership* et la volonté politique à résoudre un problème, sont importants pour canaliser les intérêts respectifs des acteurs et gérer les contradictions qui peuvent faire obstacle à la formulation d'une politique cohérente et adaptée aux

besoins des bénéficiaires. Malgré l'expertise des PTF, la formulation d'une politique efficace nécessite une réelle implication des acteurs nationaux (gouvernement et société civile). La prise en compte des facteurs qui favorisent le « non-design » contribuera à améliorer la formulation des futures politiques de protection sociale pour qu'elles soient plus efficaces et pertinentes.

Liste des acronymes

- 52 **PNPS** : Politique nationale de protection sociale
- 53 **MEF** : Ministère de l'Économie et des Finances
- 54 **PTF** : Partenaire technique et financier
- 55 **SG** : Secrétaire général
- 56 **CPI** : Comité interministériel de pilotage
- 57 **SPS** : Socle de protection sociale

BIBLIOGRAPHY

Alenda-Demoutiez, J. (2016) *Les mutuelles de santé dans l'extension de la couverture maladie au Sénégal : une lecture par les conventions et l'économie sociale et solidaire*, Doctoral dissertation (Université de Lille 1).

APSP (Africa Platform for Social Protection) (2012) *La Plateforme Africaine Pour La Protection Sociale (APSP) : Rapport de Revue 2010 - 2011* (Nairobi : APSP).

APSP et CONGAD (Conseil des ONG d'appui au développement) (2013) *Report for West Africa Learning and Change Event*, 10-12 décembre 2012, Dakar, Sénégal, (Nairobi : APSP).

Awortwi, N. et E. R. Aiyede (2017) *Politics, Public Policy and Social Protection in Africa: Evidence from Cash Transfer Programmes* (London and New York: Taylor and Francis).

Barrientos, A. et S. Pellissery (2012) *Delivering Effective Social Assistance: Does Politics Matter?*, Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper 09, DOI : 10.2139/ssrn.2141880.

Berlan, D., K. Buse, J. Shiffman et S. Tanaka (2014) 'The Bit in the Middle : A Synthesis of Global Health Literature on Policy Formulation and Adoption', *Health Policy and Planning*, 29(suppl 3), pp. iii23–iii34, DOI : 10.1093/heapol/czu060.

BIT (Bureau international du travail) (2012a) *Burkina Faso : une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi productif, Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi*, Un Projet BIT/UE, OIT/UE/Burkina Faso/R.7 (Genève : BIT), http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=JyUcsJyIr8_YCr5f5g6waMsmmBcbhbjL-IRJfT95evQCPbfSAXug!241796269?id=34871 (consulté le 27 septembre 2018).

BIT (2012b) *Burkina Faso : Revue des dépenses et de la performance de la protection sociale, Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi*, Un Projet BIT/UE, OIT/UE/Burkina Faso/R.4, (Genève :

- BIT), <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=34714> (consulté le 27 septembre 2018).
- BIT (2011) *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive, Rapport du Groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet* (Genève : OIT), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176520.pdf (consulté le 27 septembre 2018).
- Blais, M. et S. Martineau (2006) 'L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes', *Recherches Qualitatives*, 26(2), pp. 1-18, http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/edition_reguliere/numero26%282%29/blais_et_martineau_final2.pdf (consulté le 27 septembre 2018).
- Bobrow, D. (2006) 'Policy Design : Ubiquitous, Necessary and Difficult', in Peters, B. G., et J. Pierre (ed.) *Handbook of Public Policy* (London : SAGA), pp. 75-96.
- Cherrier, C. (2016) *The Expansion of Basic Social Protection in Low-Income Countries* (Maastricht : The Maastricht University).
- Chibwana, A. I., D. P. Mathanga, J. Chinkhumba et C. H. Campbell (2009) 'Socio-Cultural Predictors of Health-Seeking Behaviour for Febrile under-Five Children in Mwanza-Neno District', *Malarial Journal*, 8, DOI : 10.1186/1475-2875-8-219.
- Chindarkar, N. (2017) 'Beyond Power Politics : Evaluating the Policy Design Process of Rural Electrification in Gujarat, India', *Public Administration and Development*, 37(1), pp. 28-39, DOI : 10.1002/pad.1777.
- Chindarkar, N., M. Howlett et M. Ramesh (2017) 'Introduction to the Special Issue : "Conceptualizing Effective Social Policy Design : Design Spaces and Capacity Challenges"', *Public Administration and Development*, 37(1), pp. 3-14, DOI : 10.1002/pad.1789.
- Chinsinga, B. (2007) *Social Protection Policy in Malawi : Processes, Politics and Challenges*, Discussion Paper No. 002 (Brighton : University of Sussex/Future Agricultures), http://www.future-agricultures.org/wp-content/uploads/pdf-archive/FAC_Discussion_Paper_002.pdf (consulté le 25 décembre 2017).
- Devereux, S. et I. Macauslan (2006) *Review of social protection instruments in Malawi: a desk study for Department for International Development (DFID) Malawi* (Brighton : University of Sussex/Institute of Development Studies), <https://www.ids.ac.uk/files/MalawiSocialProtectionReview.pdf> (consulté le 9 juin 2017).
- Devereux, S. et P. White (2012) 'Social Protection in Africa: Evidence, Politics and Rights', *Poverty & Public Policy*, 2(3), pp. 53-77, DOI : 10.2202/1944-2858.1078.
- Dryzek, J. S. (1983) 'Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design', *Journal of Public Policy*, 3(4), pp. 345-367, DOI : 10.1017/S0143814X00007510.
- Hutchinson, E., J. Parkhurst, S. Phiri, D.M. Gibb, N. Chishinga, B. Droti et S. Hoskins (2011) 'National Policy Development for Cotrimoxazole Prophylaxis in Malawi, Uganda and Zambia: The Relationship between Context, Evidence and Links', *Health Research Policy and Systems*, 9(Suppl 1), S6, DOI : 10.1186/1478-4505-9-S1-S6.
- Foli, R. (2016) 'Transnational Actors and Policymaking in Ghana: The Case of the Livelihood Empowerment Against Poverty', *Global Social Policy*, 16(3), pp. 268-286, DOI: 10.1177/1468018115615643.

Frintz, A. (2014) 'La Jeunesse Burkinabé bouscule la « Françafrique »', *Le Monde Diplomatique*, pp. 8–9, <https://www.monde-diplomatique.fr/2014/12/FRINTZ/51057> (consulté le 27 septembre 2018).

Garcia, M. et C.M.T. Moore (2012) *The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa, Directions in Development 67208* (Washington D.C. : Banque mondiale), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2246/672080PUB0EPI0020Box367844B09953137.pdf?sequence=1> (consulté le 27 septembre 2018).

Gilson, L., K. Buse, S. F. Murray et C. Dickinson (2008) 'Future Directions for Health Policy Analysis : A Tribute to the Work of Professor Gill Walt', *Health Policy Plan*, 23(5), pp. 291–3, DOI : 10.1093/heapol/czn025.

Gilson, L. et N. Raphaely (2008) 'The Terrain of Health Policy Analysis in Low and Middle Income Countries : A Review of Published Literature 1994–2007', *Health Policy and Planning*, 23(5), pp. 294–307, DOI : 10.1093/heapol/czn019.

Gliszczynski, M. von (2013) *The Idea of Basic Social Protection. How Social Cash Transfers Entered Global Development Agendas*, PhD thesis (Bielefeld University, Faculty for Sociology, Mimeo).

Gouvernement du Burkina Faso (2012) *Politique Nationale de Protection Sociale Du Burkina Faso (PNPS) 2013–2022* (Ouagadougou : Gouvernement du Burkina Faso), http://www.coopami.org/fr/countries/countries/Burkina%20Faso/social_protection/pdf/social_protection01.pdf.pdf (consulté le 27 septembre 2018).

Hagberg, S., L. Kibora, S. Barry, S. Gnessi et A. Konkobo (2017) *Transformations sociopolitiques burkinabè de 2014 à 2016: Perspectives anthropologiques des pratiques politiques et de la culture démocratique dans un "Burkina nouveau"* (Uppsala : Uppsala University), p. 97.

Hassenteufel, P. (2008) *Sociologie Politique : L'action Publique* (Paris : Armand Colin).

Hickey, S. (2011) 'The Politics of Social Protection : What Do We Get from a 'Social Contract' Approach ?', *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 32(4), pp. 426–438, DOI : 10.1080/02255189.2011.647447.

Holmes, R. et C. Lwanga-Ntale (2012) *Social Protection in Africa : A Review of Social Protection Issues in Research* (Nairobi : Partnership for African Social and Governance Research), https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a9d40f0b649740006ac/Social-protection-in-Africa_A-review-of-social-protection-issues-in-research.pdf (consulté le 27 septembre 2018).

Howlett, M. (2014) 'From the 'Old'to the 'New'Policy Design : Design Thinking beyond Markets and Collaborative Governance', *Policy Sciences*, 47(3), pp. 187–207, DOI : 10.1007/s11077-014-9199-0.

Howlett, M. (2011) *Designing Public Policies : Principles and Instruments* (London and New York : Routledge).

Howlett, M. (2009) 'Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans : A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design', *Policy Sciences*, 42(1), pp. 73–89, DOI : 10.1007/s11077-009-9079-1.

Howlett, M. et I. Mukherjee (2017) 'Policy Formulation : Where Knowledge Meets Power in the Policy Process', in M. Howlett et I. M. Mukherjee (ed.) *Handbook of Policy Formulation* (Northampton : Edward Elgar Publishing).

Howlett, M. et I. Mukherjee (2014) 'Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types', *Politics and Governance*, 2(2), pp. 57–71, DOI : 10.17645/pag.v2i.

- Howlett, M. et M. Ramesh (2016) 'Achilles' Heels of Governance : Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures', *Regulation & Governance*, 10(4), pp. 301–313, DOI : 10.1111/rego.12091.
- Kadio, K., C. Dagenais et V. Ridde (2018) 'Politique nationale de protection sociale du Burkina Faso : contexte d'émergence et stratégies des acteurs', *Revue française des affaires sociales*, 1, pp. 63–84, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2018-1-page-63.htm> (consulté le 27 septembre 2018).
- Kwon, H., S. Cook et Y. Kim (2015) 'Shaping the National Social Protection Strategy in Cambodia : Global Influence and National Ownership', *Global Social Policy*, 15(2), pp. 125–145, DOI : 10.1177/1468018114543310.
- Lavers, T. et S. Hickey (2015) *Investigating the Political Economy of Social Protection Expansion in Africa: at the Intersection of Transnational Ideas and Domestic Politics*, Working Paper Series ESID-047-15 (Manchester : Global Development Institute).
- Lavigne Delville, P. (2017) 'Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide »', *Anthropologie & développement*, 45, pp. 33–64, DOI : 10.4000/anthropodev.542.
- MEF (Ministère de l'économie et des finances) (2013) *Situation Sur Le Processus d'élaboration de La Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS)*, Note technique (Ouagadougou : MEF).
- Merrien, F.-X. (2013) 'La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international', *International Development Policy/Revue internationale de politique de développement*, 4.2, pp. 68–88, DOI : 10.4000/poldev.1519.
- Mkandawire, T. (2004) *Social Policy in a Development Context* (New York : Palgrave Macmillan).
- Monchuk, V. (2014) *Reducing Poverty and Investing in People: The New Role of Safety Nets in Africa*, *Directions in Development* (Washington D.C : Banque mondiale), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16256/9781464800948.pdf?sequence> (consulté le 27 septembre 2018).
- Niño-Zarazúa, M., A. Barrientos, S. Hickey et D. Hulme (2012) 'Social Protection in Sub-Saharan Africa : Getting the Politics Right', *World Development*, 40(1), pp. 163–176, DOI : 10.1016/j.worlddev.2011.04.004.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1995) *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social* (Paris : Éditions Karthala).
- Olivier de Sardan, J.-P. et V. Ridde (2014) *Une politique publique de santé et ses contradictions : la gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger* (Paris : Karthala).
- Paillé, P. et A. Mucchielli (2012) *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (Paris : Armand Colin).
- Pellissery, S. et A. Barrientos (2013) 'Expansion of Social Assistance : Does Politics Matter ?', *Economic & Political Weekly* (EPW), XLVIII(9).
- Peters, B. G. (2015) *Advanced Introduction to Public Policy* (Cheltenham : Edward Elgar Publishing).
- Pino, A. et A.M.B. Confalonieri (2014) 'National Social Protection Policies in West Africa : A Comparative Analysis', *International Social Security Review*, 67(3–4), pp. 127–152, DOI : 10.1111/issr.12051.
- Pires, A. (1997) 'Échantillonnage et Recherche Qualitative : Essai Théorique et Méthodologique', in Poupart, Deslauriers, Groulx, Lapierre, Mayer et Pires (Dir.) *La Recherche Qualitative. Enjeux Épistémologiques et Méthodologiques* (Montréal : Université du Québec), pp. 113–169, <http://>

classiques.uqac.ca/contemporains/pires_alvaro/echantillonnage_recherche_qualitative/echantillonnage.html (consulté le 27 septembre 2018).

Ridde, V. (2011) 'Politiques publiques de santé, logiques d'acteurs et ordre négocié au Burkina Faso', *Cahiers d'Études Africaines*, 201, pp. 115-143, <http://journals.openedition.org/etudesafricaines/16603> (consulté le 10 octobre 2018).

Roelen, K., E. Delap, C. Jones et H. K. Chettri (2017) 'Improving Child Wellbeing and Care in Sub-Saharan Africa : The Role of Social Protection', *Children and Youth Services Review*, 73, pp. 309-318, DOI : 10.1016/j.chilyouth.2016.12.020.

Saliba-Couture, C. (2011) 'L'appropriation et La Déclaration de Paris : Un discours convaincant, mais en sommes-nous convaincus ?', *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études du développement*, 32(2), pp. 180-195, DOI : 10.1080/02255189.2011.596030.

Shepherd, A., R. Marcus et A. Barrientos (2004) *Policy Paper on Social Protection* (London : ODI, Department For International Development (DFID)).

Wireko, I. et D. Béland (2017) 'Transnational Actors and Health Care Reform : Why International Organizations Initially Opposed, and Later Supported, Social Health Insurance in Ghana', *International Journal of Social Welfare*, 26(4) DOI : 10.1111/ijsw.12257.

Yin, R.K. (2008) *Case Study Research: Design and Methods* (Thousand Oaks : Sage).

NOTES

1. L'appropriation est un concept « ambigu, vague et hermétique » (Saliba-Couture, 2011) qui fait ici référence à une situation où le gouvernement ferait ses propres choix et assurerait la mise en œuvre et le financement du projet, les fonds des PTF venant en appui.

2. Trois types de capacités sont particulièrement importants : la capacité de gouvernance de l'État (son aptitude à comprendre les besoins des parties prenantes, à y répondre et à juger de la faisabilité politique des choix) ; la capacité analytique des auteurs du texte de la politique (une connaissance approfondie des modalités d'identification des problèmes, des techniques de recueil des données nécessaires à la formulation de solutions et des méthodes d'analyse technique permettant d'évaluer les options et l'impact des politiques choisies) ; la capacité organisationnelle des auteurs (compétences en gestion, en *leadership* et en communication).

ABSTRACTS

Pour améliorer la protection sociale de sa population, le Burkina Faso a adopté une politique nationale en 2012. Cet article analyse le processus de formulation de cette politique en s'appuyant sur la perspective du « policy design » (Howlett et Mukherjee, 2014). Menées conformément à la démarche qualitative inductive, la collecte et l'analyse des données montrent que ce processus de formulation n'a permis ni de mener une réflexion sur le problème à résoudre, ni d'identifier les besoins spécifiques des bénéficiaires, ni d'évaluer les résultats potentiels des solutions proposées dans le but de choisir les plus appropriées. Les auteurs aboutissent donc à un constat empirique de « non-design ». Cette politique se résume à un

document dont le contenu tous azimuts rassemble toutes les actions envisageables de protection sociale, sans aucun arbitrage. Trois facteurs ont favorisé cette non-formulation : (1) le manque d'orientations gouvernementales claires pour guider les discussions ; (2) la faiblesse du soutien et de volonté politique – se traduisant par la faible implication des décideurs de haut niveau dans le processus ; et (3) les méconnaissances conceptuelle et technique des acteurs nationaux en matière de protection sociale – si bien qu'ils se sont contentés d'avoir recours aux conseils des organismes internationaux. Le gouvernement a annoncé son intention de jouer un rôle prépondérant dans le processus de formulation de cette politique mais il s'est agit d'une déclaration rhétorique. L'étude a en effet montré que le *leadership* et la volonté politique ont manqué, notamment pour canaliser les intérêts respectifs des acteurs et gérer les contradictions qui font obstacle à la formulation d'une politique cohérente et adaptée aux besoins de la population.

AUTHORS

KADIDIATOU KADIO

Kadidiatou Kadio est candidate au doctorat en science humaine appliquée, Université de Montréal (Canada) et ingénieure de recherche, Institut de recherche en science de la santé (IRSS), Burkina Faso.

CHRISTIAN DAGENAI

Christian Dagenais est professeur titulaire, département de psychologie à l'Université de Montréal, Canada.

VALÉRY RIDDE

Valéry Ridde est directeur de recherche, IRD, CEPED (IRD-Université Paris Descartes), Université Sorbonne-Paris-Cité, ERL INSERM SAGESUD ; Institut de recherche en santé publique de l'Université de Montréal (IRSPUM), Canada.