

Projet de plan d'action intégré d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi au Burkina Faso

Introduction

Le Burkina Faso s'est doté en 2011 d'une Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) qui poursuit et renforce les réformes entamées depuis l'adoption du premier cadre stratégique de réduction de la pauvreté en 2000. Un bilan de cette dernière décennie montre en effet que la croissance économique n'a pas encore permis de réduire de façon significative la pauvreté. Le Burkina Faso a enregistré un taux de croissance économique annuel moyen de 5,2% mais une baisse de l'incidence de la pauvreté de seulement 2,5 points de 2003 à 2009, passant respectivement de 46,4 à 43,9%. Avec une croissance démographique particulièrement élevée, cette croissance moyenne du PIB rapportée par habitant s'est limitée à seulement 2,04% durant cette période où elle a été par ailleurs fortement erratique suite à différents chocs exogènes.

La SCADD vise l'accélération de la croissance et la promotion d'un développement durable ainsi que l'édification d'une société moderne et solidaire. Elle priorise ainsi, à travers son axe stratégique 2 :

- D'une part l'intensification de la création d'emplois afin d'absorber une masse croissante de nouveaux actifs sur le marché du travail, réduire le chômage et la pauvreté et accroître les revenus et les conditions de vie des populations ;
- D'autre part, la promotion de la protection sociale afin de répondre aux besoins essentiels des populations et garantir leur accès universel aux services sociaux de base, à travers notamment la construction d'un socle de protection sociale, de protéger les ménages contre les risques socioéconomique qui entraînent une diminution des revenus et de mieux faire face aux chocs et crises économiques.

La mise en œuvre de cet axe stratégique est déclinée essentiellement à travers la Politique Nationale de l'Emploi, la Politique Nationale du Travail et la Politique Nationale de Protection Sociale. Ces trois politiques présentent de nombreux objectifs et stratégies communs en matière de promotion de l'emploi et de la protection sociale. C'est à ce niveau qu'intervient cette approche intégrée dont l'objectif est de rassembler les options communes à ces trois politiques afin de bâtir une approche multisectorielle et cohérente.

Cette approche intégrée est élaborée dans le cadre du projet « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » du Bureau International du Travail sur un cofinancement de l'Union Européenne, dont l'objectif est de promouvoir, par un consensus national, une stratégie intégrée de protection sociale et politique de l'emploi dans le cadre de développement de 3 pays (Burkina Faso, Cambodge et Honduras). Elle fait suite, dans le cadre de ce projet, à la réalisation, par le BIT, d'une revue des dépenses et des performances de la protection sociale complétée par une étude sur la performance et l'impact des Fonds d'appui à la promotion de l'emploi, de la formation et au développement d'activités économiques, en 2010 et 2011.

A compléter dans draft final/processus

1 Lien entre emploi et protection sociale

En juin 2009, les délégués des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des Etats Membres de l'OIT, ont adopté un «Pacte mondial pour l'emploi» face à l'impact de la crise financière et économique internationale sur la société et sur l'emploi. Le pacte mondial préconise une relance productive axée sur l'investissement, l'emploi et la protection sociale et propose un ensemble de mesures qui placent l'emploi et la protection sociale au cœur des réponses à la crise mondiale :

- Maintenir les femmes et les hommes dans leur emploi dans toute la mesure possible, et soutenir les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, ainsi que les micro-entreprises ;
- Soutenir la création d'emplois et promouvoir les investissements dans des secteurs à forte intensité d'emploi, y compris les emplois verts;
- Faciliter un retour plus rapide à l'emploi et remédier à la déflation salariale;
- Protéger les personnes et les familles touchées par la crise, en particulier les plus vulnérables, et celles de l'économie informelle en renforçant les systèmes de protection sociale de façon à leur garantir un revenu, des moyens d'existence durables ainsi qu'une pension de retraite;
- Accélérer le rétablissement de l'emploi et élargir les perspectives d'emploi en agissant simultanément sur la demande et l'offre de main-d'œuvre;
- Doter les travailleurs des compétences dont ils auront besoin aujourd'hui et demain.

Le pacte mondial pour l'emploi se fonde sur le concept du travail décent formulé par l'OIT. Ce concept a été adopté par la communauté internationale - notamment dans le cadre du Consensus Européen pour le Développement - comme un objectif global pour assurer l'instauration d'une croissance pro-pauvres et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Le concept de Travail décent est également partagé par la SCADD dans son axe prioritaire 2 « Consolidation du capital humain et promotion de la protection sociale ». Il se retrouve également à travers son objectif de promotion d'une croissance pro-pauvres « *en identifiant et en mettant en œuvre des actions ayant un impact significatif sur la réduction de la pauvreté par la création d'emplois et la formulation de politiques volontaristes d'accroissement des revenus pour les pauvres* » (SCADD, p42).

Les crises alimentaires, climatiques, énergétiques et économiques subies par le Burkina Faso ces dernières années ont mis en évidence la vulnérabilité des individus et des familles pauvres ainsi que la fragilité de leurs emplois et de leurs moyens de subsistance. Dans ce contexte, l'emploi et la protection sociale sont identifiés comme des mesures déterminantes et complémentaires devant permettre de remédier aux difficultés des familles, notamment des plus pauvres et vulnérables. Cela a été souligné lors des débats sur la protection sociale dans le cadre de la Conférence internationale du Travail (CIT) en 2011 : « *Pour favoriser le développement économique, accroître la résilience des économies et neutraliser les autres risques systémiques, les systèmes de sécurité sociale nationaux, fondés sur la solidarité, doivent être plus robustes que jamais. Des dispositifs de sécurité sociale efficaces sont indispensables pour permettre aux sociétés de faire face aux risques de la mondialisation, de tirer pleinement parti des opportunités qu'elle offre et de s'adapter à un monde en perpétuelle mutation. A cette fin, il faut pouvoir s'appuyer sur des cadres politiques et institutionnels*

intégrés englobant l'emploi, la sécurité sociale et les autres politiques sociales, qui permettent de mieux réagir aux évolutions structurelles et aux chocs »¹.

Cette complémentarité a également été mise en exergue par l'OCDE :

- *« L'emploi productif et le travail décent sont les principales voies de sortie de la pauvreté. L'existence de marchés de travail qui fonctionnent bien et de conditions propices à la création d'entreprises à l'échelon local, est essentielle pour accroître les possibilités d'emploi des pauvres. Des politiques qui prennent en considération et visent à améliorer la situation existant dans le secteur informel de l'économie, où la plupart des femmes et des hommes pauvres gagnent leur vie, sont indispensables pour faire reculer la pauvreté. Le renforcement de l'employabilité des pauvres, en particulier des femmes et des jeunes, permettra de libérer les capacités qu'ils possèdent de contribuer à la croissance.*
- *La protection sociale a pour effet de réduire directement la pauvreté et aide à rendre la croissance plus favorable aux pauvres. Elle encourage les femmes et les hommes pauvres à contribuer à la croissance économique, permet d'apporter une assistance aux plus démunis et aux plus vulnérables en période de récession, et concourt à préserver la cohésion sociale et la stabilité. Elle aide à renforcer le capital humain, à maîtriser les risques, à promouvoir l'investissement et l'entrepreneuriat et à accroître les taux d'activité. Les dispositifs de protection sociale peuvent être d'un coût abordable, même pour les pays les plus pauvres, et ils offrent un bon rapport coût-résultats. »²*

Ainsi la protection sociale et l'emploi se renforcent mutuellement pour former un cercle vertueux du développement et favoriser l'instauration d'une croissance pro-pauvres : Des emplois de meilleure qualité et plus productifs font croître le revenu, donnent aux travailleurs pauvres la possibilité d'effectuer des dépenses à caractère social et contribuer au financement de la protection sociale. Cette dernière permet quant à elle d'améliorer la productivité et l'employabilité des pauvres, ainsi que de stabiliser et d'augmenter leur revenu, et elle assure l'articulation entre les stratégies de survie à court terme et celles qui visent, à plus long terme, à renforcer la croissance et à faire reculer la pauvreté.

Dans le cadre des débats sur la protection sociale lors de la CIT 2011, les représentants des Etats et des partenaires sociaux ont préconisé la mise en œuvre, dans les pays qui ne se sont pas encore dotés d'un système de sécurité sociale étendu, d'un socle de protection sociale en le définissant ainsi : *« le socle de protection sociale comprend des garanties élémentaires de sécurité sociale en vertu desquelles, tout au long de la vie, toutes les personnes qui en ont besoin auront les moyens nécessaires et un accès effectif à des soins de santé essentiels, et une sécurité du revenu se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelon national. Les politiques relatives au socle de protection sociale devraient viser à faciliter un accès effectif aux biens et services essentiels, promouvoir des activités économiques productives et être mises en œuvre en étroite coordination avec d'autres politiques visant à améliorer l'employabilité, à réduire l'informalité et la précarité, à créer des emplois décents et à promouvoir l'esprit d'entreprise »* (BIT, 2011).

¹ Rapport VI, La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable, Discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, BIT, 2011, page 29

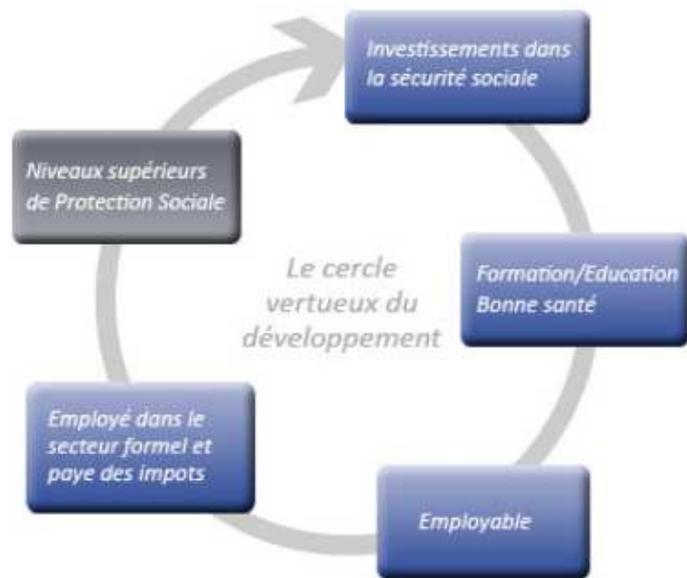
² Le rôle de l'emploi et de la protection sociale, Instaurer une croissance économique plus favorable aux pauvres, Déclaration de principe, Réunion CAD du haut niveau, 27-28 mai 2009, OCDE, page 1

Le cercle vertueux du développement

Des prestations pour les enfants facilitent l'accès à l'éducation qui, à son tour, peut briser le cercle vicieux de la pauvreté qui se perpétue au fil des générations.

Un accès aux soins de santé peut aider les familles à rester au-dessus du seuil de pauvreté en les soulageant du fardeau financier que les soins de santé peuvent occasionner.

Des prestations de soutien du revenu peuvent aider les personnes bénéficiaires à ne pas basculer dans la pauvreté. En bénéficiant d'un revenu minimum garanti, ces personnes seront plus susceptibles de prendre des risques et d'investir dans leurs propres capacités productives.



Source : BIT (www.socialsecurityextension.org)

Cette définition complète celle adoptée par le Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies en 2009 (voir annexe 1) en associant son lien avec les politiques de l'emploi et en des objectifs de promotion de l'esprit d'entreprise ainsi que de l'accès à des opportunités d'emploi décent.

Enfin, le lien entre l'emploi et la protection sociale a été mis en exergue par le Groupe consultatif du socle de protection sociale, présidé par Mme Michelle Bachelet, sur la base des expériences des pays qui ont initié un socle de protection sociale et ont, pour beaucoup, entrepris d'améliorer l'efficacité de leur système de protection sociale en adaptant les aides et les mesures de manière à maximiser les possibilités pour les individus de participer aux marchés du travail. Ce groupe se base notamment sur un ensemble d'études qui montrent que des transferts sociaux en espèces adaptés ainsi que des mécanismes de protection faces aux risques sociaux, permettent aux ménages souffrant de contraintes de liquidités et de crédit de réallouer leurs ressources productives et d'accumuler et de protéger leurs capitaux. En offrant une sécurité de revenu de base, un accès à la santé et à l'éducation et autres services de base, un socle de protection sociale bien étudié permet aux individus de se sentir plus en sécurité et libère leur esprit d'entreprise³.

Ce rapport souligne par ailleurs que la promotion d'un socle de protection sociale ne doit pas être considérée comme la recherche d'une alternative aux régimes de sécurité sociale lorsqu'ils existent. Il s'agit au contraire d'un élément complémentaire au sein d'une architecture globale de protection sociale. Pour certains pays, le socle peut constituer un point de départ d'un processus de construction d'un système d'assurance sociale. Pour d'autres, le socle permet la transition de l'assistance sociale vers des systèmes d'assurance sociale, comme l'illustre l'encadré ci-dessous.

³ Le socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive, *Rapport du groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mis en place par le BIT avec la collaboration de l'OMS, BIT, 2011.*

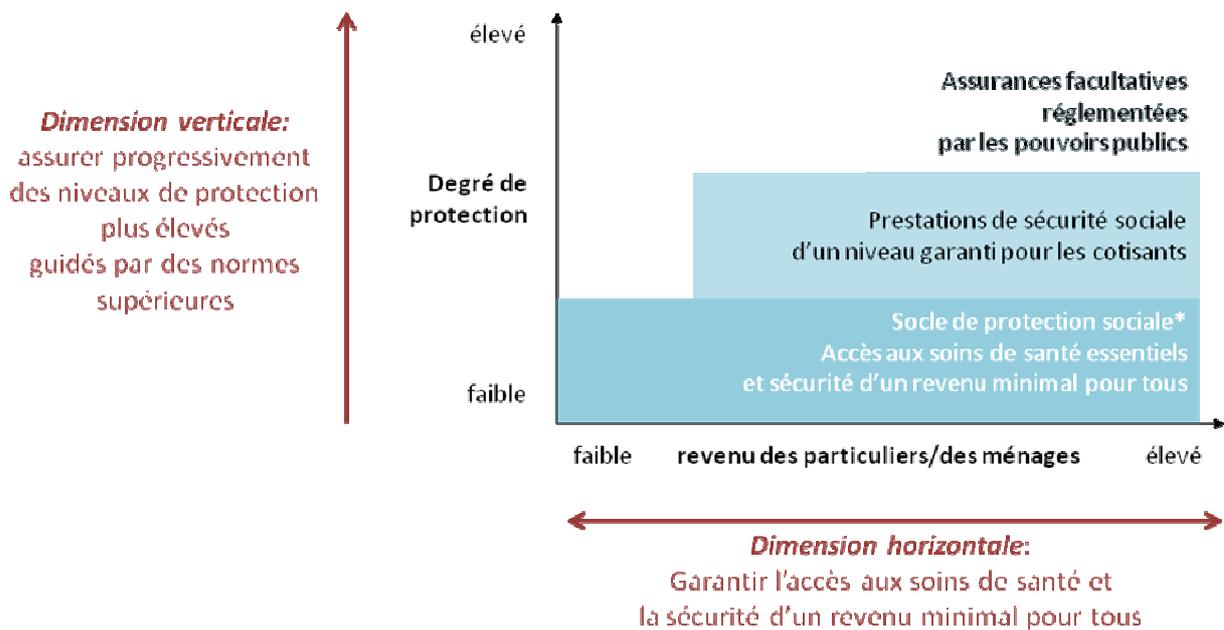
Les deux dimensions du socle de protection sociale

Selon l'approche du BIT, l'objectif d'une stratégie fondée sur le socle de protection sociale doit tenir compte de deux dimensions et vise à étendre la couverture des politiques de sécurité sociale efficacement de la manière suivante:

- La **dimension horizontale** devrait consister à mettre en œuvre rapidement **des socles de protection sociale** au niveau national, à savoir un ensemble minimum de transferts, de droits et d'éligibilité, donnant accès aux soins de santé essentiels et assurant un revenu suffisant à toutes les personnes qui ont besoin de cette protection.
- La **dimension verticale** devrait s'efforcer d'améliorer le niveau de la protection sociale pour le plus grand nombre possible de personnes vivant dans nos sociétés - au moins conformément aux dispositions relatives à la couverture et aux prestations de la Convention (No. 102) de 1952 concernant la sécurité sociale (norme minimum), voire à un niveau supérieur tel que défini dans d'autres conventions plus récentes de l'OIT.

En d'autres termes, l'objectif de la stratégie est de construire progressivement des étages "supérieurs", offrant des perspectives plus larges, et de ne pas se contenter de la "base" du socle de protection sociale. L'image utilisée pour décrire l'extension de la couverture de la sécurité sociale est celle "d'un escalier de sécurité sociale" (voir figure 3 dans le chapitre 9). A mesure que les pays dégageront des marges de manœuvre budgétaire plus importantes, les systèmes de protection sociale peuvent, et doivent, monter « l'escalier » en étendant leurs couvertures et en augmentant le niveau et la qualité des prestations et services fournis.

La stratégie bidimensionnelle de l'OIT



Source : BIT (www.socialsecurityextension.org)

2 Brève analyse de la situation

2.1. La problématique de l'emploi

Depuis plusieurs années, le Burkina s'est résolument engagé en faveur de l'emploi. Cet engagement s'est concrétisé par la mise en place d'importantes réformes et initiatives : un Ministère en charge des questions d'emploi a été créé en 2006, une Politique Nationale de l'Emploi (PNE) a été adoptée et un Conseil National pour l'Emploi et la Formation Professionnelle (CNEPF) a été institué en 2009 pour piloter la mise en œuvre de la PNE. Finalement, une Revue des Dépenses Publiques et un budget-programme ont été réalisés afin de davantage intégrer les priorités en matière d'emploi dans le processus budgétaire

Malgré cela, l'analyse des tendances de l'emploi au Burkina montre que les bonnes performances macroéconomiques observées sur la dernière décennie, n'ont pas été en faveur de l'emploi productif et de qualité, qui reste un défi majeur dans une perspective de lutte contre la pauvreté. La dynamique observée entre 2003 et 2007 (MJE, 2010), à travers une légère hausse du taux de salarisation, une hausse de la proportion des travailleurs indépendants (notamment non agricoles et féminins) et une baisse de la part des travailleurs non rémunérés, reste encore trop timide pour traduire des changements significatifs de la structure de l'emploi. Celle-ci se caractérise encore par :

- **Un niveau d'occupation de la population relativement élevé** : Le ratio moyen emploi population s'élève à 80,9% sur le cours de la décennie passée. Il est plus élevé en milieu rural (86,6%) qu'en milieu urbain (58,2%), ainsi que chez les hommes (86% contre 76,4% pour les femmes). L'écart relativement important entre milieux rural et urbain, s'expliquerait par l'importance du chômage urbain et la faiblesse du chômage rural, mais également par des taux de scolarisation relativement plus élevés en milieu urbain (MJE, 2010).
- **Des emplois vulnérables majoritaires et qui touchent plus les femmes et les jeunes** : La proportion des travailleurs non rémunérés (aides familiaux et apprentis) reste élevée parmi les actifs occupés (surtout parmi les femmes), malgré une baisse sensible sur les cinq dernières années (de 57,4% à 46,1%). Les travailleurs indépendants agricoles représentent la seconde catégorie la plus importante parmi les actifs occupés (35,2%). Leur proportion a augmenté en tre 2003 et 2007 et celle des indépendants non agricoles a doublé (7% à 12,2%), notamment chez les femmes. Malgré une légère augmentation entre 2003 et 2007, le taux de salarisation reste faible, soit 6,6% des actifs occupés en 2007, dont moins de 1% dans le secteur informel. Il est moitié moindre chez les femmes occupées (3,4%). Celle-ci reste marquée par l'informalité et demeure moins favorable aux femmes et aux jeunes, qui sont majoritaires dans l'emploi informel, non salarié et non rémunéré.
- **Une prédominance de l'emploi agricole et informel** : En 2007, la majorité des actifs occupés sont dans le secteur agricole (79,5%), contre respectivement 7,8% et 7,2% dans l'économie informelle non agricole urbaine et dans le secteur moderne. L'emploi informel regroupe 13,3% des actifs occupés. Uniquement 3,7% des femmes occupées sont dans le secteur moderne contre 10,6% des hommes occupés, alors que l'économie agricole et le secteur informel comptent respectivement 81,4% et 14,9% des femmes occupées. Seulement 3,9% des jeunes travailleurs sont dans le secteur formel, contre près de 85% dans le secteur agricole, 7,3% dans l'économie informelle urbaine et 4,1% dans l'économie informelle rurale.
- **Un chômage essentiellement urbain touchant les femmes, les jeunes et les instruits** : De 1998 à 2007, le taux chômage urbain a globalement augmenté (de 5,2% à 8,6%), avec cependant une diminution entre 2003 et 2007 (de 11,5% à 8,6%). Cette diminution du taux de chômage a surtout concerné les hommes, tandis qu'il est resté quasi stable pour les femmes. Sur la décennie, le taux

de chômage masculin de 2007 retrouve son niveau de 1998, tandis que celui des femmes et des jeunes est trois fois supérieur à son niveau de 1998 (MJE, 2010). Par ailleurs, le chômage est un phénomène qui touche beaucoup plus les actifs instruits : 21,6% des actifs de niveau secondaire, 17,4% et 12,1% des actifs ayant bénéficié d'une formation professionnelle (avant et après le certificat de fin d'études primaires), contre 6,8% des actifs non instruits.

- **Un taux de jeunes ni scolarisés ni dans l'emploi surtout urbain et féminin** : Le taux de jeunes ni scolarisés⁴ ni dans l'emploi a diminué de manière significative au cours de la période 1998-2007, passant de 28,4% à 11,6%, mais demeure marqué par de fortes disparités régionales. Ce taux est près de cinq fois supérieur en milieu urbain qu'en milieu rural (11,6% contre 2,4%). En milieu urbain, les femmes ni scolarisées ni dans l'emploi représentent 16,1% en 2007 contre 42,4% en 1998. Malgré cette baisse significative, les femmes demeurent deux fois plus touchées que les hommes (soit 16% contre près de 7% chez les hommes en milieu urbain). Par ailleurs, le taux de jeunes ni dans l'emploi ni dans l'éducation concerne davantage les moins instruits (MJE, 2010).
- **Un sous-emploi surtout rural et en baisse** : En 2007, le sous-emploi visible concerne un quart de la population occupée, avec une proportion deux fois plus forte en milieu rural et des niveaux différents selon les régions. Le taux de sous-emploi visible diminue sensiblement entre 1998 et 2007 (de 38% à 24,5%). Les femmes et les jeunes sont relativement plus touchés par le sous-emploi. Le niveau élevé du taux de sous-emploi visible, relativement au taux de chômage montre qu'il y a une proportion non négligeable d'actifs, notamment des jeunes, qui occupent des emplois dont le temps de travail est inférieur à la période de référence (correspondant à la période de 9 mois) et qui souhaitent travailler plus (MJE, 2010).

La qualité de l'emploi, en particulier des jeunes, qui ne s'est pas significativement améliorée au Burkina Faso. La faible qualité des emplois se caractérise par l'emploi agricole et informel reste qui prédominant avec une proportion élevée de sous-emploi et de travailleurs non rémunérés, surtout parmi pour les jeunes et les femmes.

Par ailleurs, les travailleurs pauvres (c'est-à-dire les travailleurs vivant dans un ménage dont les dépenses par tête sont inférieures au seuil de pauvreté, dans le total des emplois) représentent un peu moins de la moitié des actifs occupés (45%), près de la moitié des travailleurs ruraux et sont plus nombreux chez les femmes. Le taux des travailleurs pauvres est resté stable sur la période étudiée en étant proche de l'incidence de pauvreté. Cependant, il a augmenté chez les travailleurs hommes, en restant stable chez les femmes. Il a également augmenté en milieu urbain.

2.2. La problématique de la protection sociale

Les dispositifs et programmes de protection sociale au Burkina Faso peuvent être regroupés en 4 grandes composantes :

- La **sécurité sociale** dont les prestations sont assurées :
 - Pour les travailleurs régis par le code du travail, par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui gère trois branches de prestation : allocations familiales et maternité, prestations en matière de risques professionnels et prestations de vieillesse, d'invalidité et de décès.

⁴ Le taux des jeunes ni scolarisés ni dans l'emploi (relativement au total des jeunes de 15-35 ans) permet de pallier dans une certaine mesure les limites du taux de chômage en considérant les jeunes chômeurs découragés, c'est-à-dire des jeunes inoccupés qui ne recherchent pas activement un emploi. Il ne permet toutefois pas de faire de distinction entre pas de distinction entre ceux qui souhaitent travailler et ceux qui ne souhaitent pas travailler ou ne sont pas disponibles (surtout dans le cas des jeunes femmes).

- Par la Caisse Autonome de Retraite des fonctionnaires (CARFO) qui couvre les personnels de la fonction publique et offre des prestations de vieillesse, d'invalidité, de décès et plus récemment des prestations relatives à la prévention et la réparation des risques professionnels. Les agents du secteur public bénéficient également d'allocations familiales.
- **L'assistance sociale** qui se caractérise par :
 - Un ensemble de programmes de filets sociaux financés par des fonds publics et extérieurs.
 - La diversité des initiatives mises en œuvre afin de favoriser l'accessibilité aux services sociaux de base et à l'emploi pour les couches sociales défavorisées et de diminuer les effets des chocs. Elle se caractérise également par
 - La diversité des acteurs et de l'ampleur des programmes dont la plupart sont récents. Ces filets sociaux interviennent essentiellement dans le domaine de la sécurité alimentaire, de l'accès à l'éducation et à la santé. Les programmes HIMO, en tant qu'interventions visant à garantir un niveau minimum de revenus aux groupes ciblés, sont également recensés parmi les filets sociaux,
- Plusieurs **services d'action sociale** qui interviennent dans les domaines de l'aide et la réinsertion socio professionnelle des enfants et des jeunes hommes et femmes, l'assistance et les secours en cas de catastrophes et de crises humanitaires et la prise en charge des personnes vivant avec le VIH
- Les **mécanismes publics et privés de couverture du risque maladie** qui sont multiples et interviennent selon une logique d'assurance sociale pour les uns (micro assurances santé, régimes d'entreprises, etc.) et de couverture universelle en ce qui concerne le budget de la santé. Le Burkina Faso a entrepris depuis 2008 l'étude d'un projet d'assurance maladie nationale qui devra proposer à l'ensemble de la population une garantie de base centrée sur les services de santé publics et les médicaments essentiels et génériques et permettre d'organiser une architecture cohérente de la couverture du risque maladie.

La protection sociale au Burkina Faso présente aujourd'hui des acquis importants :

- Les logiques d'assurance et d'assistance sociale ainsi que de couverture universelle existent ;
- De nombreux mécanismes sont en place et agissent face à plusieurs groupes de risques sociaux : Santé, maternité et famille, vieillesse et survie, pauvreté et exclusion sociale ;
- Un ensemble important d'acteurs nationaux et internationaux interviennent ;
- La volonté du gouvernement de bâtir un système de protection sociale pour tous est affirmée à travers les trois générations de DSRP.

Cependant, les revues réalisées par la Banque Mondiale, l'UNICEF et le BIT, en 2010 et 2011, montrent que de nombreux défis restent à relever :

- La couverture des différents groupes de population reste faible :
 - les ménages du secteur formel bénéficient le plus de mécanismes de couverture, y compris certains filets de sécurité, mais le taux d'évasion social au sein du secteur formel privé est estimé à 52% (seulement un salarié sur deux est couvert) ;
 - Les ménages de l'économie informelle et du monde rural qui ne sont pas classés parmi les plus pauvres sont finalement les plus défavorisés en matière de protection sociale, bien que représentant la part la plus importante de la population. Hormis certains programmes d'assistance sociale, les mutuelles de santé sont les seuls systèmes intervenants au sein de l'économie informelle mais elles ne touchent qu'une faible portion de la population (3% de la population en 2003 selon le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale).

- Concernant les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, les filets sociaux bénéficient à plus de 2,8 millions d'individus, soit 18% de la population totale. Tous les ménages vivant sous le seuil de pauvreté (43% de la population) ne sont donc pas touchés. Les filets se focalisent sur l'extrême pauvreté, avec des erreurs de ciblage possibles. Par ailleurs, les programmes tendent à intervenir dans des zones géographiques limitées ou pour une période de temps restreinte.
- Le Burkina Faso reste très dépendant des financements extérieurs notamment concernant les filets sociaux et la santé. La volatilité de ces financements ne favorise pas la capacité de l'Etat à mettre en œuvre des initiatives durables. A cela s'ajoute le fait que les priorités des partenaires extérieurs et celle de l'Etat ne sont pas souvent les mêmes.
- Les régimes légaux, la CNSS et la CARFO, sont confrontés à des problèmes de recouvrement des contributions. La CNSS présente un fort potentiel pour une extension de ses prestations aux travailleurs de l'économie informelle mais qui reste cependant limitée par les coûts administratifs particulièrement élevés et des procédures administratives lourdes.
- La protection sociale est un ensemble hétérogène avec une démultiplication de programmes et de coûts, sans cohérence ni coordination des interventions.
- Enfin, les programmes de protection sociale actuels sont conçus et mis en œuvre suivant une approche verticale, c'est-à-dire en fonction de groupes socio-économiques spécifiques, et non horizontale en fonction des risques sociaux à couvrir. Cette approche verticale oblige chaque groupe de population à s'organiser en fonction de ses moyens et ne permet par conséquent pas d'organiser une solidarité entre groupes socio-économiques.

2.3. Les orientations générales données par la SCADD et les politiques nationales face aux problèmes et aux défis à relever en matière d'emploi et de protection sociale

La Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD)

La SCADD a pour objectif global de réaliser une croissance économique forte, soutenue et de qualité, génératrice d'effets multiplicateurs sur le niveau d'amélioration des revenus, la qualité de vie de la population et soucieuse du respect du principe de développement durable (SCADD, p 36). Pour atteindre cet objectif, 4 axes stratégiques sont identifiés dont le premier et le second intéressent l'emploi et la protection sociale.

- **L'axe 1 «Développement des piliers de la croissance accélérée** » vise notamment la promotion d'une croissance pro-pauvres en préconisant la formulation de politiques prenant en compte « *la nécessité d'une augmentation des revenus des couches les plus pauvres de la population, afin de réduire les inégalités et d'assurer une croissance équitable* ». A cet effet, il s'agit d'identifier et mettre en œuvre « *des actions ayant un impact significatif sur la réduction de la pauvreté par la création d'emplois et la formulation de politiques volontaristes d'accroissement des revenus pour les pauvres. Ces actions toucheront notamment, le secteur agricole, le secteur des infrastructures et le secteur de l'artisanat, domaines de concentration par excellence des populations pauvres et des personnes vulnérables. Elles toucheront également, les secteurs sociaux et ceux de la redistribution des fruits de la croissance qui permettront, tout en accélérant la croissance, d'assurer l'accroissement des revenus des pauvres* ». (SCADD, p.42)

- **L'axe 2 « La consolidation du capital humain et la promotion de la protection sociale »** intègre une composante « Emploi et accroissement des revenus » qui repose sur la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi. Il intègre également une composante « Promotion de la protection sociale » qui stipule que *«la mise en œuvre d'une stratégie cohérente en matière de protection sociale permet de satisfaire les besoins essentiels des populations, en garantissant leur accès universel aux services sociaux de base. Elle permet de mieux gérer les risques socioéconomiques qui entraînent une diminution ou une perte des revenus ou de l'outil de travail et de faire face ainsi, aux chocs et crises économiques »*. La SCADD prévoit l'élaboration d'une politique nationale de protection sociale qui devra servir de cadre d'orientation et de coordination des interventions. Elle fixe par ailleurs un certain nombre d'actions prioritaires parmi lesquelles :
 - Bâtir un socle de protection sociale, en vue de permettre un accès universel à des transferts monétaires et services sociaux essentiels ;
 - Organiser une consultation nationale avec tous les acteurs concernés sur la question de protection sociale et des meilleurs dispositifs pour la solidarité nationale, en vue de dégager une nouvelle politique claire inscrite dans une vision temporelle pour promouvoir des systèmes viables et durables.

La Politique Nationale de l'Emploi

L'élaboration et l'adoption de la politique de l'Emploi (PNE) en 2008 traduit la volonté du Gouvernement du Burkina Faso de disposer d'un cadre de référence formel qui définit une approche globale et cohérente, permettant de lutter efficacement contre le chômage et le sous-emploi.

La PNE se fonde sur des principes tels que :

- L'emploi est un levier puissant de lutte contre la pauvreté ;
- La problématique de l'emploi est transversale et repose sur une intervention à large spectre ;
- Elle impose de s'intéresser autant à la qualité des emplois qu'à leur création en raison des diverses formes de sous-emploi et de la faible productivité du travail qui sont des facteurs déterminants de la pauvreté. Dans le cadre de la politique nationale de l'emploi, le travail décent constitue un objectif important qui englobe l'emploi productif librement choisi, les droits fondamentaux au travail, un revenu du travail.

La PNE cible certains groupes spécifiques notamment les jeunes, les femmes, les personnes handicapées, les migrants et les rapatriés et vise également à lutter contre le travail des enfants. Son objectif principal est d'accroître les opportunités d'emplois décents afin de contribuer à la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso. En cela, elle répond au besoin d'améliorer la qualité des emplois sans oublier l'important défi de créer des emplois pour les nouveaux venus sur le marché de l'emploi (PNE, p17). Dans ce but, la PNE se fixe 4 objectifs stratégiques :

- Renforcer le lien entre la politique de l'emploi et les autres politiques nationales afin de clarifier leur interdépendance et de montrer les contributions potentielles des politiques macroéconomiques et sectorielles à la création d'emplois et à l'amélioration de leur qualité.
- Renforcer la dynamique de la création d'emplois par la promotion des activités privées créatrices d'emploi. La PNE donne une part importante au développement de l'auto-emploi, de l'entreprise unipersonnel, de la micro et petite entreprise avec la mise en œuvre de différents mécanismes dont les fonds d'appui à la promotion de l'emploi. Cet objectif stratégique englobe également la promotion des travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) afin d'une part de générer plus d'emplois à partir du programme d'investissement public et d'autre part passer de projets et d'expériences ponctuels à une démarche systématique et largement répandue.

- Améliorer l'employabilité, c'est-à-dire d'une part améliorer l'accès à l'emploi grâce à la formation professionnelle, et d'autre part améliorer l'adéquation entre la formation professionnelle et la réalité du marché du travail.
- Améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail afin de mieux maîtriser celui-ci et lui faire jouer un rôle plus concret dans l'accès à l'emploi. Parmi les objectifs visés, la PNE veut favoriser le respect des droits au travail, la protection sociale et le dialogue social et ainsi promouvoir l'évolution vers le travail décent.

La PNE priorise dans ce cadre les actions liées à :

- l'appui aux organismes existants pour mieux adapter leurs produits face à l'évolution du marché (CNSS, banques, assurances,...) ;
- la conception de nouveaux dispositifs de protection sociale en direction des communautés de base (santé rurale, fonds de pension par placement obligataire,...) ;
- le renforcement des actions de prévention contre le SIDA en milieu de travail et de sensibilisation contre la discrimination des personnes porteuses du VIH.

La Politique nationale du travail

La Politique nationale du travail (PNT) adoptée en 2011 s'inscrit dans la volonté du gouvernement de faire du Burkina Faso un pays émergent, garantissant un niveau de compétitivité très élevé à l'ensemble des entreprises et un travail décent à tous les actifs, grâce au fonctionnement de son marché du travail à l'horizon 2020.

Parmi les principes sur lesquels se fonde la PNT, on retiendra :

- la prise en compte des droits humains et de la dimension genre (femmes, hommes, personnes handicapées, migrants, enfants) ;
- la promotion de la solidarité nationale et de l'égalité en matière de protection sociale. La PNT annonce ici la mise en œuvre de transferts sociaux : *« Ce principe recommande d'une part que tout en récompensant les différents mérites des uns et des autres, ceux qui ont reçu plus de la nature ou de la collectivité contribuent davantage au maintien de cette collectivité afin de soutenir les moins favorisés. D'autre part, il recommande que la possibilité soit donnée à tous ceux qui ont besoin de protection sociale de pouvoir y accéder et de bénéficier, autant que possible, de prestations de qualité, dans le respect des principes et droits fondamentaux au travail. »*

La politique nationale du travail a pour objectif général d'améliorer les conditions de travail et la gouvernance du marché du travail en vue d'accroître l'efficacité du marché du travail au plan économique et social.

Dans ce but, la PNT retient 5 objectifs stratégiques :

- Promouvoir un environnement juridique et institutionnel favorable au travail décent en améliorant le cadre juridique et institutionnel du travail et en renforçant les capacités opérationnelles des intervenants du monde du travail.
- Promouvoir le dialogue social à travers le renforcement du cadre de dialogue social par la consolidation des instruments de concertation et la mise en place de nouveaux instruments pertinents, la sensibilisation, la formation et l'information des partenaires sociaux en vue de développer une culture de dialogue social au niveau national. Dans la démarche de mise en œuvre de la PNT, cet objectif stratégique sera concrétisé en un « Programme de promotion du dialogue social ».
- Contribuer à la mise en place d'un socle de protection sociale par la promotion d'une politique sociale globale et cohérente permettant d'étendre la gamme des prestations offertes par le

dispositif national de protection sociale, l'amélioration de la qualité de ces prestations et l'extension de la couverture à tous les travailleurs.

- Promouvoir la sécurité et la santé au travail : compte tenu des défis en matière de sécurité et santé au travail, la PNT met l'accent sur la prévention des risques professionnels, la lutte contre les pires formes de travail des enfants, ainsi que la lutte contre le VIH/SIDA et la tuberculose en milieu de travail.

La Politique Nationale de Protection Sociale

La politique nationale de protection sociale (PNPS) a été élaborée en 2010 et 2011. La PNPS est le résultat d'un processus de concertation avec les acteurs nationaux (représentants de l'administration centrale et déconcentrée, des collectivités territoriales, de la société civile et du secteur privé) et des partenaires techniques et financiers.

Cette politique se fonde sur la « Vision Burkina 2025 » et sa déclinaison dans la SCADD dont elle répond notamment à l'objectif de mettre en place un socle de protection sociale. La PNPS reprend à son compte des objectifs et axes d'intervention d'autres politiques nationales dont la PNE et la PNT et se veut être une stratégie cohérente en matière de protection sociale qui permet de :

- Satisfaire les besoins essentiels des populations, en garantissant leur accès universel aux services sociaux de base ;
- Mieux gérer les risques socioéconomiques qui entraînent une diminution ou une perte des revenus ou de l'outil de travail et de faire face ainsi, aux chocs et crises économiques.

L'objectif global poursuivi par la PNPS est de contribuer au changement qualitatif des conditions de vie des différentes couches sociales par le développement des mécanismes adéquats et pérennes de couverture des risques majeurs et de gestion des chocs et par 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 (PNPS, p26)

Pour atteindre son objectif global, la PNPS repose sur 4 orientations stratégiques :

- Garantir l'accès des couches sociales vulnérables aux services sociaux de base
- Étendre la couverture sociale à tous les risques socioprofessionnels et développer des mécanismes de prévention des chocs
- Développer des pratiques novatrices et communes aux programmes de ciblage et de transferts
- Renforcer la cohérence, la coordination et la bonne gouvernance

Ces orientations sont déclinées à travers 6 programmes sur cinq ans, dont 4 programmes de protection sociale et 2 programmes (programmes 5 et 6) d'accompagnement :

- Programme 1 - Amélioration des mécanismes de transferts sociaux pour les plus pauvres et les plus vulnérables : Renforcement des programmes de transferts en nature et monétaires afin d'assurer la sécurité alimentaire et la protection face aux chocs des ménages les plus pauvres.
- Programme 2 – Amélioration de l'accès de tous, notamment des populations pauvres et des groupes vulnérables aux services sociaux de base : Amélioration de l'accès à l'éducation et à la santé pour les ménages pauvres et vulnérables. Ce programme intègre la mise en œuvre progressive d'un schéma national d'assurance maladie.
- Programme 3 – Sécurité de l'emploi et accès à un revenu minimal pour chaque Burkinabè : Mise en œuvre de programmes HIMO afin de réduire la vulnérabilité des populations les plus pauvres par la garantie d'une sécurité minimale de revenus et en favorisant l'accès au marché du travail.

Ce programme vise également au renforcement des programmes d'appui aux initiatives des jeunes en matière d'auto emploi, des capacités des structures de formation préprofessionnelle des jeunes en difficulté, ainsi qu'à la rationalisation et la réorganisation des programmes de fonds de promotion de l'emploi.

- Programme 4 - Amélioration et extension de la couverture sociale des travailleurs des secteurs formel et informel : Renforcement des prestations existantes et extension à de nouveaux risques (chômage et maladie) et aux travailleurs de l'économie informelle et du monde rural.
- Programme 5 - Amélioration de la gouvernance : Renforcement du dispositif de coordination, de suivi-évaluation des programmes et renforcement du cadre juridique de la protection sociale.
- Programme 6 - Le renforcement des capacités : Appropriation de la PNPS par les acteurs concernés et formation en matière de ciblage, de gestion et de suivi des programmes de protection sociale.

3 Proposition d'une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi au Burkina Faso

Les politiques de l'emploi, du travail et de la protection sociale reprennent chacune les objectifs et orientations de la SCADD en matière de croissance pro-pauvres par la création d'emplois, l'accroissement des revenus et l'extension de la protection sociale. Cependant, Il s'agit de déclinaisons sectorielles de ces orientations avec un risque de dédoublement, voire de concurrence, entre les mesures identifiées dans chaque politique.

Les expériences à travers le monde, mises en exergue lors des débats internationaux sur le socle de protection sociale, montrent que pour obtenir un impact maximal de ces mesures, il est indispensable de coordonner de manière efficace les politiques, les dispositifs et les programmes mis en œuvre. Dans le contexte spécifique du Burkina Faso, les mesures de la politique nationale de l'emploi constitue le fil conducteur d'une approche intégrée qui visera à accompagner l'accès des groupes cibles à un emploi décent avec la mise en œuvre de garanties de base de protection sociale. Sur la base des schémas développés pour ces groupes spécifiques, cette approche pourra ensuite s'étendre progressivement à l'ensemble des travailleurs de l'économie informelle

3.1. Identification et analyse des problèmes prioritaires à traiter

Le défi majeur auquel le Burkina Faso est confronté aujourd'hui en matière d'emploi et de protection sociale est formulé par la SCADD : Il s'agit d'une part d'augmenter les opportunités d'emplois décents face à une demande en croissance très rapide et, d'autre part, d'étendre la protection sociale afin de favoriser cet accès à l'emploi, protéger les revenus et en final favoriser la transition d'activités faiblement productives vers un emploi décent et hautement productif.

Ce défi revêt de multiples facettes, qui ont été analysées dans le cadre du SPER et de la revue des fonds d'appui à la promotion de l'emploi, de la formation et au développement d'activités économiques réalisées par le BIT en 2010/2011, et peuvent se résumer ainsi :

- La demande provient d'une population active essentiellement rurale, jeune et non qualifiée ;
- Le secteur formel public et privé ne peut absorber qu'une infime partie de cette demande ;
- Par conséquent, la grande majorité de la population active travaille dans l'agriculture ou l'économie informelle urbaine, avec des revenus précaires ;
- Face à cette situation, l'Etat mise sur le développement d'un secteur privé pourvoyeur d'emplois reposant sur création de micro et petite entreprises pour absorber cette demande. Ce secteur ne génère cependant pas d'emploi de qualité notamment parce qu'aucun mécanisme n'assure encore une protection des activités et des revenus aux risques sociaux.
- Les régimes légaux de sécurité sociale, gérés par la CNSS et la CARFO, sont en effets liés au salariat dans le secteur formel. Les travailleurs de l'économie informelle en sont par conséquent exclus. L'extension de ces régimes d'une part se heurte à la faiblesse et l'irrégularité des revenus dans l'économie informelle et, d'autre part, est limitée par la lourdeur des pratiques de gestion technique des affiliations, des recouvrements et des prestations qui sont peu adaptées aux spécificités de l'économie informelle et à des travailleurs dont le niveau d'éducation est faible.

Ceci explique en partie la faible adhésion de ces derniers aux prestations vieillesse et invalidité de la CNSS qui leur sont ouvertes depuis 2006.

- Les systèmes de micro assurance, notamment les mutuelles de santé, ne touchent qu'un nombre très faible de ménages et s'avèrent peu aptes à offrir seuls une alternative aux régimes légaux pour l'économie informelle.
- L'absence de protection sociale maintient les ménages de l'économie informelle dans la vulnérabilité et dans une stratégie de subsistance qui réduit l'esprit d'entreprise et la prise de risque.

Les options pour répondre à ces différents points sont déjà identifiées à travers la PNE, la PNT et la PNPS mais sont cloisonnées dans ces politiques sectorielles. Ceci constitue un autre problème à traiter qui est celui du manque de cohérence et de coordination des stratégies et interventions des acteurs nationaux ainsi que des partenaires techniques et financiers.

3.2. Objectif global de l'approche intégrée

L'objectif global de cette approche intégrée est de mettre en œuvre les options communes des politiques nationales visant à bâtir un socle de protection sociale afin de contribuer à l'accès de tous à l'emploi décent et à la politique nationale de croissance pro-pauvre fixée par la SCADD.

Pour atteindre cet objectif, l'approche vise à combiner les objectifs spécifiques de la PNT, la PNE et la PNPS suivants :

- Améliorer l'accès à l'emploi grâce à a formation professionnelle et accompagner la dynamique de la création d'emplois décents par la promotion des activités privées créatrices d'emploi et l'extension de la protection sociale ;
- Etendre la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle et du monde rural, notamment en assurant la cohérence entre les programmes de transferts sociaux et des mécanismes d'assurance sociale ;
- Garantir une sécurité de l'emploi et un revenu minimal aux actifs les plus pauvres ;
- Améliorer l'accès de tous, notamment des populations pauvres et des groupes vulnérables aux services sociaux de base.

3.3. Mise en œuvre opérationnelle et cibles

3.3.1 Mise en commun des mesures des politiques nationales sectorielles

Les politiques nationale de l'emploi, de protection sociale et du travail proposent différentes options en pour promouvoir le droit à la sécurité sociale et l'emploi décent. Ces options offrent un cadre transversal de mise en œuvre d'une approche intégrée, illustré par le tableau ci-dessous.

	PNE	PNT	PNPS
	Renforcer le lien entre la politique de l'emploi et les autres politiques nationales	Promouvoir un environnement juridique et institutionnel favorable au travail décent	Améliorer les mécanismes de transferts sociaux pour les plus pauvres et les plus vulnérables.
Approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi	Renforcer la dynamique de création d'emplois par la promotion des activités privées, des travaux HIMO et de l'action ciblée sur l'emploi	Promouvoir le dialogue social à travers le renforcement du cadre de dialogue social	Améliorer l'accès de tous, notamment des populations pauvres et des groupes vulnérables aux services sociaux de base
	Améliorer l'accès à l'emploi grâce à la formation professionnelle	Contribuer à la mise en place d'un socle de protection sociale par la promotion d'une politique sociale cohérente	Garantir une sécurité de l'emploi et un revenu minimal
	Améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail et favoriser le respect des droits au travail, à la protection sociale et au dialogue social.	Promouvoir la sécurité et la santé au travail.	Améliorer et étendre la couverture sociale des travailleurs des secteurs formel et informel
			Améliorer la gouvernance : coordination, suivi-évaluation et cadre juridique de la protection sociale. Renforcer les capacités

Le développement d'une approche intégrée ne vise pas à extraire de ces trois politiques un ensemble de mesure ni à les isoler des plans d'actions. Il s'agit en revanche d'examiner les voies et moyens de mettre en cohérence ces mesures et proposer un plan de mise en œuvre réaliste basé sur une base techniquement et économiquement réaliste.

Ces politiques nationales et leurs plans d'actions contiennent les moyens opérationnels de mise en œuvre de cette approche intégrée :

- Les mesures de renforcement de l'accès à l'emploi et de promotion d'activités créatrices d'emploi, par le renforcement des dispositifs de formation et de financement, permettent d'une part d'identifier les bénéficiaires potentiels de cette approche intégrée ainsi que, d'autre part, de disposer de structures de proximité pour le déploiement de mécanismes de protection sociale vers ces bénéficiaires.
- Le projet d'assurance maladie de la PNT propose une architecture qui combine un niveau centralisé de gestion de l'assurance et une délégation de certaines fonctions à des organisations proches des populations cibles, notamment les mutuelles de santé. Cette architecture peut être étendue à la mise en œuvre de garanties de base de protection sociale. Cette approche intégrée pourrait ainsi être l'occasion de revisiter le rôle et le fonctionnement des mutuelles de santé au Burkina Faso. Celles-ci ont en effet connues un développement important depuis les années 90 mais restent confrontées à des limites de financement et de capacités de gestion technique.
- La PNE et la PNPS accordent une priorité particulière à la promotion des travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) qui constituent par ailleurs une part importante de l'opération IDA en cours de discussion (2011/2012) entre la Banque Mondiale et le Gouvernement. Cette approche intégrée peut être l'opportunité d'examiner le rôle de l'approche HIMO, dans le cadre d'une approche cohérente de la politique de l'emploi et de celle de protection sociale, pour la construction d'un dispositif permanent de lutte contre le chômage, le sous emploi et la précarité de l'emploi.

Le lien entre cette approche intégrée et la Politique Nationale de Protection Sociale est étroit, la première s'appuyant sur les options de la seconde. Cette complémentarité réside surtout dans leurs objectifs à terme :

- La PNPS intègre des interventions rapides visant à amortir les effets des chocs, notamment de la crise économique, avec un ensemble de services et de transferts en faveur des populations les plus pauvres et vulnérables tels que les programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire et les transferts en espèces.
- L'approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi proposée ici repose sur une vision à long terme. Il s'agit de bâtir, progressivement, des mécanismes s'inscrivant dans un cadre juridique et dans une stratégie de financement durable. Les mesures identifiées plus bas doivent dans ce cadre servir de point de départ pour la création et le renforcement d'un système de protection sociale plus exhaustif et autonome.

3.3.2 Stratégie de mise en œuvre

La mise en œuvre concrète de cette approche intégrée s'appuie sur deux grands axes d'intervention transversaux à la PNE, la PNT et a PNPS :

- La définition et le déploiement d'un paquet minimum de garanties de protection sociale pour les bénéficiaires des programmes de la PNE afin de renforcer les capacités de celle-ci à permettre d'accéder à un emploi décent.
- La promotion de programmes HIMO en faveur des populations en situation permanente ou saisonnière de sous emploi et de précarité d'emploi.

La définition d'un paquet de garanties minimum de protection sociale doit permettre d'organiser une protection contre les risques sociaux qui maintiennent les entrepreneurs et travailleurs de l'économie informelle et du monde rural dans une stratégie de survie et brident la productivité et l'esprit d'entreprise. Sur la base des risques identifiés comme prioritaires à travers la SCADD et les politiques nationales, il est proposé d'axer ce paquet de prestation sur les bénéficiaires suivants :

- **Couverture maladie** : l'Etat ambitionne de mettre en place un schéma national d'assurance maladie pour tous. Ce schéma est en cours d'études et devrait être déployé progressivement afin d'offrir une couverture sanitaire de base pour tous les burkinabés à l'horizon 2015 (PNT, objectif immédiat 7). Ce projet national prévoit la couverture d'un panier de base de soins de santé à tous les niveaux de l'offre publique et identique pour l'ensemble de la population moyennant une contribution totale, partielle ou nulle des bénéficiaires suivant leur catégorie socio-économique.

Le contenu du panier de base et les organes et mécanismes de gestion sont définis et mis en place dans le cadre de la PNT. Cette approche intégrée vise à organiser et mettre en œuvre :

- Pour chaque groupe cible de l'approche, les modalités de financement (régimes semi ou non contributifs) et le coût des transferts sociaux;
 - Les modalités d'affiliation des bénéficiaires potentiels.
- **Couverture vieillesse** : Depuis 2008, la CNSS a ouvert ses prestations vieillesse et survivants aux travailleurs indépendants et de l'économie informelle mais avec une pénétration encore très faible de ces groupes cibles. Le contenu de cette garantie est défini par le régime d'assurance volontaire pour les professions artisanales, industrielles, commerciales, libérales, agro-sylvo-pastorales et aux travailleurs de l'économie informelle. L'assurance volontaire couvre la pension et l'allocation de vieillesse et la pension et allocation de survivant. Dans ce cadre, l'approche intégrée vise à :

- Vérifier l'adéquation entre la garantie actuelle du régime d'assurance volontaire et les besoins et moyens des travailleurs de l'économie informelle et du monde rural ;
 - Pour chaque groupe cible de l'approche, définir les modalités de financement (régimes semi ou non contributifs) et le coût des transferts sociaux;
 - Définir les modalités d'immatriculation des bénéficiaires potentiels.
- **Allocation familiales** : Celles-ci ne sont réservées jusqu'à présent qu'aux salariés du secteur formel public et privé, pourtant ces allocations ont montré, sous diverses formes, leur efficacité en matière de lutte contre la pauvreté pour les ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté. Dans le cadre de cette approche intégrée, un ensemble de garanties peuvent être identifiées en rapport avec les programmes de transferts sociaux prévus dans la PNPS, le paquet de garanties de base proposées ici devrait inclure des allocations pour les travailleurs chef de ménage en vue de permettre à ces derniers d'assurer l'accès à l'éducation, la bonne alimentation et de bonnes conditions de vie à leurs enfants, ce qui constitue une des conditions de base du travail décent.

La promotion de programmes HIMO dans le cadre de cette approche intégrée doit permettre :

- D'orienter l'élaboration de programmes vers la mise en œuvre de dispositifs durables afin d'assurer une sécurité de revenus et de lutter contre le sous emploi saisonnier en milieu rural pour les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables ;
- D'adapter les garanties de base, identifiées dans cadre du premier axe d'intervention, aux bénéficiaires des programmes HIMO afin que ceux-ci disposent également d'une protection sociale minimum.

La mise en œuvre de ces axes d'intervention repose sur une définition préalable d'un paquet de garanties de base techniquement et économiquement réaliste. La question du financement est déterminante dans un pays comme le Burkina Faso qui, malgré de bonnes performances macro-économiques durant la dernière décennie, reste l'un des pays les plus pauvres.

La revue de la protection sociale réalisée par le BIT en 2011 estime la part du PIB consacrée à la protection sociale à 2,4%. Elle souligne également la forte dépendance du pays par rapport aux financements extérieurs qui, bien qu'ayant un impact important en matière notamment d'accès à la santé, ne favorisent pas la capacité de l'Etat à mettre en œuvre des initiatives durables. Dans ce contexte, l'identification de garanties de base de protection sociale doit être réalisée dans les limites d'un coût global réaliste pour l'Etat et s'appuyer sur un plan de financement à long terme incluant des engagements pérennes des partenaires extérieurs. Les pistes de réflexion sur la question du financement sont multiples :

- Réallocation des dépenses actuelles (exemple des subventions généralisées),
- Rationalisation des dépenses, notamment administratives,
- Ciblage des groupes cibles
- Priorisation des programmes
- Elargissement de l'espace budgétaire

Dans le cadre des objectifs stratégiques développés plus bas, la construction de scénarios d'un socle de protection sociale et l'identification d'un plan de financement à long terme constituent un aspect particulièrement important qui doit mobiliser un réel dialogue national.

A compléter en fonction atelier sur des scénarios RAP

3.3.3 Groupes cible

Les composantes de cette approche intégrée s'adressent globalement à l'ensemble des actifs de l'économie informelle et du monde rural qui représentent respectivement 11% et 85% de la population active globale. Il s'agit là d'un objectif à long terme qui repose sur un déploiement progressif et une croissance économique nationale soutenue permettant de dégager des ressources supplémentaires.

Dans l'immédiat, cette approche intégrée cible deux grands groupes de personnes actives :

- Les bénéficiaires des fonds d'appui pour l'emploi,
- Les travailleurs pauvres et vulnérables en milieu rural.

Les bénéficiaires des fonds d'appui pour l'emploi

Il s'agit des actifs en situation d'exclusion et de pauvreté bénéficiaires des programmes en faveur de l'emploi dont le Fonds d'Appui au Secteur Informel (FASI), le Fonds d'Appui à la Promotion de l'Emploi (FAPE), le Fonds d'Appui aux Initiatives des Jeunes (FAIJ) et le Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA). La mission de ces fonds porte sur la création et la consolidation d'emplois pour l'ensemble des catégories d'actifs exclus du marché du travail, en particulier les jeunes et les travailleurs occupant des emplois informels. Ces fonds ciblent les opérateurs du secteur informel qui interviennent notamment dans les secteurs de l'agro-pastoral, de l'artisanat de production, du commerce et des prestations de services et du transport. Les objectifs de la PNE à travers ces fonds d'appui visent à renforcer la formation professionnelle, améliorer l'accès au financement et promouvoir la création de micro et petites entreprises et de l'auto-emploi, conformément à la stratégie tracée par la SCADD.

	FAIJ	FASI	FAPE	FAFPA
Mission	Lutter contre la pauvreté et le chômage des jeunes diplômés par la formation en entrepreneuriat et le financement des projets rentables à des conditions favorables	Promouvoir l'accès des opérateurs du secteur informel au crédit afin d'accroître les opportunités de création d'emploi	Lutter contre le chômage et la pauvreté par la promotion de l'emploi indépendant et l'émergence de micro entreprises.	Financer la formation professionnelle continue et la formation par apprentissage
Objectifs opérationnels	Former 5000 jeunes en entrepreneuriat par an, répartis proportionnellement à taille de la région	Octroyer 700 millions de Francs de crédit par an pour le financement de 1 500 micro entreprises	Octroyer le financement de x projets par an par ex. 240 pour 2010 ; 183 projets pour 2011)	Satisfaire 50 à 60% des demandes de formations reçues des associations et entreprises

	FAIJ	FASI	FAPE	FAFPA
Publics cibles	Les jeunes de 15 à 35 ans de niveau 3 ^{ème} ayant reçu la formation en entrepreneuriat du programme de formation de 5000 jeunes en entrepreneuriat (PFE) et porteurs d'un projet rentable; Les associations de jeunesse détentrices d'un projet générateur de revenus et /ou créateur d'emplois et dont deux (2) responsables (au moins) ont bénéficié d'une formation PFE	Les personnes physiques ou morales de nationalité burkinabé exerçant ou désirant exercer dans les domaines d'intervention du FASI, dont les personnes handicapées	-Personne physique âgée de 18 ans au moins et de soixante ans au plus jouissant de ses droits; -Les associations, - Les groupements; -Les personnes morales; - Les personnes handicapées.	-Les salariés d'entreprises -Les artisans et autres acteurs du secteur informel -Les actifs ruraux -Les apprentis -Les jeunes et les femmes sans emploi et sans qualification -Les formateurs des organismes de formation habilités

Source : *Revue des Dépenses et de la Performance de la Protection Sociale (SPER) au Burkina FASO, BIT, 2011.*

Une mesure de l'impact de ces fonds d'appui réalisée dans le cadre de la Revue des Dépenses et Performances de la Protection Sociale au Burkina Faso (SPER, BIT 2011) montre que celui-ci est positif pour la promotion de l'emploi mais encore limité face aux besoins du marché du travail. On note en effet des disparités en en fonction :

- Du sexe, un tiers des bénéficiaires seulement sont des femmes, hormis pour le FAFPA où elles représentent 52% des bénéficiaires en 2009 ;
- De l'âge et du niveau d'instruction, les bénéficiaires ayant généralement plus de 35 ans à l'exception de ceux du FAIJ (72% des bénéficiaires ont 2 à 30 ans en 2009).
- De la répartition géographique des bénéficiaires qui montre une forte concentration des interventions (60% des projets et des financements) au profit des régions du Centre et du Haut-Bassin. Les autres régions cumulent des taux de pénétration assez faibles (2% à 6% de la population). La répartition régionale des bénéficiaires ne suit donc pas la cartographie de la pauvreté au Burkina Faso qui est plus accentuée dans la région de la Boucle du Mouhoun, dans l'Est, le Sud Ouest et le Sahel.

Globalement, le nombre d'emplois créés entre 2006 et 2009 représente environ 1,5% du nombre de chômeurs au Burkina Faso et le nombre d'emplois consolidés au cours de cette période correspond à 0,85% du nombre des actifs sous-employés (SPER, BIT, 2011). Ainsi, le dispositif de financement pour la promotion de l'emploi touche directement 0,9% des actifs au chômage ou sous-employés dont un tiers de femmes (Revue des dépenses publiques, MJE, 2010). Concernant le FAFPA, ses résultats en 2010 correspondent à environ 0,30% de sa cible potentielle estimée à 975 000 personnes, dont 225 000 salariés et 750 000 membres des groupements associatifs.

Les tableaux suivants résument les performances des fonds d'appui en matière de bénéficiaires.

Indicateurs de performance des fonds d'appui pour l'emploi (FASI, FAIJ, FAPE)

	2006	2007	2008	2006-2008
Nombre de projets financés	1 720	1 750	1 701	5 171
Financement des projets (millions Fcfa)	1 115,7	1 037,2	1 205,8	3 358,7

Nombre d'emplois créés	1 043	571	898	2 512
<i>dont femmes</i>	366	181	322	869
Nombre d'emplois consolidés	4 143	4 165	2 204	10512
<i>dont femmes</i>	1 362	1 347	727	3436
Total des emplois créés ou consolidés	5 186	4 736	3 102	13024
<i>dont femmes</i>	1 728	1 528	1 049	4305

Source : SPER Burkina Faso, BIT, 2011, à partir des annuaires statistiques de l'ONEF

Indicateurs de performance des actions formation professionnelle de 2006-2008 (FAFPA, programmes d'insertion des jeunes)

	2006-2008
Nombres d'actifs placés en stages	1 821
Taux de jeunes diplômés (2006-2008) placés en stage	5,8%
Nombre de jeunes formés en entrepreneuriat	5 519
Part jeunes formés en entrepreneuriat / nbr jeunes (15-25 ans)	4,5%
Nombre de jeunes en formation aux métiers	15 260
Nombre de formés aux métiers / nbr jeunes (15-25 ans)	12,6%
Formés aux Technique de recherche d'emploi (TRE)	1 509
Nbr formés aux TRE/ nbr chômeurs	0,9%
Nombre d'artisans formés (perfectionnement)	2 073
Nbr formés en formation continue en entreprise	2 013
Nbr formés par apprentissage	930
Nbr formés du monde rural	372

Source : SPER Burkina Faso, BIT, 2011, à partir des annuaires statistiques de l'ONEF

Si le nombre de bénéficiaires des Fonds d'Appui reste limité, une enquête réalisée auprès de ceux-ci par l'ONEF en 2011 montre que leur impact est positif avec en particulier une influence sur la durée de travail (baisse du travail journalier au profit du travail à la semaine et au mois), une augmentation des emplois rémunérés et une hausse des revenus, qui auraient notamment triplé pour les travailleurs journaliers. Les bénéficiaires constatent par ailleurs une amélioration de leurs conditions de vie et de leur famille (alimentation, accès au logement, éducation et santé).

La mise en œuvre d'un socle de protection sociale pour ces bénéficiaires devra permettre de renforcer et amplifier cet impact dans un objectif d'accès à l'emploi décent.

Ces bénéficiaires constituent un point de départ pour un déploiement progressif du socle de protection sociale à l'ensemble des travailleurs de l'économie informelle.

Les travailleurs pauvres et vulnérables en milieu rural

La PNE a parmi ses objectifs le renforcement de la promotion du travail à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) afin de tirer parti des investissements publics en infrastructures et de leur entretien pour promouvoir des techniques grosses utilisatrices de main d'œuvre et de matériaux locaux. Dans le cadre d'une approche intégrée de promotion de l'emploi et d'extension de la protection sociale, l'approche HIMO peut s'inscrire dans un cadre permanent afin de lutter contre le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi.

A l'exemple de programmes dans d'autres pays, dont la Côte d'Ivoire, une approche HIMO peut être mise en œuvre afin de répondre au sous-emploi saisonnier en faveur des jeunes et des travailleurs les plus pauvres en milieu rural afin de garantir un certain nombre de jours de travail et une sécurité

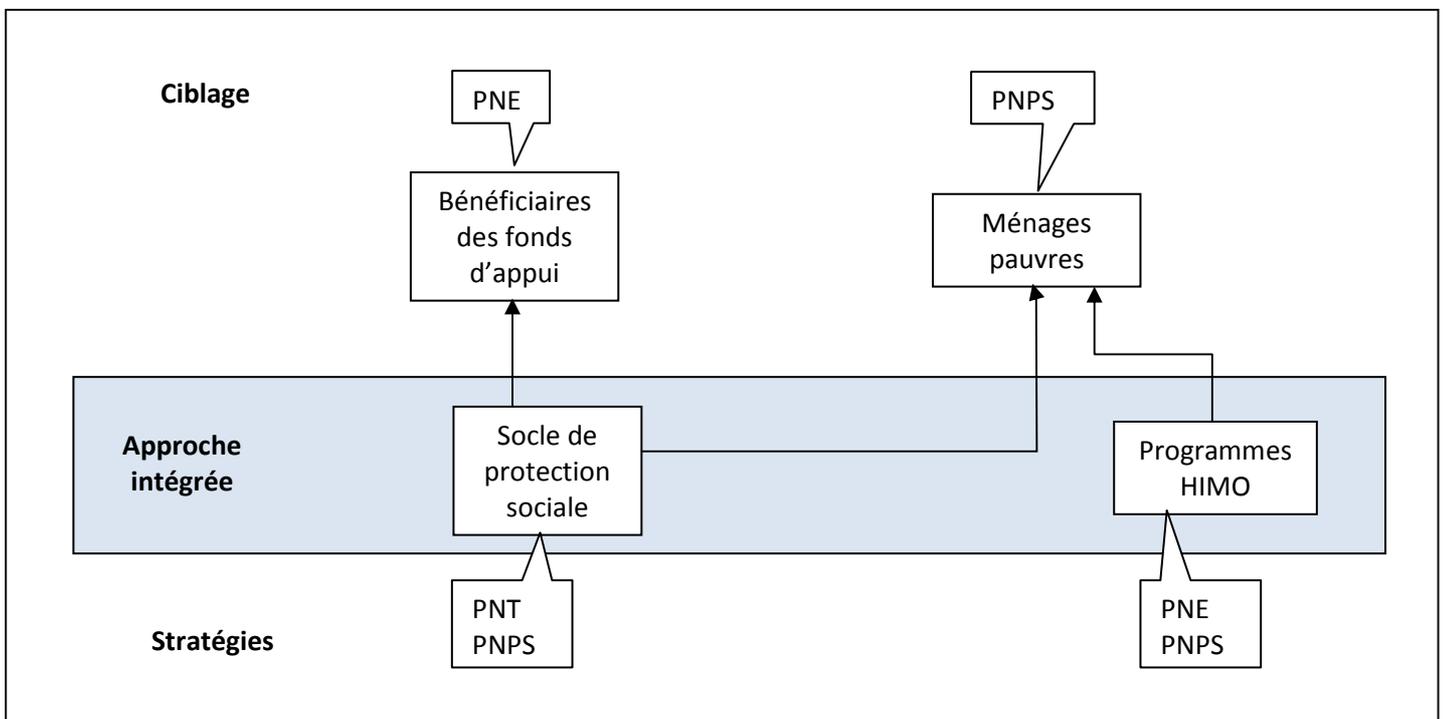
de revenus minimum en dehors de la période hivernale. Dans le cadre de l'expérience du Burkina Faso, il s'agirait de passer de projets ponctuels à une approche systématique et largement répandue ce qui correspond à la vision de la PNE.

Cette approche peut être renforcée par un couplage avec la couverture, sur toute l'année, des bénéficiaires des tels programmes HIMO par des garanties adaptées du socle de protection sociale.

Une telle approche devrait être universelle. Des simulations devront cependant permettre d'établir des scénarios économiquement réalistes et progressifs pour la mise en œuvre d'approches pilotes géographiquement limitées et pouvant se diffuser à moyen et long terme au moins vers l'ensemble des zones les plus pauvres y compris en milieu urbain. L'identification des bénéficiaires devra être réalisée sur la base des mesures de ciblage de la PNPS.

A préciser / Compléter – atelier RAP

Axes stratégiques et ciblage de l'approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi



4 Objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques, résultats et activités proposés ici dans le cadre d'un plan d'actions sur 5 ans constituent un point de départ d'un processus à long terme. Ils s'inscrivent dans une planification économique à long terme d'où l'importance de réaliser dès ce point de départ une simulation de la viabilité des différentes options possibles sur la base d'une projection de scénarios garanties/bénéficiaires/financements projetés à moyen et long terme.

Quatre grands objectifs stratégiques sont identifiés afin de mettre en œuvre cette approche intégrée et préparer son déploiement. Ces objectifs visent globalement à :

- Définir les garanties de base et les actions réalisables d'un socle de protection sociale sur la base des options retenues dans la politiques nationale de protection sociale et du dialogue national;
- Evaluer le coût de ces mesures et la viabilité de leur financement à long terme. Ce point associe le précédent dans un processus itératif visant à bâtir des mesures réalistes en fonction de leurs coûts et des besoins.
- Appliquer ce socle de protection sociale à des premier groupes cibles identifiés à travers les mesures de la politique de l'emploi, sur la base d'une mise en œuvre et d'une diffusion progressives ;
- Accompagner cette mise en œuvre par l'utilisation de mécanismes de gestion technique, de contrôle et de suivi/évaluation adaptés.

Objectif stratégique 1 : Un socle de protection sociale est élaboré en faveur des bénéficiaires des mesures de promotion de la formation professionnelle et de création et consolidation de l'emploi de la PNE

Les garanties identifiées plus haut, sur la base des risques identifiés comme prioritaires à travers la SCADD et les politiques nationales, devront faire l'objet de d'un travail de définition de scénarios et de simulations financières en vue de retenir et adopter un paquet de sécurité sociale économiquement réaliste et des modalités de financement adaptées pour chaque groupe cible.

Ces scénarios devront également se fonder sur les systèmes de protection sociale existants ou en projet dans les politiques nationales. Autrement dit, ce travail de définition ne vise pas à créer des processus de protection sociale parallèle ni ajouter de nouvelles initiatives et les garanties identifiées devront :

- S'inscrire dans les objectifs et priorités nationales et participer à leur réalisation ;
- Pouvoir être déployées et gérées par les structures et institutions de protection sociale existantes, moyennant la mise en œuvre de mécanismes techniques adaptés à la diversité des ménages au sein de l'économie informelle ;
- Etre en cohérence avec les contraintes économiques et de marge de manœuvre budgétaire du Burkina Faso.

Ce travail de définition reposera sur un processus itératif de définition des prestations, de calcul de leur coûts et de leur financement et de réajustement éventuel jusqu'à l'atteinte d'un couple prestations/coûts offrant une bonne couverture et économiquement accessible. Dans le cas

spécifique de l'assurance santé, le panier de soins est défini dans le cadre des études de faisabilité du projet « Assurance maladie Universelle ».

Dans second temps, le scénario retenu au niveau national devra faire l'objet d'un plan de financement qui devra intégrer les investissements, les coûts des prestations, les coûts d'administration et la constitution de réserves dont le financement sera à répartir entre les bénéficiaires (contributions), l'Etat (transferts sociaux) et l'aide extérieure. La viabilité budgétaire et son inscription dans la durée dépendront de l'identification, sur la base du scénario retenu, de mécanismes de financement nationaux résultant notamment d'une réorientation de dépenses publiques, d'un accroissement de l'espace fiscal et de prélèvement de cotisations (dans le cadre de régimes semi contributifs).

Le recours aux financements extérieurs devra être également envisagé. Cependant, les revues de la protection sociale réalisées par la Banque mondiale d'une part et le BIT d'autre part ont montré la forte dépendance des programmes actuels de protection sociale par rapport à des financements dont la volatilité ne favorise pas la capacité de l'Etat à mettre en œuvre des initiatives durables. Il s'agit donc à travers un plan de financement de bâtir une planification budgétaire définissant le périmètre d'intervention de subventions extérieures et fondant la durabilité du financement des dépenses de ce socle de protection sociale sur les ressources nationales. La mise en œuvre de celui-ci doit passer par une planification convenue avec les bailleurs de fonds de leurs appuis financiers.

Enfin, la mise en œuvre du socle de protection sociale identifié doit reposer sur une institutionnalisation de celui-ci par l'adoption de textes juridiques permettant d'assoir les dispositifs et l'application et le financement des garanties identifiés.

Compléter / atelier RAP

Objectif stratégique 1: Un socle de protection sociale est élaboré en faveur des bénéficiaires des mesures de promotion de la formation professionnelle et de création et consolidation de l'emploi de la PNE								
Résultats opérationnels	Activités	Structures leaders	Chronogramme					Indicateurs
			2012	2013	2014	2015	2016	
Résultat 1.1 : Les garanties du socle de protection sociale sont clairement déterminées	1.1.1 Valider avec le Projet assurance maladie le panier de soins	SP/AM Ministère Travail	X					
	1.1.2 Préciser les bénéficiés et conditions du produit assurance vieillesse	CNSS Ministère Travail	X					
	1.1.3 Préciser le contenu d'une garantie allocation familiale	Min aff sociale	X					
	1.1.4 Préciser le contenu d'une garantie invalidité/maternité	CNSS	X					
Résultat 1.2 Les garanties de base sont consolidées au sein d'un socle de protection sociale dont la viabilité financière est vérifiée à moyen/long terme.	1.2.1 Elaborer pour chaque garantie un scénario réaliste : coûts / populations cibles / déploiement	Comité interministériel	X					Un plan de financement à long terme est disponible
	1.2.2 Déterminer les sources et mécanismes de financement à long terme du socle	MEF	X					
	1.2.3 Elaborer avec les partenaires techniques et financiers un plan de financement à long terme	MEF						
Résultat 1.3 le socle de protection sociale est adopté au niveau	1.3.1 Réaliser un atelier national de validation des scénarios et mécanismes de financement	MEF	X	X				Des instruments juridiques instituent le socle de protection

national :	1.3.2 Elaborer un cadre juridique et institutionnel adapté		X	X				sociale
	1.3.3 Intégrer le plan de financement dans le cadre budgétaire à moyen terme		X	X				

Objectif stratégique 2 : Les garanties du socle de protection sociale sont mises en œuvre pour les différents groupes cibles

La mise en œuvre technique des garanties du socle de protection sociale doit être examinée à plusieurs niveaux :

- La gestion centrale de chaque garantie : Ce niveau relève des plans d'action de la PNPS et de la PNT. Cette approche intégrée se base par conséquent sur le fait que ce niveau central existe et/ou est mis en œuvre et assure des fonctions de gestion des garanties (...) communes à tous les groupes cibles y compris les travailleurs du secteur formel. Elle se focalise donc sur les deux autres niveaux qui visent à organiser le déploiement des garanties vers les groupes cibles.
- La gestion de proximité : Les fonctions d'affiliation des bénéficiaires et de recouvrement de leur contribution pourront être assurées par les structures mises en place dans le cadre de la PNE et/ou par des organisations de l'économie sociale (mutuelles, coopératives, IMF, etc.).
- La pertinence d'un niveau intermédiaire de gestion pourra être examinée en fonction de la capacité ou pas des niveaux de gestion centraux de gérer une masse supplémentaire progressivement importante de prestations.

Les plans d'action de la PNPS et de la PNT intègrent un ensemble d'activités pour l'extension des prestations des dispositifs d'assurance sociale, notamment en ce qui concerne :

- Le développement et le renforcement du fonctionnement et du contrôle de la mutualité sociale,
- La sensibilisation et le renforcement des capacités des travailleurs de l'économie informelle sur la protection sociale,
- La mise en place d'un régime de sécurité sociale propre aux travailleurs indépendants et de l'économie informelle.

Dans le cadre de cette approche intégrée, il s'agit d'accompagner les objectifs et activités de ces politiques nationales du Travail et de la protection sociale qui s'appuient également sur l'objectif de renforcement des guichets locaux des fonds d'appui dans le cadre de la PNE. Ces guichets, ainsi que l'ensemble des dispositifs d'orientations professionnelles et d'emploi devront jouer un rôle important en matière d'information sur les droits et les mécanismes mis en œuvre en matière de protection sociale.

Compléter / atelier RAP

Objectif stratégique 2 : Les garanties du socle de protection sociale sont mises en œuvre pour les différents groupes cibles								
Résultats opérationnels	Activités	Structures leaders	Chronogramme					Indicateurs
			2012	2013	2014	2015	2016	

Résultat 2.1 Les mécanismes de gestion technique des garanties sont élaborés	2.1.1 Identifier les différents acteurs de la gestion technique des garanties		X	X				
	2.1.2 Appuyer les études de faisabilité technique d'extension des prestations de la CNSS et de l'AMU		X	X				
	2.1.3 Tester les éléments de faisabilité technique auprès des guichets des fonds d'appui et des programmes HIMO		X	X				
	2.1.4 Réaliser des ateliers de validation des mécanismes et supports identifiés avec les acteurs locaux			X				
Résultat 2.2 Des supports de sensibilisation et de communication sur les garanties du socle sont élaborés	2.2.1 Elaborer des manuels de procédure /cahier des charges pour les différents acteurs							
	2.2.2 Elaborer des supports de communication pour les bénéficiaires potentiels							
Résultat 2.3 Les différents acteurs de la gestion du socle sont formés	Réaliser des ateliers de formation							

Objectif stratégique 3 : Des programmes HIMO sont mis en œuvre pour les individus en âge de travailler pauvres ou sans emploi et offrent une garantie d'emploi et de revenus minimum

La mise en œuvre de programmes HIMO figure parmi les objectifs de la PNE et de la PNPS. La mise en œuvre de programmes HIMO dans une logique de création d'emploi et de protection sociale peut s'envisager soit dans le cadre de filets de sécurités afin de mettre en œuvre des réponses d'urgence et temporaires en situation de crise, soit dans le cadre d'un dispositif pérenne destiné à garantir le droit au travail et un revenu minimum aux actifs les plus pauvres et les plus vulnérables.

Dans le cadre de cette approche intégrée, c'est ce second angle qui est retenu de la même façon qu'il est privilégié par la PNE et la PNPS pour lesquelles, l'approche HIMO doit permettre :

- la création d'emplois et la promotion de l'entrepreneuriat local tout en tenant compte des rapports hommes/femmes ;
- la formation et la valorisation de compétences locales ;
- l'accès aux revenus pour les populations impliquées ;
- la diffusion de techniques appropriées et maîtrisées au niveau local.

La PNPS reprend les objectifs de la PNE en matière de travaux HIMO en soulignant l'impact positif des programmes en matière de réduction de la pauvreté et de développement local. Elle retient ainsi (Programme 3 « Garantie d'une sécurité de l'emploi et d'un revenu minimal aux populations », draft du plan d'action de la PNPS, janvier 2012) deux objectifs prioritaires : Réduire la vulnérabilité des populations les plus pauvres par la garantie d'une sécurité minimale de revenus et favoriser l'accès au marché du travail.

Face à l'évaluation positive de l'impact des programmes HIMO mis en œuvre ces dernières années, la PNE se fixe comme objectif, outre les précédents, de donner plus d'importance au travail intensif en main d'œuvre et, à terme, de le mettre en œuvre à grande échelle.

Le plan d'action de la PNE, en 2008, fixe dans ce cadre plusieurs résultats, produits et activités qui devront être réactualisés dans le cadre de cette approche intégrée qui sont repris en annexe pour mémoire - Compléter / atelier RAP

Objectif stratégique 3 : Des programmes HIMO sont mis en œuvre pour les individus en âge de travailler pauvres ou sans emploi et offrent une garantie d'emploi et de revenus minimum								
Résultats opérationnels	Activités	Structures leaders	Chronogramme					Indicateurs
			2012	2013	2014	2015	2016	
Résultat 3.1 Des programmes HIMO sont conçus avec acteurs locaux								<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evolution du montant des investissements et/ou de dépenses d'entretien sur les infrastructures publiques réalisés en travail HIMO ▪ Evolution des journées de travail HIMO ▪ Evolution du nombre d'entreprises formées à l'approche HIMO
Résultat 3.2 les bénéficiaires potentiels sont identifiés zones pilotes								
Résultat 3.3 Les bénéficiaires des travaux HIMO sont couverts par un paquet de garanties adaptées du socle de protection sociale								

Objectif stratégique 4 : Des mécanismes de gestion technique des garanties de base sont développés grâce aux nouvelles technologies et permettent de disposer d'une base de données et d'un suivi évaluation efficaces

Les revues en 2010 et 2011 de la Banque Mondiale et du BIT ont montré que l'absence de production d'information constitue l'un des principaux points faibles de la quasi-totalité des programmes et dispositifs de protection sociale au Burkina Faso. Cette information est pourtant nécessaire pour un suivi/évaluation et un réajustement des prestations réguliers. Les nouvelles technologies en matière de développement informatique et de communication permettent aujourd'hui de disposer d'outils simples et efficaces d'échanges et de traitement d'information entre différents acteurs. Ces technologies sont disponibles dans la sous région et au Burkina Faso et sont déjà souvent utilisées notamment pour les transferts monétaires. L'investissement dans la construction d'une base de données des bénéficiaires des garanties de base et dans un schéma d'échange d'informations entre ceux-ci, les structures de gestion en front et back office, etc. constitue un élément important de contrôle, d'évaluation, d'évolution et en final de réussite du socle. Dans le cadre de ce plan d'action, il s'agira de recenser les solutions disponibles localement et au niveau international et identifier les mieux adapter. A ce niveau, un échange Sud-Sud devra être promu afin de ne pas chercher à

réinventer et de redévelopper des solutions déjà existantes et fonctionnelles dans certains pays, notamment en Inde, en Afrique de l'est et en Amérique Latine.

Les activités dans le cadre de cet objectif viennent en appui aux précédentes et visent à permettre un contrôle, un suivi et une évaluation régulière des bénéficiaires. Il s'agit de mettre en place un système d'information capable de travailler en lien avec ceux existants (CNSS) ou devant être développés (Assurance maladie) et pouvant exploiter les technologies de communication pour l'échange d'informations avec les bénéficiaires, les prestataires de soins, etc.

Résultats opérationnels	Activités	Structures leaders	Chronogramme					Indicateurs
			2012	2013	2014	2015	2016	

5 Modalités de mise en œuvre

5.1 Mécanismes de mise en œuvre et coordination

Les domaines de cette approche intégrée sont transversaux aux politiques et plans d'action sectoriels des ministères en charge du Travail, de l'Emploi et de l'Action sociale. La mobilisation des ressources et le financement de ce plan d'action intéresse par ailleurs le ministère de l'Economie et des Finances. Plutôt que de mettre en œuvre un nouveau cadre institutionnel de coordination, il est proposé de placer ce plan d'action au sein du dispositif de mise en œuvre et de suivi évaluation proposé par la PNPS.

Ce dispositif repose sur :

- **Un organe de décision et d'orientation** : Le Conseil national pour la protection sociale (CNPS) qui regroupe les représentants du gouvernement, des institutions nationales, et ceux des partenaires au développement (société civile, secteur privé, acteurs locaux et partenaires techniques et financiers). Il est présidé par le Premier Ministre, assisté de trois vice-présidents : le ministre de l'Economie et des finances, le ministre de l'Action sociale et de la solidarité nationale et le ministre de la Fonction publique, du travail et de la sécurité sociale.

Le CNPS est chargé de :

- donner des orientations en vue d'améliorer les actions en faveur des bénéficiaires ;
 - coordonner et contrôler les actions entrant dans le cadre des différentes composantes de la politique nationale de protection sociale ;
 - examiner et adopter les programmes de travail du Secrétariat permanent ;
 - valider les études et tout rapport qui lui seront soumis par le Secrétariat permanent ;
 - faire des recommandations au Secrétariat permanent ;
 - assurer une synergie d'actions de tous les acteurs intervenant dans le domaine de la PS ;
 - assurer le plaidoyer pour la mobilisation des ressources et le soutien en faveur de la PS et développer un partenariat actif.
- **Différents organes de coordination** :
 - Le Secrétariat permanent du CNPS (SP/CNPS) chargé de la préparation des sessions du CNPS, de l'exécution et du suivi des décisions et recommandations.
 - Les cellules interministérielles spécialisées. La PNPS prévoit une cellule chargée des filets sociaux et une autre en charge de l'assurance sociale.
 - Des cellules régionales de la protection sociale

Les mesures de cette approche reposent sur des mécanismes de transferts ainsi que l'extension de l'assurance sociale et sont par conséquent transversales aux deux cellules interministérielles, aussi est-il proposé de créer une cellule interministérielle spécialisée en charge de la mise en œuvre des programmes de ce plan d'action intégré.

5.2 Besoin de ressources

Partie à compléter suite à l'atelier RAP

Les options de ce plan d'action reposent volontairement sur un mélange de mécanismes semi contributifs et non contributifs afin de construire un ensemble de prestations qui soient abordables à la fois pour les groupes cibles et pour l'Etat.

La revue des dépenses et des performances de la protection sociale (SPER) réalisée en 2010 a montré que le budget social total représentait 7% du PIB en 2007 et 2008, soit respectivement 227 et 254 milliard de FCFA.

Ce budget est financé pour un peu plus d'un tiers par l'Etat (2,4% PIB, 4% des recettes et 11% des dépenses du budget national (opérations consolidées de l'administration centrale)). Un autre tiers provient de l'aide internationale et le dernier tiers est constitué des ressources de la CNSS et de la CARFO (contributions des employeurs et travailleurs).

Le SPER a permis de souligner l'absence de contribution des ménages de l'économie informelle et du monde rural au financement de la protection sociale. Les systèmes de micro assurance existants au Burkina Faso, ainsi que dans la sous région, ont pourtant montré qu'il est possible de capter les contributions de ces ménages et que ces derniers sont prêts à contribuer lorsqu'ils se voient proposer des produits d'assurance de qualité, en termes de couverture des risques et de gestion technique.

Un autre constat important du SPER est l'importance des coûts administratifs au niveau de la CNSS où la majeure partie des contributions visent à couvrir les frais de fonctionnement. Cet aspect constitue un handicap majeur pour une ouverture des prestations aux travailleurs de l'économie informelle. Un travail de rationalisation s'avère par conséquent nécessaire dans le cadre d'une politique d'extension de la sécurité sociale

Dans ce contexte, la mobilisation de ressource pour ce plan d'action devrait reposer sur :

- Le budget de l'Etat avec d'une part une réallocation des dépenses actuelles de protection sociale (abandon des subventions généralisées mal ciblées) et d'autre part un élargissement de l'espace fiscal.
- Le recouvrement de contribution des ménages de l'économie informelle et du monde rural dans la limite de leur capacité contributive.
- L'aide extérieure qui devrait surtout se focaliser sur les investissements nécessaires pour la mise en œuvre des mesures. Ces aides pourront venir en appui des transferts sociaux sur la base d'engagements à long terme des bailleurs de fonds.

5.3 Suivi et évaluation

De la même façon que pour la mise en œuvre et la coordination, il est proposé d'insérer ce plan d'action au sein du dispositif de suivi évaluation prévu par la PNPS qui repose sur trois instances :

- Les sessions du conseil national pour la protection sociale prévues 2 fois par an pour l'examen et la validation des rapports de mise en œuvre des cellules spécialisées ;
- Les sessions des cellules spécialisées
- Les sessions des cellules régionales pour la protection sociale.

6 Premier scénario possible d'un socle de protection sociale

A compléter avec résultats atelier sur des scénarios RAP

ANNEXE 1 : DEFINITIONS

Transfert sociaux

Les transferts sociaux sont une redistribution du revenu qui s'opère soit en nature (accès à des biens et services sociaux), soit en espèces, d'une catégorie sociale à une autre (par exemple des actifs à la population âgée). Peuvent prétendre en bénéficier les personnes qui se sont acquittées de certaines obligations (par exemple le versement de cotisations) ou qui remplissent certains critères sociaux ou fonctionnels (maladie, pauvreté, emploi dans les travaux publics). Depuis quelques années, on utilise cette expression pour désigner les régimes universels qui délivrent des prestations à l'ensemble de la population, la résidence étant la seule condition d'ouverture des droits, ou les dispositifs d'aide sociale qui imposent d'autres obligations concrètes aux bénéficiaires (on parle de «transferts en espèces soumis à conditions», voir ci-dessous).

Protection sociale

Le terme «protection sociale» revêt souvent un sens plus large que ceux de «sécurité sociale» (et englobe notamment la protection mutuelle des membres d'une famille ou d'une collectivité). L'expression est également utilisée dans certains contextes dans un sens plus étroit (auquel cas elle sert à désigner uniquement les dispositifs destinés aux membres les plus pauvres ou les plus vulnérables ou aux exclus de la société). «Protection sociale» et «sécurité sociale» sont souvent utilisés de manière interchangeable, ce qui est regrettable. Dans le présent rapport, par souci de pragmatisme, les termes «protection sociale» désigneront la protection offerte par les systèmes de sécurité sociale contre certains risques et besoins sociaux.

Nb : Il convient de noter que le BIT utilise le titre officiel «Secteur de la protection sociale» pour désigner un éventail de programmes qui dépasse le champ de la seule sécurité sociale. dans la mesure où il traite des questions comme la sécurité au travail, les migrations de main-d'œuvre et d'autres aspects des conditions de travail comme la durée du travail, les salaires, etc.

Sécurité sociale

La notion de sécurité sociale retenue ici couvre l'ensemble des dispositifs de prestations, en espèces ou en nature, visant à garantir une protection contre, notamment :

- l'absence de revenu tiré du travail ou son insuffisance, imputable à l'un des facteurs suivants: maladie, invalidité, maternité, accident du travail et maladie professionnelle, chômage, vieillesse, décès d'un membre de la famille;
- le manque d'accès ou l'accès inabordable aux soins de santé;
- l'insuffisance du soutien familial, en particulier pour les enfants et les adultes à charge;
- la pauvreté et l'exclusion sociale en général.
- Les régimes de sécurité sociale peuvent être contributifs (assurance sociale) ou non contributifs.

Assistance sociale

On parle généralement d'assistance sociale pour désigner les prestations sociales dont l'octroi est subordonné au niveau de revenu du bénéficiaire et qui sont donc soumises à des conditions de

ressources ou autres (ciblage géographique). Ces prestations visent généralement à atténuer ou à réduire la pauvreté. Elles peuvent être fournies en nature ou en espèces.

Les dispositifs d'assistance sociale soumis à conditions imposent aux bénéficiaires (et/ou aux membres de leurs familles), notamment, de participer à des programmes publics déterminés (en matière de santé ou d'éducation). Depuis quelques années, on parle de systèmes ou mécanismes de transferts en espèces soumis à conditions pour désigner les dispositifs de ce type.

L'assistance sociale est généralement financée par l'impôt, et l'ouverture des droits aux prestations n'est pas subordonnée à une contribution directe du bénéficiaire ou de son employeur.

Nb : La définition dans le rapport VI utilise le terme « aide sociale ». On prend ici celui d'assistance sociale qui est utilisé au Burkina Faso.

Socle de protection sociale ou socle social

Ces termes servent à désigner un ensemble de droits, services et infrastructures de base dont chacun devrait pouvoir jouir. Ils correspondent par bien des aspects aux « obligations fondamentales » destinées à garantir la réalisation des droits consacrés par les traités sur les droits de l'homme, à tout le moins à des niveaux essentiels minimums.

Les Nations Unies proposent que le Socle de protection sociale comporte deux composantes principales qui contribuent à la réalisation de certains droits de l'homme :

- composante services: accès géographique et financier aux services essentiels (eau, assainissement, santé, éducation);
- composante transferts: ensemble élémentaire de transferts sociaux de base, en nature ou en espèces, destinés à assurer un revenu minimal et à garantir l'accès aux services essentiels, dont les soins de santé.

Source : Rapport VI, La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable, Discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, BIT, 2011.

Travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO)

L'approche HIMO telle que préconisée par le BIT a considérablement évolué pendant les dernière trente ans. En premier lieu, l'approche tentait à maximiser l'utilisation de la main-d'œuvre dans les petits travaux en milieu rural. L'HIMO a souvent été synonyme de travaux à basse productivité, une réponse aux crises, de petits travaux temporaires. Ainsi, l'approche comme telle était envisagée quasi exclusivement comme moyen « d'occuper » la main-d'œuvre.

Suite aux préjugés inévitables qui se sont manifestés contre l'approche, pour des raisons cités ci-dessus, le BIT à travers ses programmes dans différents pays, a orienté sa coopération plutôt vers des programmes durables, du point de vue technique ainsi qu'économique. En bref, les infrastructures créées par l'approche HIMO doivent en principe être de qualité et de coûts comparables à celles construites par des techniques classiques basées sur l'équipement lourd. D'ailleurs l'HIMO ne s'applique pas à toute la gamme d'infrastructures. L'approche doit être utilisée seulement dans le cas où les critères de coût et de qualité sont satisfaits. L'évolution de l'approche a également pris en compte les éléments suivants :

- Les programmes peuvent être multisectoriels et orientés vers des régions ou circonscriptions géographiques spécifiques où sont réalisées différentes catégories d'infrastructures dans un but du développement local intégré.

- Les programmes peuvent aussi être sectoriels (transports, irrigation, protection de l'environnement, etc.). Dans ce cas, ils sont le plus souvent mis en œuvre par les départements techniques responsables du secteur.
- Les programmes peuvent intervenir en milieu rural comme en milieu urbain.
- Bien qu'au départ, les travaux étaient réalisés en régie (c'est-à-dire par les travailleurs engagés directement par l'Etat), la plupart de programmes sont actuellement réalisés par des petites ou moyennes entreprises - ou bien par des organisations communautaires - ayant reçues au préalable une formation théorique et pratiques par le biais des chantiers-écoles.
- Bien que l'on pense souvent que l'HIMO suppose que la productivité des travailleurs soient faibles, les systèmes de rémunération – tels que le paiement à la tâche - sont introduits pour stimuler un meilleur rendement. Pour que les travaux HIMO représente une alternative valable et soit compétitifs avec les méthodes basées sur l'équipement lourd, il faut que les travailleurs soit productives et bien rémunérés.
- L'outillage et l'équipement utilisé sur les chantiers doivent encourager la productivité de travail dans des conditions de sécurité ;
- Les responsables des programmes et chantiers doivent veiller au respect des normes internationales du travail ;
- L'approche ne devra pas être figée mais adaptée aux coûts et conditions de travail locaux.

Bien que l'HIMO soit toujours et souvent considérée comme une mesure de protection sociale, cette façon de percevoir l'approche risque de compromettre le progrès réalisé par le BIT et les gouvernements pour recadrer l'approche en faveur de l'emploi productif et durable. L'utilisation des travaux HIMO dans le cadre d'un programme de protection sociale fait courir le risque de revenir au point de départ d'il y a trente ans, quand les résultats du travail (en termes d'infrastructures ou de biens communautaires) étaient négligé en faveur du « vite fait » c- une situation qui est en partie responsable du déconsidération ou de « l'oubli » de l'approche pendant ces dernières années.

(source : Steven Miller, vers une stratégie de travaux publics a haute intensité de main-d'œuvre au Burkina Faso, janvier 2012, BIT)

ANNEXE II : Tableau de mise en œuvre de l'objectif stratégique 2 : Renforcer la création d'emploi, Résultats liés à l'approche HIMO – PAO / PNE, 2008

Résultats opérationnels	Produits attendus	Activités	Structure leader	Chronogramme				Budget estimatif	
				2007	2008	2009	2010	millions de FCFA	milliers de USD
4.11 La création d'emploi par l'approche HIMO est promue	4.11.1 Les voies et moyens d'une relance de l'approche HIMO sont définis	4.11.1.1 Mener des consultations entre toutes les parties publiques et privées concernées en vue de dégager un consensus pour la promotion progressive de l'approche HIMO pour la réalisation et l'entretien d'infrastructures prévues dans le programme d'investissements publics, ou de projets de travaux initiés avec un but dominant d'emploi ;	MJE - MEDEV	X				SI	
		4.11.1.2 Etablir un Groupe de réflexion chargé de définir les conditions d'extension de l'approche HIMO pour la réalisation et l'entretien des ouvrages publics	MJE - MEDEV	X				SI	
		4.11.1.3 Faire, dans ce cadre, le bilan de la démarche HIMO expérimentée au Burkina Faso, son évolution, les acquis capitalisés, les échecs et leurs raisons et plus généralement les leçons à tirer de l'expérience passée ;	MJE - MEDEV	X	X			10	20
		4.11.1.4 Analyser à cette occasion, de façon approfondie, le projet actuel Fonds HIMO pour en tirer les enseignements, notamment sur les méthodes suivies, sur les difficultés, sur les conditions d'une extension, sur le degré de maîtrise du processus par l'équipe technique de la Cellule actuelle ;	MJE - MEDEV	X	X			Inclus dans 4.11.1.3	
		4.11.1.5 Examiner, avec les parties concernées les possibilités d'orienter certains programmes ou projets d'investissement public déjà retenus vers des méthodes de réalisation HIMO ;	MJE - MEDEV	X	X			SI	
		4.11.1.6 Examiner avec les PME du secteur privé, et plus spécialement le Syndicat national des entreprises de BTP – SNEBTP -, les conditions d'une introduction de l'approche et les mesures à prendre compte tenu notamment des préoccupations actuelles des entreprises du secteur ;	MJE - MEDEV	X	X			AD	
		4.11.1.7 Définir au moins cinq aspects essentiels d'une extension progressive de l'approche	MJE - MEDEV	X	X			SI	
		4.11.1.8 Un atelier groupant toutes les parties concernées entérine l'approche retenue	MJE - MEDEV		X			2	4
	4.11.2 Une relance progressive de l'approche HIMO	4.11.2.1 Définir deux projets à réaliser par la voie HIMO, l'un en milieu urbain et l'autre en milieu rural, et destinés à servir de projets pilotes à usage d'expérimentation et de mise au point des méthodes et interventions nécessaires ;	MJE - MEDEV		X			9	18

Résultats opérationnels	Produits attendus	Activités	Structure leader	Chronogramme				Budget estimatif	
				2007	2008	2009	2010	millions de FCFA	milliers de USD
	est mise en œuvre	4.11.2.2 Mettre en œuvre les projets pilotes ;	MJE - MEDEV		X	X	X	AD	
		4.11.2.3 Prendre également option à cette occasion sur un projet préparé par l'ANPE et intitulé : « Programme de réalisation d'infrastructures communautaires à haute intensité de main d'œuvre » ;	MJE - MEDEV		X			AD	
		4.11.2.4 Prendre rendez-vous pour évaluer les projets pilotes entrepris, en tirer les enseignements et définir la démarche ultérieure d'extension et ses conditions indispensables	MJE - MEDEV				X	SI	

ANNEXE II : MATRICE DES INDICATEURS DE SUIVI EVALUATION

Objectifs	Indicateurs de suivi	Cibles					Source statistique /contrôle	Hypothèses
		2012	2013	2014	2015	2016		
Objectif stratégique 1:								
	▪							
	▪							
	▪							
Objectif stratégique 2:								
	▪							
	▪							
	▪							
Objectif stratégique 3 :								
	▪							
	▪							
	▪							
Objectif stratégique 4 (?)								
	▪							
	▪							
	▪							