



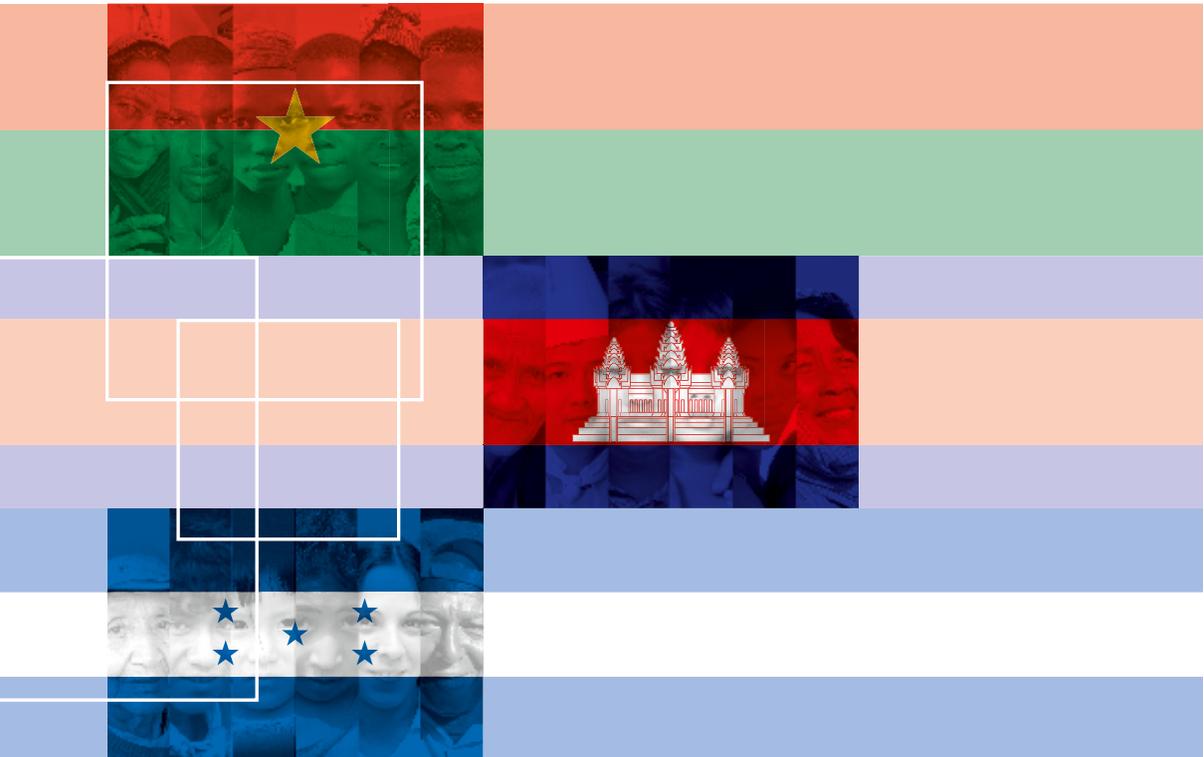
Organisation
internationale
du Travail



Union
européenne

Coordonner les politiques de la protection sociale et de l'emploi

Expériences au Burkina Faso, au Cambodge et au Honduras



Coordonner les politiques de la protection sociale et de l'emploi

Expériences au Burkina Faso, au Cambodge
et au Honduras

Coordonner les politiques de la protection sociale et de l'emploi

Expériences au Burkina Faso, au Cambodge
et au Honduras

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante : Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel : pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Coordonner les politiques de la protection sociale et de l'emploi : expériences au Burkina Faso, au Cambodge et au Honduras / Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi, un projet BIT/ UE ; Bureau international du Travail. – Genève : BIT, 2013

ISBN: 978-92-2-227325-6 (impression)

ISBN: 978-92-2-227326-3 (web pdf)

International Labour Office; EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment protection sociale / création d'emploi / promotion de l'emploi / politique de l'emploi / lutte contre la pauvreté / emploi des jeunes / groupes vulnérables / évaluation de projet / Burkina Faso / Cambodge / Honduras

02.03.1

Données de catalogage avant publication du BIT

La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité des auteurs et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante : Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel : pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web : www.ilo.org/publns.

Avant-propos et remerciements

En 2009, le Bureau international du Travail (BIT) et l'Union européenne ont lancé un projet intitulé « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » en réaction à la crise économique internationale¹. Le projet a été mené entre novembre 2009 et décembre 2012. À l'origine, il aurait dû couvrir quatre pays pilotes, mais finalement les projets nationaux ont été développés dans trois pays : au Burkina Faso, au Cambodge et au Honduras. L'objectif général consistait à assister les pays pilotes dans le développement de politiques cohérentes de protection sociale et de l'emploi dans le contexte d'une stratégie du travail décent pour répondre à la crise économique. Les pays pilotes ont été choisis selon plusieurs critères : vision interrégionale ; statut de pays à revenu faible et intermédiaire ; défis considérables concernant la pauvreté et le marché du travail ; diversité géographique ; forte nécessité de construire des politiques cohérentes de protection sociale et de l'emploi ; engagement fort de la part des gouvernements et des partenaires sociaux pour mettre en œuvre ces politiques.

Le BIT et l'Union européenne ont conçu le projet conformément à leurs engagements tels qu'ils sont énoncés dans le Consensus européen pour le développement, dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) et selon l'engagement de l'UE en faveur d'un travail décent pour tous. L'hypothèse était la suivante : un cadre cohérent pour les politiques de protection sociale et de l'emploi aurait un impact plus fort que des politiques isolées. Le principal objectif de la conception du projet était de reconnaître que les problèmes liés à la protection sociale et à l'emploi ne

¹ BIT et UE : *Improving social protection and promoting employment*, document de projet DCI-HUM/2008/2009, Bruxelles/Genève, 2009, mimeo.

peuvent pas être résolus par des interventions fragmentées et isolées, et qu'une action soutenue et concertée est nécessaire dans un large éventail de domaines politiques et impliquant un grand nombre de parties prenantes. En outre, la crise financière mondiale en 2008-09 a éveillé les craintes suivantes : dans un certain nombre de pays en voie de développement, une grande partie des progrès en matière de lutte contre la pauvreté et de création d'emplois obtenus au cours des années précédentes pourrait être perdue à cause de la récession mondiale. En conséquence, le projet a envisagé la proposition de plans d'action nationaux pour étendre la couverture de la protection sociale et promouvoir l'emploi.

La conception du projet a prévu, pour chacun des pays, deux études diagnostiques : une qui porterait sur l'évolution récente du marché du travail et sur les défis liés à l'emploi; et l'autre, sur la constellation actuelle de la couverture et des politiques de protection sociale. Toutes ces études ou leurs versions préliminaires ont été livrées au mois d'août 2011. Elles ont ensuite été présentées en vue d'une discussion et d'une validation par les partenaires sociaux dans chacun des trois pays entre septembre et novembre 2011. En se fondant sur les études et après un débat avec les partenaires tripartites lors des réunions du comité de pilotage tenues entre janvier et mai 2012, une version préliminaire du document, contenant des propositions d'action synergique entre les politiques de protection sociale et de l'emploi, a été élaborée dans chaque pays pour le mois d'août 2012. Ces plans d'action préliminaires se fondaient, d'un point de vue pragmatique, sur les documents stratégiques et les initiatives politiques déjà en place dans les trois pays. La décision fondamentale adoptée a consisté à conférer une valeur ajoutée aux actions déjà déployées par les partenaires nationaux, au lieu de créer de nouveaux documents ou des activités qui pourraient être en conflit avec ceux déjà existants.

Les plans d'action préliminaires ont été distribués et discutés lors d'un dialogue social national (en mars 2012 au Cambodge, en mai 2012 au Burkina Faso et en octobre 2012 au Honduras). Les opinions des partenaires nationaux ont convergé sur un certain nombre de points.

Parallèlement à ces actions, le projet a également dispensé une formation aux membres des comités nationaux de pilotage en 2011, ainsi qu'une formation portant sur la politique sociale et des indicateurs liés à l'emploi et des méthodes quantitatives en 2011 et 2012. À la fin du projet en décembre 2012, une conférence internationale a été organisée pour présenter et comparer les expériences des pays, en fonction de l'expérience du projet avec les pays à revenu faible et intermédiaire, pour pouvoir ensuite élaborer un ensemble de suggestions dans l'optique d'une future assistance technique de l'Union européenne et du BIT dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale.

De nombreuses personnes ont généreusement donné de leur temps et ont partagé leur expertise dans chacun des projets nationaux; il est impossible

de toutes les énumérer ici. Nous les remercions pour leur assistance. Nous souhaiterions remercier en particulier les auteurs des trois études de cas figurant dans ce rapport : Olivier Louis dit Guérin (Burkina Faso), Arthur van de Meerendonk (Cambodge) et José Rafael del Cid (Honduras). Nous tenons également à remercier nos collègues de la Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne (EuropeAid), ainsi que les équipes des Départements de la sécurité sociale et des politiques de l'emploi du BIT.

Table des matières

Avant-propos et remerciements	v
Abréviations, sigles et acronymes	xv
1 Le projet BIT/UE « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » : Vue d'ensemble	1
1.1 Structure et méthodologie du projet	1
1.2 Développements récents au BIT et à l'UE liant les politiques de la protection sociale et de l'emploi	5
1.3 Articulation conceptuelle entre l'emploi et la protection sociale	10
1.4 Articulations dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques	17
1.4.1 Le niveau stratégique	18
1.4.2 Le niveau de l'élaboration des politiques	21
1.4.3 Le niveau opérationnel	23
1.5 Expériences issues du projet	24
1.5.1 Burkina Faso	24
1.5.2 Cambodge	28
1.5.3 Honduras	32
1.6 Résultats des dialogues nationaux	36
Références	40
2 Burkina Faso : Un socle de protection sociale pour les jeunes en situation de non ou de sous-emploi, pauvres et vulnérables	43
2.1 Introduction	43
2.2 Promouvoir l'emploi et étendre la protection sociale : une priorité pour le Burkina Faso	45
2.2.1 De bonnes mais fragiles performances macroéconomiques	45
2.2.2 Une croissance économique qui a peu d'impact sur le développement humain	46

2.2.3	La création d'emplois productifs et de qualité : un défi majeur	48
2.2.4	La protection sociale : un ensemble hétérogène et une couverture faible	51
2.2.5	Promouvoir l'emploi de qualité et étendre la protection sociale : des priorités de la SCADD	54
2.3	Élaboration d'une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi au Burkina Faso	56
2.3.1	Mettre en synergie les mesures des politiques nationales sectorielles	57
2.3.2	Cibler les jeunes femmes et hommes en situation de non ou de sous-emploi, pauvres et vulnérables	59
2.3.3	Construire un socle de protection sociale pour ces jeunes femmes et hommes	60
2.4	Le coût d'un socle de protection sociale	65
2.4.1	Le financement et l'administration des garanties élémentaires de protection sociale par des transferts sociaux de l'État	65
2.4.2	Trois exemples de scénarios de coûts	66
2.5	Les défis à relever pour la mise en œuvre d'un socle de protection sociale	68
2.5.1	Un processus de mise en œuvre basé sur le dialogue national	68
2.5.2	Une organisation et une administration basées sur l'existant	69
2.5.3	La mobilisation de ressources	70
2.5.4	Le suivi et l'évaluation	72
2.6	Conclusion	73
	Références	75
3	Cambodge : Développement de stratégies de la protection sociale et de l'emploi	77
3.1	Introduction	77
3.2	Vers des politiques intégrées de l'emploi et de la protection sociale	82
3.2.1	Déséquilibres du marché du travail	84
3.2.2	Accroissement de la base productive	85
3.2.3	La crise économique et financière mondiale et l'intégration économique dans la région	85
3.2.4	Conclusion	86

3.3	Quels sont les éléments qui conduisent à ce cadre stratégique intégré?	87
3.3.1	L'engagement du gouvernement cambodgien dans la création d'un cadre stratégique intégré	87
3.3.2	Articulation entre les instruments	88
3.3.3	Mise en œuvre	90
3.4	Extension de la protection sociale et établissement d'un socle de protection sociale au Cambodge	92
3.4.1	Estimation des coûts des objectifs stratégiques de la NSPS ..	93
3.4.2	Estimation des coûts de la protection sociale de la santé	95
3.4.3	Estimation des coûts des travaux publics	96
3.5	Développement des « diamants de croissance »	97
3.6	Quels sont les défis à surmonter?	100
3.6.1	Défis institutionnels et de mise en œuvre	100
3.6.2	Le rôle des partenaires sociaux	102
3.6.3	Enseignement et formation professionnelle (EFTP)	104
3.7	Conclusion	105
	Références	108
4	Honduras : Développement d'une proposition pour une politique de l'emploi et de la protection sociale : vue d'ensemble et enseignements tirés	109
4.1	Introduction	109
4.2	Contexte sociogéographique du Honduras	110
4.3	Emploi et protection sociale : situation actuelle	113
4.4	Instruments de la politique de l'emploi et de la protection sociale	116
4.4.1	Emploi et employabilité	117
4.4.2	Protection sociale	117
4.4.3	Politique de protection sociale (PPS)	122
4.5	Dialogues avec le Conseil économique et social (CES) et les acteurs tripartites	126
4.6	Recommandations pour une politique de l'emploi et de la protection sociale (PEPS)	130
4.6.1	Orientations pour une PEPS	131
4.6.2	Plan d'action national pour l'emploi et la protection sociale ..	134

4.7 Enseignements tirés : ébauche des travaux à venir	138
Références	140

5 Observations, recommandations et conclusions 143

5.1 Lier l'emploi et la protection sociale au niveau stratégique et au niveau de l'élaboration des politiques	144
5.2 Défis liés au renforcement des institutions et à la fragmentation des programmes	147
5.3 Dialogue social, société civile et secteur privé	149
5.4 Le financement des politiques de l'emploi et de la protection sociale	151
5.5 Approche fondée sur les droits	153
5.6 Conclusion	155

Tableaux

1.1 Les dialogues nationaux : questions clés et points de consensus ..	37
2.1 Burkina Faso. Indicateurs économiques et financiers, 2005-2010 ..	45
2.2 Burkina Faso. Profil de la démographie, 1990-2010	47
2.3 Burkina Faso. Indicateurs de développement social, 1995 et 2008	47
2.4 Burkina Faso. Estimations des tendances de la pauvreté (monétaire) basées sur les comptes nationaux, 1998-2009	48
2.5 Burkina Faso. Distribution de l'emploi par statut selon le sexe, 15 ans et plus, 2003 et 2007	51
2.6 Burkina Faso. Sources de financement du budget social en 2008 ..	53
2.7 Burkina Faso. Mise en synergie des mesures des politiques nationales sectorielles	58
2.8 Burkina Faso. Répartition des jeunes selon le milieu de résidence et le niveau de vie du ménage	59
2.9 Burkina Faso. Groupes cibles des scénarios	66
2.10 Burkina Faso. Progressivité de la couverture	66
2.11 Burkina Faso. Valeur des prestations	67
3.1 Cambodge et sa région. Développement humain, différentes années, 2000-2011	77

3.2	Cambodge. Croissance du PIB et composition par secteurs, 2002-2008	83
3.3	Emploi vulnérable, monde et régions sélectionnées, 2000, 2007 et 2010	84
3.4	Travailleurs pauvres, monde et régions sélectionnées, 2000, 2007 et 2010	84
3.5	Cambodge. Objectifs stratégiques et interventions proposées par la NSPS, 2011	92
3.6	Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : assistance alimentaire et transferts aux familles avec enfants, 2012, 2016 et 2020	93
3.7	Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : pensions pour les personnes âgées et transferts aux invalides, 2012, 2016 et 2020	94
3.8	Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : dépenses totales pour les objectifs 1, 2 et 5, 2012, 2016 et 2020	95
3.9	Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : extension de la protection sociale de la santé, 2012, 2016 et 2020	96
3.10	Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : programmes de travaux publics, 2012, 2016 et 2020	97
3.11	Cambodge. Application du concept de diamant de croissance pour le secteur de la production de riz	99
4.1	Honduras et autres pays d'Amérique centrale. Indicateurs de développement, 2007-2011	111
4.2	Honduras. Programmes existants de création d'emplois et d'amélioration de l'employabilité	118
4.3	Honduras. Politique de l'emploi : orientations recommandées	132

Figures

1.1	Séquence des activités nationales selon les plans du document du projet	4
1.2	Articulations en amont et en aval entre l'emploi et la protection sociale	15
1.3	Cercle vertueux potentiel établissant un lien entre l'emploi et la protection sociale	17
2.1	Burkina Faso. Répartition des ressources par sources de financement	53

Coordonner les politiques de la protection sociale et de l'emploi

2.2	Burkina Faso. Trois grands objectifs stratégiques	57
2.3	Burkina Faso. Coûts des trois scénarios, 2010-2022	67
2.4	Burkina Faso. Architecture du socle de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes	69
3.1	Cambodge. La Stratégie rectangulaire	79
3.2	Cambodge. Chevauchements entre les instruments de la NSPS et de la NES	89
3.3	Cambodge. Le Service PEOPLE	91
3.4	Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : dépenses totales pour les objectifs 1, 2 et 5, 2012-2020	95
3.5	Cambodge. Le « diamant de croissance » et ses dimensions	98
3.6	Cambodge. Schéma de la structure de coordination	102
4.1	Honduras. Situation géographique	111
4.2	Honduras. Plan d'action national pour l'emploi et la protection sociale	136

Encadrés

3.1	Cambodge. Programmes EFTP : quelques défis à relever	104
4.1	Honduras. Scénario pour un socle de protection sociale	125
4.2	Honduras. Quelques points de consensus tripartite sur la PEPS ..	137

Abréviations, sigles et acronymes

AISS	Association internationale de la sécurité sociale
ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
BASD	Banque asiatique de développement
BCH	Banque centrale du Honduras (Banco Central de Honduras)
BIT	Bureau international du Travail
CARFO	Caisse autonome de retraite des fonctionnaires (Burkina Faso)
CDAR	Conseil pour le développement agricole et rural (Cambodge)
CBHI	Assurance-maladie communautaire (<i>community-based health insurance</i>)
CENET	Centre national pour la formation professionnelle (Centro nacional de educación para el trabajo) (Honduras)
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CES	Conseil économique et social (Consejo Económico y Social) (Honduras)
CNPT	Comité national de pilotage tripartite
CNSE	Conseil national suprême pour l'économie (Cambodge)
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale (Burkina Faso)
CNPS	Conseil national pour la protection sociale (Burkina Faso)
COHEP	Conseil hondurien de l'entreprise privée (Consejo Hondureño de la Empresa Privada)
CPP	Parti populaire cambodgien (Cambodian People's Party)

CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (Burkina Faso)
DGEP	Direction générale pour l'économie et la planification (Burkina Faso)
EFTP	Enseignement et formation techniques et professionnels
EPL	Législation sur la protection de l'emploi (<i>employment protection legislation</i>)
FAFPA	Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Burkina Faso)
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FENAB	Fédération nationale des artisans du Burkina Faso
FMI	Fonds monétaire international
Fonds C/S	Fonds des communes/sangkat (Cambodge)
GAN	Grand accord national en faveur du développement durable et de l'équité sociale (Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Sostenible con Equidad Social) (Honduras)
HEF	Fonds de financement de la santé (<i>health equity funds</i>)
HIMO	Programmes à haute intensité de main-d'œuvre
IDE	Investissements directs étrangers
IFAD	Fonds international pour le développement agricole (International Fund for Agricultural Development)
IHSS	Institut de sécurité sociale du Honduras (Instituto Hondureño de Seguridad Social)
INFOP	Institut national de formation professionnelle (Instituto de Formación Profesional) (Honduras)
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances (Ministry of Economy and Finance) (Cambodge)
MJFPE	Ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (Burkina Faso)
MOEYS	Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (Ministry of Education, Youth and Sport) (Cambodge)
MOH	Ministère de la Santé (Ministry of Health) (Cambodge)
MOLVT	Ministère du Travail et de la Formation professionnelle (Ministry of Labour and Vocational Training) (Cambodge)
MOP	Ministère de la Planification (Ministry of Planning) (Cambodge)

MOSVY	Ministère de l'Action sociale, des Anciens combattants et de la Réhabilitation des jeunes (Ministry of Social Affairs, Veterans and Youth Rehabilitation) (Cambodge)
MRD	Ministère du Développement rural (Ministry for Rural Development) (Cambodge)
NCDD	Comité national pour le développement démocratique sous-national (National Committee for Sub-National Democratic Development) (Cambodge)
NEA	Agence nationale pour l'emploi (National Employment Agency) (Cambodge)
NES	Stratégie nationale pour l'emploi (<i>national employment strategy</i>)
NFV	Fonds national pour les anciens combattants (National Fund for Veterans) (Cambodge)
NSDP	Plan national de développement stratégique (National Strategic Development Plan) (Cambodge)
NSPS	Stratégie nationale de protection sociale (National Social Protection Strategy) (Cambodge)
NSSF	Fonds national de sécurité sociale des employés du secteur privé (National Social Security Fund) (Cambodge)
NSSFC	Fonds national de sécurité sociale pour les fonctionnaires (National Social Security Fund for Civil Servants) (Cambodge)
NTB	Commission nationale de formation (National Training Board) (Cambodge)
OIT	Organisation internationale du Travail
OMDC	Objectifs du Millénaire pour le développement du Cambodge
PAM	Programme alimentaire mondial
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PEA	Population économiquement active
PEP	Programme d'emploi public
PEPS	Politique de l'emploi et de la protection sociale (Política de Empleo y de Protección Social) (Honduras)
PES	Service public de l'emploi (<i>public employment service</i>)
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNE	Politique nationale de l'emploi (Burkina Faso)

PNPS	Politique nationale de protection sociale (Burkina Faso)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNT	Politique nationale du travail (Burkina Faso)
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPS	Politique de protection sociale (Política de Protección Social) (Honduras)
PSCE	Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (Burkina Faso)
PTP	Programmes de travaux publics
RAP	Protocole d'évaluation rapide (Rapid Assessment Protocol)
RGC	Gouvernement royal du Cambodge (Royal Government of Cambodia)
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (Burkina Faso)
SPCU	Unité de coordination de la protection sociale (Social Protection and Coordination Unit) (CDAR, Cambodge)
SPER	Revue des dépenses et de la performance de la protection sociale (Social Protection Expenditure and Performance Review)
SPS	Socle de protection sociale
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté (Honduras)
STSS	Ministère du Travail et de la Sécurité sociale (Secretaría de Trabajo y Seguridad Social) (Honduras)
UE	Union européenne
UNDAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population

Introduction

1

Projet BIT/UE « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » Vue d'ensemble

Helmut Schwarzer¹

Ce chapitre aborde la conception et la méthodologie du projet BIT/UE. Il présente un certain nombre de développements récents à l'Union européenne et au BIT en matière de normes, déclarations et recommandations internationales dans le domaine de la protection sociale et de l'emploi. Ensuite, le chapitre présente l'interdépendance de la protection sociale et de l'emploi, d'un point de vue conceptuel et au niveau de l'élaboration de politiques. Après une explication rapide des expériences sur le terrain dans les trois pays pilotes choisis, le chapitre se termine sur une brève analyse comparative des résultats.

1.1 Structure et méthodologie du projet

L'approche choisie pour ce projet est fondée sur le dialogue social et implique la participation et la consultation des ministères responsables, des ministères des Finances et de la Planification, des organisations d'employeurs et de travailleurs, des organisations non gouvernementales et des partenaires pour le développement. Dans chacun des trois pays, un dialogue national a été établi de manière à ce que la question soit abordée avec les parties prenantes. Le dialogue social est une composante essentielle du processus, car sans l'engagement actif de tous les partenaires tripartites et d'autres organisations compétentes une perspective intégrée et la base générale pour la mise en œuvre des interventions proposées ne pourront pas être établies.

¹ Helmut Schwarzer travaille au Département de la sécurité sociale du BIT à Genève. Il a occupé le poste de conseiller technique principal du projet.

Plusieurs instruments ont été utilisés pour évaluer la portée des politiques intégrées. Les premiers outils sont les études diagnostiques énumérées dans la partie « Références » à la fin de ce chapitre (BIT, 2012a-h). Ces études visent également à établir un lien entre le développement dans chacun des trois pays pilotes et les grandes tendances locales, régionales ou mondiales, c'est-à-dire à proposer un contexte pour ces événements qui ne sont pas vraiment isolés, puis à suggérer des orientations en faveur du développement des politiques de la protection sociale et de l'emploi. L'identification des carences du cadre stratégique existant est une étape importante des études diagnostiques.

Le deuxième outil est la Revue des dépenses et de la performance de la protection sociale (Social Protection Expenditure and Performance Review – SPER), une forme particulière d'étude diagnostique réalisée selon une méthodologie consolidée telle qu'elle est appliquée par le BIT. Avec le troisième outil (le calcul des coûts), la SPER est un inventaire établi pour évaluer la portée financière d'un ensemble déjà existant de régimes de protection sociale, ainsi que d'un ensemble limité de scénarios de réformes alternatives. Cet outil offre un aperçu détaillé des programmes de protection sociale actuels, y compris la totalité des régimes d'assurance sociale, des mesures d'assistance sociale et des prestations de soins de santé. Le calcul des coûts subséquent prend la SPER comme point de départ afin de prévoir les coûts des programmes de protection sociale actuels et de certaines politiques sélectionnées à moyen terme (par exemple, au cours de la période 2012-2020, qui correspond à la durée du calcul des coûts réalisés dans les trois pays pilotes). Cela permet d'évaluer si les arrangements prévus et existants sont financièrement réalisables et viables à court et à moyen terme. Les calculs des coûts réalisés dans le cadre du projet sont énumérés dans la partie « Références » à la fin de ce chapitre (BIT, 2012i-k).

Le dernier outil (qui rassemble les trois premiers) est une feuille de route, ou plan national, visant à coordonner les politiques fragmentées et établir une connexion avec le cadre national de planification stratégique plus général. Ce plan national devrait proposer un cadre général d'orientation des activités : il devrait garantir l'élimination des doubles emplois ou des carences ; l'harmonisation des procédures ; l'amélioration des capacités dans les ministères, les gouvernements locaux et les autres organismes ; le renforcement des mécanismes de conformité et de suivi ; et la coordination de l'utilisation des fonds disponibles. Les plans nationaux réalisés dans le cadre du projet sont énumérés dans la partie « Références » (BIT, 2012l-o).

Après la fin des activités sur le terrain, le projet avait anticipé la production de rapports sur les expériences nationales et un rapport de synthèse comparatif qui devaient être distribués lors d'une conférence mondiale, ainsi que sur les sites web respectifs et dans les pays.

Les résultats attendus, selon le document de projet (BIT et UE, 2009) étaient les suivants :

- La mise à disposition d'un diagnostic des situations concernant la protection sociale et l'emploi dans les pays pilotes, soumis au gouvernement et aux partenaires sociaux. Des versions préliminaires des documents de diagnostic ont été soumises aux parties prenantes locales au cours d'ateliers à Tegucigalpa (septembre 2011), Ouagadougou (octobre 2011) et Phnom Penh (novembre 2011).
- La mise à disposition d'un plan d'action national préliminaire pour proposer des politiques d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi, élaboré avec l'appui du dialogue social. Les plans nationaux ont été soumis aux parties prenantes nationales lors de conférences pour le dialogue social à Phnom Penh (mars 2012), Ouagadougou (juin 2012) et Tegucigalpa (octobre 2012).
- Le développement et le transfert des connaissances sur les outils de diagnostic utilisés lors de la préparation des études diagnostiques et des plans d'action préliminaires pour les parties prenantes nationales, élargissant la marge de manœuvre pour le dialogue social spécialisé à venir, concernant l'élaboration des politiques coordonnées de protection sociale et de l'emploi. Des sessions de formation ont eu lieu à Tegucigalpa (septembre 2011 et novembre 2012), Phnom Penh (novembre 2011 et novembre 2012) et Ouagadougou (mars et novembre 2012).
- La dissémination des connaissances créées pour les acteurs nationaux et internationaux grâce à des plateformes de partage des connaissances, des publications et un événement en soutien à la Campagne internationale pour l'extension de la protection sociale pour tous et à la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi de l'OIT².

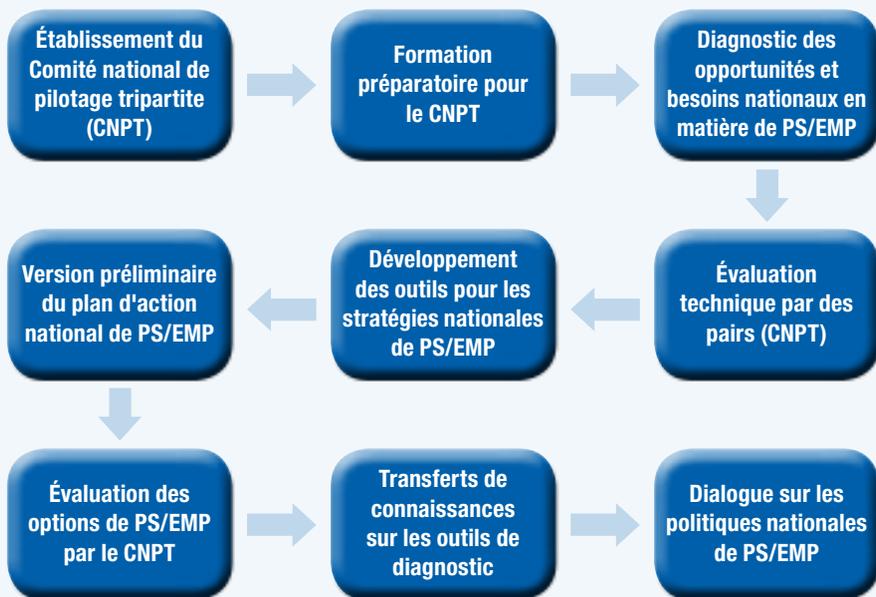
L'ordre des activités du projet au niveau national était le suivant (voir aussi figure 1.1) :

1. Compte tenu de l'accord des partenaires sociaux nationaux des pays pilotes choisis pour le projet, l'action a commencé avec l'établissement d'un Comité national de pilotage tripartite (CNPT) qui a agi en tant qu'interlocuteur principal du projet et a proposé des orientations et des accords sur des aspects de la mise en œuvre, et qui a également

² Les expériences du projet ont également enrichi les discussions lors des Conférences internationales du Travail de 2011 et 2012. Les documents ont été publiés sur le site GESS (Extension mondiale de la sécurité sociale), administré par le Département de la sécurité sociale du BIT, disponible sur : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>.

- élargi la perspective d'assimilation des résultats obtenus au niveau national.
2. La formation liée au projet a été dispensée aux membres du comité de pilotage.
 3. Les études diagnostiques sur les politiques de protection sociale et de l'emploi ont été réalisées dans chacun des trois pays pilotes afin de proposer un inventaire et de recueillir l'information nécessaire à l'élaboration des calculs de coûts et des plans d'action préliminaires.
 4. Dans chaque pays, les études diagnostiques ont été présentées au comité de pilotage, à des spécialistes locaux et à d'autres parties prenantes afin d'être examinées dans le cadre d'un atelier de validation.
 5. En appliquant les outils budgétaires développés pour chacun des pays, les calculs de coûts ont été préparés pour l'évaluation des options relatives aux politiques de la protection sociale et de l'emploi soulevées lors des ateliers de validation et des dialogues subséquents avec les parties prenantes nationales, en particulier pour ces politiques liées aux socles nationaux de protection sociale.

Figure 1.1 Séquence des activités nationales selon les plans du document de projet



Note : PS/EMP = protection sociale et emploi.

Source : Auteur, basé sur BIT et UE, 2009.

6. Un plan d'action national pour l'extension de la protection sociale et la promotion de l'emploi a été rédigé et présenté au comité de pilotage.
7. Le comité de pilotage a donné des orientations quant aux contenus des plans d'action nationaux et aux calculs des coûts.
8. Une nouvelle version du plan d'action préliminaire a été préparée.
9. Un dialogue social national sur les politiques de protection sociale et de l'emploi a été organisé dans chacun des pays, et le plan d'action préliminaire ainsi que d'autres sujets connexes ont été abordés.
10. La formation sur les méthodes quantitatives appliquées au projet a été assurée tout au long de cette période.

Au niveau mondial, après la fin des activités sur le terrain, ce rapport de synthèse sur le projet a été réalisé, et une conférence pour diffuser les résultats des politiques de protection sociale et d'emploi dans les trois pays pilotes a eu lieu à Bruxelles le 3 décembre 2012.

1.2 Développements récents au BIT et à l'UE liant les politiques de la protection sociale et de l'emploi

Après la négociation du projet, un grand nombre de développements, impliquant à la fois le BIT et l'Union européenne, ont eu lieu concernant les normes et les communications dans le domaine des politiques de la protection sociale et de l'emploi. Dans le cas du BIT et en ce qui concerne les politiques de l'emploi, des débats sur l'emploi ont eu lieu durant la 99^e session de la Conférence internationale du Travail (2010). Un ensemble de conclusions y a été adopté (BIT, 2010a). L'année suivante, un des points principaux du programme de la 100^e Conférence internationale du Travail (2011) a été la discussion récurrente sur la protection sociale (Sécurité sociale), dont les conclusions ont finalement conduit à la préparation de la recommandation (n° 202) concernant les socles de protection sociale, 2012, adoptée par la Conférence lors de sa 101^e session (2012). Au cours de cette même conférence, un autre sujet clé du programme était l'analyse de la crise de l'emploi des jeunes, qui a entraîné l'adoption de la résolution intitulée *La crise de l'emploi des jeunes : Appel à l'action* (Appel à l'action des jeunes). Enfin, la Commission européenne a publié en août 2012 *La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne*, orienté par son Programme pour le changement, correspondant au résultat d'un processus de consultation global au niveau international. Ces quatre développements récents sont détaillés ci-après.

Les conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi adoptées par la Conférence internationale du Travail en 2010 (BIT, 2010a, paragr. 42)

ont souligné le fait que les quatre objectifs stratégiques pour un travail décent étaient inséparables, étroitement liés et se renforçaient mutuellement. L'approche du travail décent est de plus en plus considérée comme un élément clé du cadre d'un nouveau paradigme de développement socio-économique, caractérisé par une croissance équitable centrée sur l'emploi et entraînée par les revenus :

- i) tout le potentiel de croissance socio-économique d'une société ne peut être réalisé si les personnes ne bénéficient pas d'un socle de protection sociale;
- ii) de la même manière, les régimes de sécurité sociale ne peuvent pas être financés sans une base économique et sans une base d'emploi saine;
- iii) l'emploi choisi librement ne peut être atteint sans le respect des principes et des droits fondamentaux au travail;
- iv) une juste répartition des avantages des gains de productivité et de croissance et les conjonctures d'ajustement en période de crise économique ne peuvent être garantis sans dialogue social; et
- v) les gains de productivité et la croissance de l'emploi ne peuvent être assurés sans un environnement propice aux entreprises durables.

Les conclusions affirment que les gouvernements et les partenaires sociaux doivent institutionnaliser la cohérence et la caractéristique de renforcement mutuel des quatre objectifs stratégiques, notamment en associant des mesures telles que le salaire minimum, les transferts de revenu, la protection sociale, les politiques de l'emploi, l'investissement public et le développement des compétences et de l'entrepreneuriat pour améliorer la quantité et la qualité des emplois, y compris pour des groupes habituellement défavorisés sur le marché du travail; ou en déployant des politiques de l'emploi pour construire une société plus solidaire, en s'assurant notamment que les politiques et les programmes servent l'objectif de l'égalité entre les hommes et les femmes et répondent aux besoins des groupes habituellement défavorisés sur le marché de l'emploi. Les conclusions avancent également que le BIT devrait travailler en collaboration avec d'autres organisations multilatérales afin de promouvoir la cohérence des politiques pour une mondialisation équitable, fondée sur les orientations fournies par la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) et le Pacte mondial pour l'emploi (2009).

La recommandation (n° 202) concernant les socles de protection sociale, 2012, est le fruit d'une analyse extensive de l'approche institutionnelle de la sécurité sociale (voir BIT, 2011a, 2011b, 2012p). Elle représente un cadre d'orientation qui complète la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, en proposant le développement de socles nationaux

de protection sociale (SPS) adaptés aux conditions nationales dans tous les pays Membres aussi rapidement que possible, dans le cadre d'une stratégie nationale pour l'extension de la sécurité sociale vers un système de sécurité sociale complet. Les conclusions de 2011 concernant la discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) et la recommandation elle-même offrent un cadre global pour le développement des systèmes nationaux de protection sociale, où le SPS représente une étape de « la pyramide de la protection sociale » vers des niveaux plus élevés de protection sociale pour tous. Selon la recommandation n° 202, les SPS nationaux devraient comprendre au moins quatre garanties de sécurité sociale de base pour tous les résidents et tous les enfants :

- a) accès à un ensemble de biens et de services définis au niveau national comme étant des soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité, qui répondent aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et de qualité;
- b) sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous autres biens et services nécessaires;
- c) sécurité élémentaire de revenu, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, en particulier dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité; et
- d) sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale. (II.5)

La recommandation n° 202 présente un ensemble de principes, dont certains concernent les SPS. Ces derniers sont considérés comme étant fondés sur les droits; sont mis en place progressivement; prennent en compte des méthodes et des approches diverses en termes de financement et de fourniture des services; sont pérennes; sont financés au niveau local, de préférence; sont cohérents avec d'autres politiques sociales, économiques et de l'emploi; sont régulièrement suivis et évalués; et sont sujets au dialogue social tripartite, y compris avec les organisations compétentes concernées. La coordination des politiques de protection sociale, de promotion de l'activité économique productive et de l'emploi formel est particulièrement mise en avant. Les politiques favorables à ces objectifs sont les suivantes: les marchés publics, les dispositions gouvernementales en matière de crédits, l'inspection du travail, les politiques du marché du travail et les incitations fiscales, ainsi que la promotion de l'éducation, de la formation professionnelle, des compétences productives et de l'employabilité.

Idéalement, dans l'approche de la coordination, les prestations et les politiques devraient être combinées de manière à augmenter les perspectives des individus en mesure de et souhaitant participer au marché de l'emploi, en activant à la fois les hommes et les femmes et, le cas échéant, en facilitant des stratégies pérennes visant à sortir de l'assistance sociale. Cette position est fondée sur la reconnaissance du fait que la protection sociale peut favoriser l'accès aux marchés du travail et que le renforcement de l'interdépendance vertueuse entre ces deux domaines augmente les chances d'atteindre le plein emploi productif et l'universalisation de la protection sociale, ainsi que l'atténuation et l'élimination de la pauvreté.

Les travaux de la Conférence internationale du Travail lors de sa 101^e session (2012) ont également abouti à la résolution intitulée *Appel à l'action des jeunes* mentionnée ci-dessus. Ils recommandent une série de politiques visant à promouvoir l'emploi et la cohérence des politiques en faveur des jeunes hommes et des jeunes femmes (voir BIT, 2012q). Par exemple, les programmes d'investissement public et de l'emploi devraient, le cas échéant, promouvoir l'emploi en général, et l'emploi des jeunes en particulier, surtout dans les pays où la demande de main-d'œuvre est faible, et ainsi créer des emplois à travers la gamme de compétences et entraîner des effets multiplicateurs importants pour l'économie. Ces programmes sont jugés capables de fournir un socle de normes du travail et d'améliorer la productivité locale, le développement des marchés et la protection sociale de façon significative. Ils devraient également contribuer à un environnement pérenne et au développement des travaux d'infrastructure et de communauté indispensables dans de nombreux pays.

Dans un certain nombre de pays, l'aide au revenu pour les jeunes demandeurs d'emploi peut être fournie en conjonction avec des politiques actives de marché du travail (PAMT) grâce à l'association de l'assurance-chômage, de l'assistance chômage, des régimes de garantie de l'emploi ou d'autres formes adaptées aux situations spécifiques des différents groupes, comme prévu dans le concept de SPS. Les bonnes pratiques démontrent que la conditionnalité, l'activation et l'obligation d'entraide peuvent aider à réaliser des sorties précoces du chômage. De tels régimes peuvent être particulièrement efficaces pour les jeunes exposés au risque de marginalisation en leur permettant de rester connectés au marché du travail.

Les gouvernements devraient sérieusement envisager d'allouer des ressources adéquates aux politiques du marché du travail, y compris les programmes publics d'emploi, en tant qu'instruments clés pour promouvoir l'emploi des jeunes; de lier l'aide au revenu à la recherche active d'emploi et à la participation aux PAMT; de consolider et coordonner la prestation de services pour mieux intégrer le marché du travail et les mesures de protection sociale; et de proposer une protection sociale pour les personnes à la recherche d'un premier emploi.

Au cours de la dernière décennie, la Commission européenne et l'Union européenne ont construit un cadre pertinent pour les communications et les documents d'orientation sur les politiques de la protection sociale et de l'emploi servant de ligne directrice aux institutions du domaine et aux États membres dans l'élaboration d'un modèle intégré et cohérent avec les valeurs européennes. Dans la communication intitulée *La dimension sociale de la mondialisation – Comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous* (CE, 2004), la commission reconnaît l'importance d'un modèle social pour générer des résultats équilibrés de la mondialisation et conduire au développement durable. Par exemple, le modèle européen met un accent particulier sur de solides structures institutionnelles pour la gestion de questions économiques, sociales, environnementales et liées à l'emploi, et leur interaction, ainsi que sur un dialogue social et civil fort et sur l'investissement dans le capital humain et la qualité de l'emploi.

De plus, le Programme pour le changement, en tant que document de stratégie actuel pour la coopération au développement de l'Union européenne, précise que :

L'UE doit adopter une approche plus globale du développement humain. Il s'agit notamment de soutenir les actions axées sur l'éducation et la santé de la population, de doter les travailleurs de compétences en adéquation avec les besoins du marché du travail, de développer la protection sociale et de réduire l'inégalité des chances. L'UE doit appuyer les réformes sectorielles qui élargissent l'accès à des services sanitaires et éducatifs de qualité et renforcent les capacités locales pour affronter les défis mondiaux. (CE, 2011, paragr. 3.1, p. 8.)

Les documents d'orientation et les communications de la Commission européenne sont des références importantes dans le cadre de la coopération technique. Ils expriment les valeurs et les attentes européennes concernant la formulation des politiques nationales de protection sociale et de l'emploi. A cet égard, le document de la commission intitulé *La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne* (CE, 2012) mentionné précédemment dans ce chapitre, les *Conclusions du Conseil sur la protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne* adoptées en octobre 2012 (Conseil de l'Union européenne, 2012) et le document de travail *Promouvoir l'emploi dans le cadre de la coopération au développement de l'UE* (CE, 2007) constituent des outils pertinents pour orienter la coopération avec les décideurs nationaux et les partenaires sociaux lors de l'élaboration des politiques nationales de la protection sociale et de l'emploi.

Ces documents stratégiques soulignent plusieurs éléments clés de l'approche globale du développement humain adoptée par l'Union européenne

dans sa coopération au développement. Ces éléments comprennent notamment l'importance de développer des politiques et des programmes de protection sociale inclusifs à l'échelle nationale, y compris des socles de protection sociale; l'importance de la promotion du plein emploi productif; et l'amélioration des conditions de travail dans les emplois existants et nouveaux dans l'économie formelle et informelle, respectant les principes et les droits fondamentaux du travail. De plus, ces documents d'orientation affirment l'engagement européen dans l'approche intégrée du travail décent dans les stratégies de l'emploi, qui englobe les quatre objectifs stratégiques de création d'emplois, de garantie des droits au travail, d'extension de la protection sociale et de promotion du dialogue social, soulignant la nécessité de se concentrer en particulier sur les femmes et les jeunes. L'expérience et les points de vue des partenaires sociaux sont jugés cruciaux, et l'Union européenne est à cet égard fermement engagée à assurer avec eux une coopération dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'emploi et de protection sociale.

Dans sa coopération technique, l'Union européenne s'est engagée à faciliter le changement structurel et la flexibilité sur le marché du travail grâce à la mise en œuvre de politiques du marché du travail efficaces et le développement de systèmes de protection sociale qui ont une couverture plus large et efficace, orientée en fonction des besoins et de la situation dans chaque pays, réduisent les risques sociaux et renforcent la sécurité des moyens de subsistance de la population. La Communication de 2012 met l'accent sur la nécessité de combiner les politiques de protection sociale à la création d'emplois et à la promotion de l'emploi. Les éléments pertinents, pas seulement dans le domaine de la politique sociale, consistent à placer la question de la protection sociale au centre des stratégies nationales de développement; favoriser la conception et la mise en œuvre des politiques et programmes nationaux, notamment avec l'approbation de l'approche du SPS de l'OIT; soutenir le renforcement des capacités institutionnelles dans les pays partenaires, y compris avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales; promouvoir la réforme des revenus pour développer un espace budgétaire, puisque les systèmes devraient être de plus en plus financés par des sources nationales. Enfin, les éléments pertinents désignent aussi les disparités entre hommes et femmes.

1.3 Articulation conceptuelle entre l'emploi et la protection sociale

Cette partie décrit brièvement les approches conceptuelles possibles de l'interdépendance entre la protection sociale et l'emploi. L'hypothèse sous-jacente du projet BIT/UE considère que les deux dimensions sont étroitement liées et se renforcent mutuellement; il est donc important d'observer certains

de ces liens. Cet effort ne vise pas à être exhaustif ni à créer quelque nouveau paradigme théorique.

Une approche possible revient à se référer à l'approche normative telle que prévue par le concept de travail décent. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), par exemple, réaffirme les « quatre objectifs stratégiques d'importance égale », grâce auxquels l'Agenda pour le travail décent est exprimé, à savoir : i) la promotion de l'emploi productif ; ii) le développement de la protection sociale ; iii) la promotion du dialogue social et du tripartisme ; et iv) la réalisation des principes et des droits fondamentaux au travail. Ces quatre objectifs stratégiques sont « indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement », et leur promotion fait partie d'une « stratégie globale et intégrée de l'OIT en faveur du travail décent ». En outre, une telle approche normative est souvent enracinée dans des instruments internationaux bien connus tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966).

L'emploi et la protection sociale étaient considérés comme des questions plutôt marginales de la théorie du développement dans les années 1940 et 1950³. Une approche dualiste, opposant un secteur « moderne » et un secteur dit « arriéré », où le premier « absorberait » le second, trouve son expression la mieux aboutie dans le modèle développé par Lewis (1954). Le « décollage » (Rostow, 1960, pp. 4-16) du secteur moderne créerait de l'emploi formel et, par extension, mettrait en place des formes contemporaines de protection sociale. Cependant, aujourd'hui, il est bien connu que ce « décollage » et cette « absorption » du secteur « arriéré » n'ont pas eu lieu comme prévu. D'autres théories du développement ont été développées au cours des années 1950 à 1970. Elles ont analysé les asymétries, les dotations factorielles inégales, les rôles différents des pays en développement dans l'économie mondiale, etc. Ces théories ont donné naissance à des concepts comme le « système centre-périphérie », le « développement dépendant » ou le « développement inégal » (voir par exemple Prebisch, 1950 ; Cardoso et Faletto, 1979 ; Amin, 1976). En conséquence, les propositions des politiques ont été généralement centrées sur le rôle actif de l'État dans la planification du développement, la plupart du temps selon une approche sectorielle ; les goulots d'étranglement ont dû être éliminés, l'industrialisation, promue, et les termes d'échanges, neutralisés. Les politiques de la protection sociale et de l'emploi ont joué un rôle plutôt secondaire et instrumental dans ces modèles et ont été conçues de manière à être fonctionnelles dans chaque modèle de développement. Cela signifie également que les régimes contributifs classiques n'ont fourni qu'une couverture partielle

³ Sur l'histoire des politiques de protection sociale et de l'emploi dans la théorie du développement, les paragraphes suivants se fondent sur Lee (2010).

dans les pays en développement et ont assuré la protection de ces populations pour lesquelles des formes d'emploi formel, salarié, urbain, stable et à long terme se sont développées. La plupart du temps, il s'agissait d'une minorité de la population et de ces groupes liés aux secteurs économiques clés. De ce fait, des sous-systèmes de la protection sociale dualistes, fragmentés et très inégaux ont évolué dans un grand nombre de pays en développement. Les experts, alignés sur les principes de l'OIT, ont généralement recommandé la consolidation nationale des systèmes de protection sociale fragmentés à la recherche de plus d'équité et d'efficacité, ainsi que la coordination des approches contributives et non contributives afin d'accroître la couverture (voir par exemple Mesa-Lago, 1978 et 1994). Une autre approche, suivie par un certain nombre de pays après la crise de la dette des années 1980 en Amérique latine et en Europe de l'Est, a été la substitution des régimes publics fragmentés par des fonds de pension privés, qui jusqu'à présent n'ont pas été en mesure de fournir un meilleur résultat en termes de couverture et de finances publiques.

En ce qui concerne les politiques de l'emploi, l'OIT a lancé le Programme mondial de l'emploi dans les années 1960, en réaction aux effets inégaux des stratégies de « modernisation » adoptées dans les pays en développement pour une création massive d'emplois productifs. Le programme a proposé un ensemble d'interventions visant à accélérer la création d'emplois dans les secteurs « traditionnels » et « modernes » de l'économie. Parmi elles, des propositions comprenaient une évolution vers plus de biens et de services ainsi que des techniques de production à forte intensité de main-d'œuvre, et des politiques visant à améliorer la productivité dans les secteurs informels agricole, rural non agricole et urbain.

L'évolution historique des systèmes de sécurité sociale et la corrélation évidente entre les résultats des stratégies de modernisation de la protection sociale et de l'emploi illustrent le lien étroit entre le statut de l'emploi et l'accès à la protection sociale dans un cadre traditionnel. Plus récemment, la création d'emplois formels en Amérique latine a été très importante, ce qui a permis d'élever les niveaux de protection sociale formelle et de réduire en partie la pauvreté dans les pays bénéficiant de ces évolutions. Cependant, le chômage, le sous-emploi, l'informalité, la précarité et l'instabilité de l'emploi demeurent des défis centraux résultant des « déséquilibres encore non résolus du passé », qui sont souvent amplifiés par les transformations subies par les marchés du travail dans le cadre du processus de mondialisation. Les taux de couverture de la protection sociale restent faibles, même en tenant compte du nombre d'innovations dans les pays en développement. Dans son *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11* (BIT, 2010b), le BIT estime qu'environ 80 pour cent de la population mondiale ne bénéficie toujours pas de la protection d'un système complet de sécurité sociale.

Grâce à l'expérience pratique de plusieurs décennies de travail de l'OIT, les effets positifs de renforcement (à la fois des politiques de l'emploi vers des niveaux de protection sociale et vice versa) sont désormais visibles. Les cas de réussite du développement économique durant le XX^e siècle montrent que les pays qui ont effectivement « rattrapé » les puissances économiques de leur époque ont centré leurs stratégies sur la création massive d'emplois et ont mis en place simultanément et progressivement un système étendu de protection sociale (notamment dans les pays scandinaves). Ces pays qui se positionnent désormais avec succès en tant que champions de l'exportation dans l'économie mondialisée sont les mêmes que ceux qui ont développé leurs mécanismes de compensation pour favoriser la cohésion sociale et la résilience vis-à-vis des effets de la concurrence sur les marchés mondiaux et les cycles inévitables bouleversés par les évolutions technologiques. Ces valeurs de plein emploi et de protection sociale sont à l'origine et au cœur du modèle de développement européen d'après-guerre. Plus récemment, dans les années 2000, un certain nombre de pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil et Uruguay) ont montré qu'il est possible d'associer un niveau élevé de croissance économique et de création d'emplois formels au développement par étapes d'un modèle de protection sociale globale qui alimente la croissance économique en renforçant les facteurs dynamiques de la croissance du marché intérieur. Ainsi, en regardant les derniers développements historiques, il est possible de dire que les politiques d'emploi et de protection sociale ont démontré leur nature de renforcement mutuel dans le contexte de développement de plus en plus mondialisé.

Cet argument est corroboré par deux rapports récents du BIT : le premier met l'accent sur la protection sociale et l'emploi dans le nouveau contexte démographique (BIT, 2010c) et a été préparé pour une discussion lors de la Conférence internationale du Travail; le second est le *Rapport sur la sécurité sociale dans le monde 2010/11*, lancé en 2010 (BIT, 2010b). Le rapport de la Conférence (BIT, 2010c) indique explicitement qu'il n'y a pas de compromis entre la performance économique et la performance de l'emploi, d'une part, et le développement de la sécurité sociale, d'autre part. La sécurité sociale a un impact bénéfique sur l'économie et le marché du travail, puisqu'elle offre une protection pour les chômeurs, les personnes invalides et les groupes de personnes âgées et vulnérables, et elle atténue le cycle économique et fournit ainsi une sécurité pour l'activité économique et même l'emploi. Un autre effet bénéfique relève du fait que les politiques de protection sociale accroissent la productivité du travail, en fournissant par exemple des soins de santé et une protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Enfin, les services sociaux proposent un nombre important d'emplois eux-mêmes et généralement une part importante d'emplois féminins. (Une discussion et une liste détaillées de ces effets sont présentées dans BIT, 2005.)

D'après le rapport, il a été démontré que la mise en place de systèmes étendus de sécurité sociale a été promue par ces pays, qui ont ensuite réalisé une croissance durable et un niveau record de réduction de la pauvreté, comme cela a été le cas des pays de l'OCDE (voir Cichon et Scholz, 2006; Van de Meerendonk et coll., 2007). L'Inde est un autre pays cité dans le rapport dont les preuves empiriques corroborent (sur une longue période, de 1973 à 1999) les investissements liés à la protection sociale et à une croissance de la productivité, en particulier chez les personnes pauvres (Justino, 2007). Le Brésil est le troisième pays où une forte corrélation entre la protection sociale et la croissance économique a été récemment documentée. Une étude y a été publiée par l'Institut de recherche économique appliquée (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA) (2011), dans laquelle il était estimé qu'une dépense de 1 pour cent de PIB pour l'éducation, la santé, les transferts monétaires conditionnels, les pensions d'assistance sociale et les pensions contributives entraînerait, respectivement, des taux de croissance du PIB de 1,85 pour cent; 1,70 pour cent; 1,44 pour cent; 1,38 pour cent et 1,22 pour cent.

Le *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11* précise que « les systèmes de sécurité sociale sont des systèmes de transfert de revenus alimentés par les revenus générés par les économies nationales, principalement par l'économie formelle » (p. 27). Le marché du travail détermine également qui a accès aux régimes contributifs de protection sociale, et la formalisation de l'économie codéfinit l'ampleur des flux imposables sur lesquels les cotisations et les impôts généraux peuvent être perçus pour le financement des régimes de la protection sociale et de l'emploi. Par conséquent, le degré d'informalité et ses moteurs sont des éléments pertinents du contexte, ce qui explique le faible niveau de protection sociale dans un certain nombre de pays en développement. La probabilité de couverture (et le paiement de cotisations) est plus élevée pour les employés percevant une rémunération/un salaire dans l'économie formelle, alors que plus la proportion de professions indépendantes, de travail temporaire et de travail à domicile est élevée, plus la chance de formalité et de cotisation à des régimes classiques de protection sociale est faible. Le rapport fait valoir, en outre, que l'absence de protection sociale pour de grandes parties de la population affecte négativement leur bien-être et leur productivité. La population sans couverture doit directement payer lorsque des services de santé et autres services de base sont nécessaires, ce qui augmente le risque de pauvreté.

Les articulations en amont et en aval sont un concept analytique initialement soulevé en économie du développement dans les années 1950, par Albert O. Hirschman (Hirschman, 1958). De tels liens peuvent également être identifiés entre la protection sociale et l'emploi (voir figure 1.2). La protection sociale renforce les perspectives de croissance et de création d'emplois, et vice versa. Une performance économique positive avec une création d'emplois décents

Figure 1.2 Articulations en amont et en aval entre l'emploi et la protection sociale



Source : Notes de l'auteur.

accroît le revenu des familles et des unités économiques en renforçant la base d'imposition pour le financement complémentaire des politiques de protection sociale, de promotion de l'emploi et des politiques de développement du capital humain, des infrastructures et d'autres secteurs. Les familles bénéficient de revenus supplémentaires pour dépasser les seuils de pauvreté. D'un autre côté, les politiques sociales permettent aux familles d'accumuler plus de « capital humain » (comme l'éducation, la formation professionnelle, la santé, le bien-être des enfants), ce qui augmente l'employabilité. Le revenu supplémentaire

disponible peut entraîner plus de « capital physique » (en investissant dans l'amélioration des activités économiques du ménage ou de la petite entreprise) et également augmenter la productivité.

Une productivité et une consommation familiale plus élevées augmentent les chances de croissance supplémentaire. La constellation favorise aussi la cohésion sociale, et la réduction et l'atténuation du risque de pauvreté permettent aux individus de prendre plus de risques dans des activités économiques et entrepreneuriales. En termes d'articulations en amont, outre les emplois créés par les services sociaux eux-mêmes, la fixation de normes liées au travail dans certains secteurs économiques clés peut avoir des impacts sur les chaînes de fournisseurs, et l'existence de transferts en espèces influence habituellement la mise en place des niveaux de rémunération minimum par les marchés du travail.

Un cercle potentiellement vertueux impliquant des programmes d'emploi et de protection sociale se dégage de l'interdépendance décrite ci-dessus. Ce cercle a été mis en avant par le Rapport Bachelet (BIT, 2011b), nommé ainsi d'après la présidente du Groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale, Michelle Bachelet (voir figure 1.3). Il fait le lien entre les investissements de protection sociale et une amélioration de la santé, de l'éducation, des services, de la stabilité et de la sécurité de revenu, générant ainsi plus de productivité et d'employabilité. Ce sont les conditions requises pour l'obtention d'un niveau plus élevé d'emploi formel et une assiette fiscale plus large, permettant plus de dépenses pour les politiques de protection sociale et de l'emploi. Toutefois, afin de s'assurer que le « cercle vertueux » concrétise les promesses, un certain nombre de conditions sont également nécessaires. Parmi elles, il ne faut pas oublier, entre autres, le fait que les politiques sociales, d'emploi et de développement engendreront plus de protection et d'emploi si elles sont bien conçues et exploitées. Si une mauvaise conception des politiques provoque une concentration supplémentaire des revenus, ou si les biens et services demandés par les bénéficiaires des politiques sociales et les personnes récemment embauchées ne sont pas disponibles, le marché intérieur subira des « fuites » de revenus, et la force potentielle du cercle diminuera. Si les politiques sont mal ciblées et si les prestations sont perçues par des groupes non ciblés, la réduction de la pauvreté et/ou les effets de la cohésion sociale seront perdus. Une autre condition pour la réussite de ce cercle vertueux est celle d'une lutte réussie contre l'évasion fiscale, de sorte que l'emploi et l'activité économique supplémentaires augmentent efficacement l'espace budgétaire pour les politiques futures de manière durable.

Renforcer les liens entre les services essentiels de l'emploi et les prestations des SPS nationaux pourrait être un moyen particulièrement prometteur de sortir de la pauvreté et de la vulnérabilité. De tels services peuvent comprendre

Figure 1.3 Cercle vertueux potentiel établissant un lien entre l'emploi et la protection sociale



Source : Adapté de BIT, 2011b.

l'assistance à la recherche d'emploi et le placement, l'aide au démarrage de nouvelles entreprises et d'activités indépendantes, des programmes publics pour l'emploi, le développement des compétences et la formation professionnelle, et l'aide pour terminer et approfondir l'éducation formelle, ainsi que d'autres subventions pour l'insertion professionnelle. La mise en œuvre du service à guichet unique, appelé « Service PEOPLE » au Cambodge, est un bon exemple d'une offre coordonnée de services basiques de protection sociale et d'emploi (voir chapitre 3 ci-dessous). Il devrait offrir plus d'opportunités aux personnes pauvres pour une inclusion progressive dans le marché du travail et pour une évolution vers des niveaux plus élevés de productivité, de revenus et de protection sociale.

1.4 Articulations dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques

Tout au long du projet BIT/UE, les activités sur le terrain ont été menées en vue de trouver, soutenir, établir et renforcer les liens au niveau de l'élaboration des politiques et au niveau opérationnel entre les domaines de la protection

sociale et de l'emploi. Dans la pratique, ces liens existaient à trois niveaux : 1) planification stratégique du développement ; 2) élaboration des politiques ; et 3) opérations. L'hypothèse était la suivante : les liens correspondant aux trois niveaux doivent être cohérents les uns avec les autres pour permettre la mise en place de politiques plus intégrées et pour parvenir à un résultat optimal⁴.

1.4.1 Le niveau stratégique

La protection sociale et l'emploi doivent être les éléments d'un plan de développement stratégique cohérent au niveau national, où une vision globale sur le développement économique et social à moyen et à long terme est élaborée. Habituellement, ces stratégies établissent des objectifs quantifiables à atteindre dans un certain délai, en fonction des forces, des insuffisances et des potentiels actuels. Le plan détermine également les principaux moteurs du développement, énumère les ressources éventuellement requises et délibère sur les principaux acteurs et les partenariats public-privé nécessaires, ainsi que sur l'évolution de la relation avec la communauté internationale et l'économie. Le cadre de planification global est essentiel, il est une référence obligatoire pour les ministères responsables, les organismes nationaux et les mécanismes de coordination établis au niveau de l'élaboration des politiques et au niveau opérationnel. Si l'objectif consiste à parvenir à une plus grande cohérence entre les deux domaines politiques, il est indispensable que les deux soient clairement mentionnés dans le cadre stratégique, fournissant ainsi un appui à la conception de chacune des politiques coordonnées. Le cadre de planification stratégique fournit aussi un argument en faveur d'une plus grande cohérence concernant les autres politiques, à savoir les politiques macroéconomiques et fiscales, qui ont un impact crucial sur le marché du travail, les perspectives de création d'emplois et les sources de financement pour la mise en œuvre des politiques d'emploi et de protection sociale. Les stratégies sectorielles peuvent être développées en conformité avec le plan d'ensemble ; si les objectifs de protection sociale et de l'emploi ne sont pas mis en évidence et reliés au niveau stratégique, les politiques sectorielles ne les prendront généralement en compte que comme un outil marginal et non comme un objectif central du projet de développement.

Ce cadre stratégique national existe dans les trois pays pilotes. Au Burkina Faso, la stratégie nationale globale est fournie par la Stratégie de croissance accélérée et du développement durable 2010-2015 (SCADD) ; au Cambodge, l'instrument de planification globale est la Stratégie rectangulaire pour la croissance, l'emploi, l'équité et l'efficacité, Phase II, avec le soutien du Plan

⁴ Cette section s'appuie sur les rapports de diagnostic du projet BIT/UE et les discussions tenues avec Arthur van de Meerendonk.

national de développement stratégique (PNDS), Mise à jour 2009-2013; au Honduras, le document de planification nationale est Vision de pays 2010-2038 et Plan national 2010-2022 (Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022). Les trois pays ont identifié la protection sociale et la création d'emplois comme des défis. Ils ont décidé que les politiques devraient être déployées pour y faire face. La création d'emplois est au cœur de la stratégie de chaque pays, suivie de près par des objectifs ambitieux concernant l'extension de la protection sociale. Les trois pays proposent de favoriser le climat d'investissement pour le secteur privé, d'accorder une importance particulière aux nouveaux entrants sur le marché du travail (en raison de la jeunesse de leurs structures démographiques) et de se concentrer sur l'entrepreneuriat au sein des petites et moyennes entreprises (PME) et des travailleurs indépendants. Les cadres stratégiques établissent également la nécessité d'accroître la couverture de la protection sociale et des soins de santé de base, ainsi que d'une extension progressive de la couverture de l'assurance sociale. En ce qui concerne la nécessité d'accroître la productivité, les trois pays privilégient des réformes visant à améliorer et élargir l'offre d'enseignement et de formation professionnels. Chacun de ces trois cadres établit des objectifs en termes de réduction de la pauvreté et de conformité avec les objectifs du Millénaire pour le développement.

Au niveau mondial, les plans stratégiques de développement assureront la coordination d'un grand nombre d'instruments et de politiques avec comme objectif principal d'accélérer le processus de développement ayant un impact significatif sur l'emploi et la protection sociale. Outre les politiques macroéconomiques et fiscales, ils englobent des politiques qui améliorent la gouvernance et des politiques industrielles. Au niveau macroéconomique, les pays en développement doivent trouver un équilibre permettant de stabiliser l'économie vis-à-vis des impacts découlant des marchés internationaux et de continuer à contrôler les niveaux de prix, tout en évitant une surévaluation de la monnaie qui augmente les coûts de production dans la monnaie locale et qui a, par conséquent, un impact négatif sur la compétitivité internationale de la production nationale. Les trois pays étudiés sont confrontés à de telles difficultés : au Cambodge et au Honduras, les monnaies locales sont étroitement liées au dollar des États-Unis, alors que le Burkina Faso est rattaché à l'euro via le franc CFA. Selon un certain nombre de facteurs, y compris la structure de leurs relations économiques internationales, le développement de la marge de manœuvre des pays à cet égard peut rester limité ou peut augmenter. L'ajustement à la baisse du taux de change permettra d'améliorer les termes de l'échange et de stimuler l'exportation, mais en même temps cela risque d'alimenter l'inflation potentielle du marché intérieur, en particulier lorsque les pays dépendent des importations (notamment pour des produits de base tels que le riz, le carburant ou les matières premières pour leurs industries).

Par conséquent, l'espace disponible pour la mise en œuvre des politiques macroéconomiques favorables à l'emploi et conformes aux recommandations du Pacte mondial pour l'emploi devrait être utilisé.

La marge de manœuvre des politiques fiscales des pays en développement est bien réelle, mais elle se heurte à des obstacles importants. Les recettes fiscales sont généralement modestes, la fiscalité est très souvent régressive, et l'économie politique des réformes fiscales pose de véritables défis. Le développement des financements nationaux, un défi majeur pour la pérennité de la protection sociale et de l'emploi, dépendra probablement de réformes fiscales progressives et de l'amélioration de l'efficacité du recouvrement fiscal. En résumé, l'environnement macroéconomique en faveur d'une approche coordonnée des politiques d'emploi et de protection sociale doit être davantage développé. Étant donné que les pays les plus pauvres doivent généralement tirer leur constellation macroéconomique du contexte mondial, les adaptations des approches politiques de la communauté internationale en général, et des institutions financières multilatérales en particulier, pourraient certainement fournir une contribution importante à la sortie de ce cycle.

Une marge de manœuvre supplémentaire incombe à l'amélioration de la gouvernance, généralement avec un impact transversal sur tous les domaines de l'action gouvernementale. La réduction de la bureaucratie, la prévention des fraudes et de la mauvaise gestion, ainsi que l'amélioration de la qualité des dépenses sont des problèmes universels, y compris dans les économies émergentes. En outre, il reste beaucoup de travail en matière de renforcement des capacités, notamment au niveau de l'administration locale. Le Cambodge le considère comme l'une de ses principales priorités stratégiques gouvernementales et a tout mis en œuvre pour à la fois renforcer les niveaux gouvernementaux décentralisés et moderniser l'administration des finances publiques. Le Programme de réformes de la gestion des finances publiques (Public Financial Management Reform Programme – PFM RP) lancé en 2004 a permis d'améliorer l'administration fiscale, le recouvrement des recettes, la maîtrise des dépenses, la gestion de la trésorerie et du budget, alors que le processus en cours de décentralisation et de déconcentration (en vertu du Cadre stratégique pour les réformes de décentralisation et déconcentration) pose les fondements pour améliorer la gouvernance locale et la prestation de services publics, permettant ainsi une mise en œuvre décentralisée de la nouvelle Stratégie nationale de protection sociale (NSPS).

Une marge de manœuvre existe également dans les politiques sectorielles. L'amélioration de la productivité dans l'agriculture dans de nombreuses régions du monde est l'une des priorités principales; la construction d'infrastructures en est une autre. Le développement de l'excellence dans le secteur privé, en particulier le développement des secteurs fondés sur des avantages compétitifs,

peut être considéré comme une troisième avancée vers le développement économique. Sécuriser les droits de propriété pour niveler le terrain des investissements est une condition importante, de même que les politiques visant à améliorer les compétences entrepreneuriales. A cet égard, un secteur de l'éducation performant et accessible est manifestement un atout indispensable. Évidemment, ces priorités dominent les cadres stratégiques nationaux de ces trois pays.

1.4.2 Le niveau de l'élaboration des politiques

Un mécanisme de coordination de haut niveau est nécessaire pour orienter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes de protection sociale et de l'emploi selon les objectifs globaux des plans de développement et les directives de mise en œuvre convenues. Ce mécanisme devrait être composé de représentants des différents ministères responsables concernés (par exemple, des ministères du travail et de la sécurité sociale, de la santé, de l'assistance sociale, de l'éducation, les ministères sectoriels comme l'agriculture), des ministères des finances, de l'intérieur et de la planification, et des représentants des administrations locales. Les fonctions d'un tel mécanisme seraient les suivantes : coordonner les politiques, assurer le suivi de leur mise en œuvre, formuler des suggestions pour améliorer la pertinence et l'efficacité des interventions ou provoquer leur réorientation, si nécessaire.

Dans certains pays, comme le Honduras, la fonction de supervision de ces deux domaines (emploi et protection sociale) revient au même ministère/ secrétariat; tandis que dans d'autres pays, comme le Cambodge, il existe des commissions ou conseils nationaux de coordination constitués des décisionnaires des deux domaines. Ces conseils ou commissions peuvent être présidés ou convoqués par les cabinets du Président, du Premier ministre, du ministre de la Planification, ou équivalent. Au Cambodge, quatre conseils au niveau national se focalisent sur des thèmes clés pour le développement et effectuent des tâches de coordination, tandis que la direction de l'élaboration et de la mise en œuvre récentes de la NSPS a été attribuée au Conseil pour le développement agricole et rural (CDAR), lié au ministère de l'Intérieur. Au Burkina Faso, les développements récents dans ce domaine, coordonnés par le ministère de l'Économie et des Finances, ont été transférés vers le cabinet du Premier ministre. Au Honduras, le ministre du Travail et de la Sécurité sociale est chargé de la direction, et le Conseil économique et social (CES) joue un rôle important dans l'organisation des acteurs. Le CES est actuellement rattaché au cabinet du Président de la République.

Aucun des trois pays ne bénéficiait d'un ensemble complet de stratégies nationales de la protection sociale et de l'emploi mises à jour ou de politiques mises en place lorsque le projet BIT/UE a été lancé. Le Burkina Faso a lancé une Politique nationale de l'emploi (PNE) en 2008, finalement complétée par

la politique nationale du travail (PNT) en 2011 et la Politique nationale de protection sociale (PNPS) en 2012, élaborée par les parties prenantes nationales avec la collaboration des partenaires pour le développement, y compris le projet BIT/UE. Le Cambodge a conçu et lancé sa Stratégie nationale de protection sociale (NSPS) en 2011, avec l'appui technique du projet BIT/UE. Lors du dialogue national qui s'est tenu à Phnom Penh en mars 2012, les acteurs nationaux sont parvenus à un consensus en faveur de l'élaboration d'une politique nationale de l'emploi qui tient compte des progrès réalisés par la NSPS. Au Honduras, le projet d'une politique nationale de protection sociale (PNPS) est débattu depuis 2007 et a été lancé au début de l'année 2012. Certaines des recommandations du dialogue national de Tegucigalpa en octobre 2012, se référant à l'approche d'un socle de protection sociale, seront probablement utiles pour appuyer la stratégie de mise en œuvre de cette politique de protection sociale. Au cours du dialogue national, la nécessité d'une nouvelle politique pour l'emploi a été reconnue, après examen des résultats de la politique de 2007, et un document de conclusion, négocié entre les partenaires tripartites, a explicitement inclu cette nécessité parmi les développements politiques à venir.

À ce niveau, la conception du programme est un élément clé. A cette fin et pour le fonctionnement des programmes, il peut être souhaitable que les décisionnaires en matière de protection sociale aient une place dans les organes consultatifs chargés des programmes pour l'emploi, et vice versa, et qu'un mécanisme de consultation entre les organismes d'exécution soit fixé au niveau opérationnel. Les choix de conception et les aspects plus techniques des différents régimes comptent parmi les questions évoquées, y compris : la couverture, le financement, les caractéristiques de prestations/services, les mécanismes de gestion, les procédures de ciblage, les populations cibles et l'utilisation conjointe des bases de données coordonnées ou unifiées. En général, les liens entre les programmes sont importants, notamment entre les programmes de soins de santé et d'accidents du travail, qui sont souvent gérés par différents ministères et organismes. De plus, il existe peut-être une coordination exigée par loi, par exemple si les transferts en espèces dépendent du comportement d'un individu ou d'un ménage (recherche active d'emploi par un bénéficiaire adulte, assiduité scolaire des enfants, utilisation de certains programmes de santé par les femmes enceintes et leurs enfants).

Cette interdépendance instrumentale implique que les efforts dans un domaine du cadre de la protection sociale favoriseront également les autres domaines. Ainsi, travailler pour obtenir des prestations de santé accessibles grâce à la mise en place d'accords de mise en commun (tels que les fonds de financement de la santé au Cambodge, *health equity funds* – HEF) augmentera la base productive et, en fin de compte, réduira le nombre de ménages pauvres et vulnérables, à la fois directement grâce à la prestation de

services et indirectement grâce à l'impact positif sur la capacité de gain d'une personne. En d'autres termes, la réalisation de progrès dans un domaine aura des retombées positives dans d'autres domaines. D'un autre côté, le manque de coordination et de planification au niveau interministériel risque de créer un programme conçu pour avoir une approche intégrée qui ne bénéficierait pas d'une part importante de l'impact potentiel si, par exemple, les services de santé et d'éducation ne sont pas disponibles en termes de temps, de quantité et de qualité et ne correspondent pas aux régimes de transferts en espèces.

Les priorités stratégiques des trois pays pilotes (en particulier la nécessité de concevoir des politiques pour le secteur informel) montrent que les mécanismes de consultation et de coordination au niveau de la conception des politiques et de la mise en œuvre devraient au moins relier les organisations responsables de la conception et de la mise en œuvre des garanties du SPS, les institutions d'assurance sociale, l'inspection du travail et les services de l'emploi et de la formation professionnelle, puisque ce sont des domaines prioritaires pour l'extension de la couverture et que la conception du programme a des effets sur la performance de l'autre domaine. Dans certains pays, une forme de « cabinet social » au niveau national offre un cadre politique et organise un groupe de travail formé des ministères liés à la protection sociale et à l'emploi, des organismes et des programmes visant à accroître la coordination et la planification conjointe.

1.4.3 Le niveau opérationnel

La coordination entre les organismes d'exécution est essentielle pour éviter les chevauchements, accroître l'efficacité et améliorer les synergies. Le Honduras a mis en place six tables rondes régionales de coordination, où les organismes publics chargés de fournir les prestations et les services peuvent se rencontrer. Le projet BIT/UE a abordé les idées relatives à la coordination lors de quatre tables rondes, ainsi qu'avec les représentants des employeurs et des travailleurs. Le Cambodge et le Burkina Faso sont actuellement en train de mettre en œuvre des services et des prestations décentralisés suite à l'élaboration des stratégies et politiques nationales. Au Cambodge, le choix s'est porté sur la mise en œuvre du service à guichet unique, ou Service PEOPLE, qui intègre des mécanismes de prestation et de gestion d'un certain nombre de programmes pour l'emploi et la protection sociale aux niveaux national et provincial. C'est une tâche particulièrement difficile, car elle exige non seulement la coordination des programmes de prestations et de services, mais aussi la confluence conceptuelle des institutions et des acteurs qui, bien souvent, présentent différentes logiques de fonctionnement. Par conséquent, un rôle de coordination au niveau national est très souvent la clé pour établir des normes de base et des outils communs (par exemple, le mécanisme de ciblage, le système d'information, les normes

minimales). En outre, les technologies de l'information et de la communication ont déjà progressé au point où les bonnes pratiques dans un certain nombre de pays en développement montrent que les défis liés à la réalisation d'une structure de base informationnelle commune existent bel et bien, mais ne sont pas insurmontables, même dans les pays à faible revenu.

Une autre question liée à la gouvernance et au fonctionnement concerne l'administration de plusieurs régimes de protection sociale et d'emploi, et la gestion et le suivi de la caisse de sécurité sociale. Certains principes de bonne gouvernance sont indispensables pour garantir que les régimes et l'organisation de la sécurité sociale rendent des comptes, mais sont également indépendants de toute ingérence politique dans leurs opérations, dans une mesure suffisante. Ces principes comprennent également le fait qu'il existe une délimitation claire des tâches stratégiques et opérationnelles, et des responsabilités; que la gestion est professionnelle et indépendante des jeux politiques; qu'il existe un degré suffisant de consultation avec les partenaires sociaux; et que des mécanismes de contrôle et d'équilibre sont en place à tous les niveaux de l'organisation (depuis le bureau central jusqu'aux bureaux locaux). De bonnes pratiques internationales, ainsi que les *Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance à l'usage des institutions de sécurité sociale* (AISS, 2011), peuvent être utiles aux régimes de protection sociale contributifs et non contributifs.

1.5 Expériences issues du projet

1.5.1 Burkina Faso⁵

Le Burkina Faso est un pays d'Afrique de l'Ouest couvrant une superficie de 274 000 kilomètres carrés et dont la population atteint 16,3 millions d'habitants. Deux stratégies de réduction de la pauvreté y ont été développées au cours des années 2000, et le pays applique actuellement la SCADD 2010-2015 comme cadre stratégique de planification, celle-ci contenant des objectifs de promotion de l'emploi et d'extension de la protection sociale. La SCADD et la PNE se concentrent particulièrement sur les jeunes, en raison de la structure démographique du pays : 57,1 pour cent de la population a moins de 20 ans, ainsi la dynamique de la population génère-t-elle un fort excédent de jeunes entrant sur le marché du travail.

Entre 2003 et 2009, le Burkina Faso a présenté un taux de croissance relativement élevé de 5,2 pour cent par an en moyenne, alors que le taux de pauvreté a baissé de seulement 2,5 points de pourcentage sur la même période,

⁵ Cette section s'appuie sur les rapports du Burkina Faso réalisés dans le cadre du projet et sur le chapitre 2 ci-dessous.

passant de 46,4 pour cent en 2003 à 43,9 pour cent en 2009. Par conséquent, il est possible de dire qu'aucune « retombée » de la croissance n'a été enregistrée au Burkina Faso dans les années 2000. D'un point de vue macroéconomique, le pays est vulnérable aux chocs étrangers, en particulier aux prix du carburant, de la nourriture et du coton. Ce dernier point est dû au fait que le coton représente jusqu'à 8 pour cent du PIB et 50 pour cent à 60 pour cent de la valeur exportée. L'emploi est encore fortement concentré dans l'agriculture – approximativement 80 pour cent de la main-d'œuvre et environ 700 000 emplois liés au coton. Après la crise du coton en 2008, une stratégie visant à diversifier l'économie a été mise au point, jouant aussi un rôle dans l'exploitation minière (or) et l'agro-industrie. La flambée des prix alimentaires et pétroliers a eu un impact sur la réduction fragile des taux de pauvreté enregistrés avant 2009. L'espérance de vie à la naissance atteignait 57 ans en 2006, ce qui est faible par rapport à la moyenne internationale. Mais il faut rappeler que les progrès ont été enregistrés en fonction des indicateurs sociaux depuis les années 1990, en particulier dans le domaine de la scolarisation et de la mortalité infantile.

La structure de l'emploi du Burkina Faso montre un taux élevé de participation de la population active (80,9 pour cent). En fait, le chômage n'est pas une option pour la plupart de la population rurale; c'est un phénomène urbain qui touche les gens instruits. Il y a une prédominance de travail dans le secteur agricole et informel (79,5 pour cent de la population économiquement active), et les emplois vulnérables représentent l'immense majorité. Seulement 12,2 pour cent étaient des emplois de travailleurs indépendants non agricoles; et seulement 6,6 pour cent, de travailleurs salariés (2007). La tranche d'âge 18-35 ans connaît une très forte progression, et l'économie n'a pas généré suffisamment d'emplois pour absorber cette population, ce qui représente une source potentielle d'instabilité (comme nous avons pu le constater au début de l'année 2011). Ainsi, les jeunes sont souvent sous-employés, principalement dans l'agriculture ou dans le secteur informel, et le risque de tomber dans la pauvreté s'en voit considérablement augmenté.

Cependant, en dépit d'une couverture relativement faible, la structure de la protection sociale du Burkina Faso bénéficie d'institutions d'assurance sociale : la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) pour les travailleurs du secteur privé, la Caisse autonome de retraite des fonctionnaires (CARFO) pour les fonctionnaires, un réseau de programmes d'assistance sociale (transferts en espèces, argent contre travail, sécurité alimentaire, etc.), un certain nombre de services sociaux (par exemple, des services pour les personnes vivant avec le VIH/sida), et des politiques de santé. Les politiques ont été mises en place dans le but d'étendre la couverture; il existe une coalition d'acteurs nationaux et étrangers qui appuient les politiques de protection sociale, et le gouvernement a fait part de son engagement en faveur de leur extension. Cependant, en

2009, seulement 3,7 pour cent de la population active âgée de 15 ans ou plus ont contribué au régime d'assurance sociale, et seulement 2,3 pour cent de la population âgée de 55 ans ou plus ont reçu une retraite, selon l'Enquête du BIT sur la sécurité sociale (données de 2009). Par conséquent, même dans le secteur formel, l'évasion fiscale est courante (estimée à 48 pour cent). Seule l'assistance sociale et les mutuelles de santé atteignent le secteur informel et les zones rurales. Les programmes d'assistance sociale (filets sociaux) couvraient environ 2,8 millions de personnes (environ 18 pour cent de la population, alors que le taux de pauvreté est proche de 43 pour cent). D'autres points faibles en matière de protection sociale peuvent être identifiés, notamment en raison d'un budget social fortement tributaire de l'aide étrangère (environ 36 pour cent du budget social). Souvent, les filets sociaux sont perçus comme un ensemble de programmes non coordonnés; les régimes de sécurité sociale pourraient fortement augmenter la perception des impôts et bénéficier d'une marge de manœuvre pour améliorer la rentabilité de l'administration. Enfin, un certain nombre de programmes s'articulent autour de groupes sociaux/professionnels spécifiques, ils sont donc peu propices à l'universalité et à la solidarité.

Par conséquent, il reste encore quelques défis de taille à relever au Burkina Faso. Les principaux, tels qu'identifiés par la SCADD ainsi que la PNE, la PNT et la PNPS, consistent à accroître les opportunités de travail décent et l'extension de la protection sociale. Dans ce contexte, le projet a démarré ses activités au Burkina Faso en 2010 et livré la première version du projet d'études diagnostiques sur la protection sociale et l'emploi à la mi-2011. À la demande des partenaires nationaux, l'étude sur l'emploi s'est concentrée sur les fonds pour l'emploi, qui financent le développement des indépendants et des PME. Une deuxième étude sur l'emploi portant sur l'histoire, l'expérience et les options des programmes d'investissement à forte intensité de main-d'œuvre (HIMO) est devenue nécessaire en raison de la pertinence accrue de ces politiques au cours des débats avec les partenaires nationaux en 2011, en particulier au cours de l'atelier de validation des études qui a eu lieu à Ouagadougou en octobre 2011. La même année, le Groupe de travail interministériel chargé de la conception de la PNPS était le principal partenaire national et comité directeur. Il a délégué la discussion détaillée des documents produits aux ateliers constitués de spécialistes des institutions membres et d'invités. Tous les ateliers et sessions de formation ont été organisés conjointement par la Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) du ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso (qui a présidé le groupe de travail), et le BIT.

Étant donné que la politique nationale de l'emploi ainsi que la politique nationale du travail étaient déjà en place et qu'une politique nationale de protection sociale était en cours d'élaboration par le groupe de travail et assortie d'un plan d'action correspondant, le projet a contribué à cette dernière tâche,

et au début de l'année 2012 le projet a préparé un plan d'action préliminaire mettant l'accent sur les personnes jeunes et vulnérables, d'après les entretiens et les conclusions d'un atelier avec la DGEP et des acteurs nationaux clés. En mai 2012, le plan d'action, y compris le retour de ces partenaires nationaux, a été présenté lors d'un dialogue national, également tenu à Ouagadougou.

Comme indiqué ci-dessus, la décision n'était pas de créer un nouveau plan, mais d'aligner les composantes de la PNE, la PNT et la PNPS pour les jeunes et de proposer une approche pour les lier et les coordonner. Le concept simple et instructif développé au cours des discussions voulait que les actions promues par la PNE génèrent un salaire issu d'un emploi qui doit être protégé par les actions des PNPS afin de lutter contre la pauvreté de manière durable. Par conséquent, l'approche globale a été de suggérer un lien (du côté de l'emploi) entre des programmes de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (HIMO), la formation des jeunes et le fonds pour l'emploi, de manière à déclencher l'esprit d'entreprise et augmenter la productivité, avec l'introduction progressive de la protection sociale de base en conformité avec le concept du SPS.

Les garanties du SPS couvertes par l'ensemble des services à l'attention de la population vulnérable et jeune se présenteraient de la façon suivante :

- a) pension de vieillesse et de survivants de la CNSS, qui est actuellement ouverte sur une base volontaire pour les travailleurs indépendants et dont les cotisations sont subventionnées pour la population ciblée;
- b) allocations familiales de la CNSS également, qui gère les prestations familiales contributives déjà existantes pour la population du secteur formel et paierait des transferts en espèces modestes et financés par les recettes publiques aux familles pauvres avec des enfants dans le cadre de la PNPS;
- c) allocation de maternité, semblable aux allocations familiales;
- d) assurance-maladie universelle (projet développé depuis 2008 et prévu pour 2015);
- e) programmes HIMO, avec création d'emplois à grande échelle, axés sur les groupes vulnérables (jeunes); et
- f) formation professionnelle, fondée sur les accords entre les secteurs public et privé, avec un rôle spécial de la Fédération nationale des artisans du Burkina Faso (FENAB).

Le coût d'un tel ensemble de politiques a été provisoirement estimé à environ 1,1 pour cent du PIB par an, dans le cas où 120 000 emplois HIMO seraient créés chaque année et s'il existait des prestations universelles pour tous les jeunes hommes et les jeunes femmes pauvres et vulnérables âgés de 18 à 35 ans, sur une base progressive.

Les défis liés à la mise en place d'une telle approche des politiques exigent le renforcement du rôle du dialogue social, qui a été probablement pris en compte avec le récent transfert de direction pour la mise en œuvre des PNPS, du ministère de l'Économie et des Finances au Conseil national pour la protection sociale (CNPS), lié au cabinet du Premier ministre. Il sera également nécessaire de développer plusieurs organismes existants pour être capable de jouer un plus grand rôle. Parmi ces organismes, il faut compter la CNSS, un organisme national qui a besoin de se concerter avec les acteurs décentralisés pour assumer ses nouvelles fonctions à l'avenir. En outre, il sera nécessaire de trouver un mécanisme de coordination adéquat entre les ministères afin d'articuler les programmes HIMO, la formation professionnelle et les mécanismes de protection sociale. En termes de financement, un certain nombre d'options ont été évoquées : *a)* la rationalisation et la réorganisation du budget social ; *b)* une éventuelle taxe sur les téléphones portables ; *c)* l'amélioration des mécanismes de recouvrement des impôts et le recouvrement des cotisations de la CNSS ; *d)* le développement de mécanismes de ciblage efficaces et l'introduction progressive de programmes ; et *e)* les partenaires pour le développement.

1.5.2 Cambodge⁶

Le Royaume du Cambodge est situé dans la région de l'Asie du Sud-Est. Il compte 14,3 millions d'habitants et couvre 181 000 kilomètres carrés. Le pays est gouverné par un Premier ministre, élu démocratiquement depuis 1993. Bien qu'il se classe toujours parmi les économies à faible revenu, le Cambodge connaîtra probablement une transition vers le groupe des pays à revenu intermédiaire au cours de cette décennie. Son revenu par habitant (711 dollars des États-Unis) compte encore parmi les plus faibles dans la sous-région, avec 28,3 pour cent de la population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour.

Au cours de la dernière décennie, la croissance du PIB a été impressionnante, atteignant une moyenne de 9,9 pour cent par an entre 2002 et 2009. Cependant, cette forte croissance n'a pas réussi à créer suffisamment d'emplois productifs pour le grand nombre de jeunes hommes et femmes entrant sur le marché du travail chaque année, en raison de la structure démographique où plus de 25 pour cent de la main-d'œuvre est âgée de 15 à 24 ans. La structure du marché du travail présente un taux d'emploi élevé de 77 pour cent, avec 71 pour cent de l'emploi dans l'agriculture et 83 pour cent dans l'économie informelle. Une part importante des emplois relève du travail familial non rémunéré, principalement dans l'agriculture, où les femmes sont surreprésentées. Le taux de chômage de 1,7 pour cent est faible, étant donné qu'il n'y a pas d'autre choix

⁶ Cette section s'appuie sur les rapports du Cambodge réalisés dans le cadre du projet et sur le chapitre 3 ci-dessous.

que d'accepter des emplois précaires, d'où un taux de sous-emploi élevé. Outre le défi de la création d'emplois productifs pour les jeunes hommes et femmes, un autre développement clé à envisager est celui d'augmenter la productivité et d'améliorer les conditions de travail et les salaires existants.

Certains analystes, ainsi que le gouvernement, ont perçu la crise économique actuelle comme un signe que le modèle actuel fondé sur une main-d'œuvre bon marché et sur l'exportation (les usines de vêtements, par exemple) a atteint ses limites, comme précédemment dans d'autres pays asiatiques. Au Cambodge, une base économique et industrielle plus sophistiquée est devenue nécessaire pour maintenir des taux de croissance et créer des emplois. Par conséquent, il est important d'encourager l'entrepreneuriat national et de diversifier le portefeuille d'exportations. Selon le diagnostic, les nouveaux métiers spécialisés ne seront pratiqués par des travailleurs cambodgiens que si la formation professionnelle dans le pays est réformée et élargie. En outre, le marché unique de l'ASEAN ouvrira les frontières à partir de 2015 et augmentera le niveau de concurrence. Il est donc possible de dire que le modèle de développement actuel a connu une croissance impressionnante, mais n'a pas été capable de créer suffisamment d'emplois décents, et a engendré des groupes assez importants de personnes exclues et de travailleurs pauvres.

La stratégie de développement du gouvernement repose sur la Stratégie rectangulaire pour la croissance, l'emploi, l'équité et l'efficacité, Phase II, dont on peut dire que la feuille de route est le Plan national de développement stratégique (NSDP), Mise à jour 2009-2013. Au cœur de la stratégie rectangulaire se trouve le développement de la gouvernance et des finances publiques solides, tandis que les quatre côtés du rectangle sont composés de l'agriculture, des infrastructures, du secteur privé et du développement du capital humain. Le chapitre de la stratégie rectangulaire sur le développement du secteur privé contient des recommandations relatives au climat d'investissement, à la promotion des PME, à la création d'emplois, aux conditions de travail et aux filets de sécurité sociale. En 2011, une Stratégie nationale de protection sociale (NSPS) a été publiée en ligne avec le NSDP. A court et moyen terme, la NSPS vise à protéger les plus pauvres, alors qu'à moyen et long terme elle favorise la création de systèmes complets de protection sociale et l'extension de l'assurance sociale. La NSPS a cinq objectifs, à savoir : *a)* l'accès aux prestations et services de base ; *b)* la protection des enfants et des mères ; *c)* des politiques actives du marché du travail ; *d)* les soins de santé et la protection du revenu pour les pauvres ; et *e)* des programmes spéciaux pour les groupes défavorisés. Les instruments sont largement connus, et la plupart existent déjà au Cambodge : les services et transferts d'assistance sociale, les allocations familiales, l'éducation gratuite et les soins de santé de base, ainsi que les programmes de travaux publics (PTP). Les régimes d'assurance sociale ont été introduits progressivement au cours de la dernière

décennie; un programme pour les fonctionnaires (NSSFC) est actuellement en place, de même qu'un autre pour les anciens combattants (NFV), et enfin un régime d'accidents du travail pour les travailleurs du secteur privé (géré par la CNSS). Seulement 5 pour cent des personnes âgées reçoivent des prestations en espèces, selon l'Enquête du BIT sur la sécurité sociale de 2009.

Dans ce contexte, les analystes ont conclu qu'il manquait une stratégie nationale pour l'emploi (*national employment strategy* – NES). Celle-ci fournirait une stratégie intégrée, en coordination avec la NSPS lancée récemment. L'étude diagnostique sur l'emploi, présentée par le projet BIT/UE en avril 2011, a recommandé l'élaboration d'une telle NES, et le dialogue national promu à Phnom Penh en mars 2012 allait dans le même sens. L'interaction de ces deux stratégies serait très forte, puisque la NES contribuerait à créer des emplois décents, en augmentant la productivité et en améliorant les compétences, et à répondre aux besoins du marché du travail, tandis que la NSPS agit en faveur de l'inclusion des personnes vulnérables et de la protection des revenus des travailleurs. L'interaction de ces deux stratégies se traduirait par une réduction durable des niveaux de pauvreté et des taux d'emploi précaire et vulnérable.

La relation à long terme entre le gouvernement cambodgien et l'OIT et le travail concret de coopération technique dans le cadre du projet BIT/UE et d'autres projets ont montré qu'il existe un certain nombre de bons éléments dans la gouvernance du secteur public cambodgien tendant vers une stratégie intégrée. Premièrement, un engagement ferme du gouvernement est aligné aux jalons du cadre stratégique de planification, c'est-à-dire que le NSDP attribue les responsabilités et élabore des plans d'action et des ressources, de sorte que les ministères chargés de la mise en œuvre agissent de manière cohérente. Deuxièmement, le CDAR s'est vu confier le mandat pour coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de la NSPS. Troisièmement, la conception actuelle de la NSPS prévoit déjà des liens étroits avec l'emploi, notamment par des politiques actives du marché du travail et par la politique de formation professionnelle et de migration, de sorte qu'il y ait certainement des répercussions entre les stratégies de la protection sociale et de l'emploi. Quatrièmement, l'extension de la protection sociale de base (conformément à l'approche des SPS de l'OIT) est également considérée comme faisant partie du modèle de développement économique; les politiques de réforme de l'enseignement et formation techniques et professionnels (EFTP) et les programmes HIMO sont à la frontière des politiques de protection sociale et des politiques de l'emploi. Enfin, le modèle de mise en œuvre choisi favorise la coordination des programmes de protection sociale et d'emploi : le service à guichet unique, ou Service PEOPLE, apporte les prestations et les services des deux domaines, le tout sous le même toit. Le concept consiste à accroître l'efficacité et la synergie des politiques, le lien entre les niveaux gouvernementaux national et provincial,

l'utilisation du mécanisme de ciblage ID-Poor, la réalisation d'une base de données intégrée pour les politiques sociales et de l'emploi ainsi que d'une passerelle entre le citoyen et les services publics.

Le projet a proposé plusieurs calculs des coûts pour la NSPS, en tenant compte du fait qu'il existe déjà une gamme de programmes liés à la protection sociale et à l'emploi (comme l'assistance sociale, le programme Argent contre travail, les fonds de financement de la santé, l'assurance-maladie communautaire, les institutions d'assurance sociale, l'EFTP, une agence nationale pour l'emploi). Un scénario plus ambitieux pour les cinq objectifs de la NSPS correspondrait à un coût d'environ 5 pour cent à 7 pour cent du PIB pour les années 2016-2020, alors qu'une approche ciblée coûterait probablement entre 1,2 pour cent et 2,3 pour cent du PIB. Étendre les fonds de financement de la santé (politiques financées par des donateurs et qui atteignent le secteur informel) ne coûterait que 0,1 pour cent supplémentaire du PIB, alors que les travaux publics ciblant les personnes pauvres ajouteraient 0,26 pour cent aux dépenses (ou 0,14 pour cent du PIB s'ils ne ciblent que des personnes extrêmement pauvres, une politique déjà en place en 2012).

Enfin, au cours du dialogue national et dans les documents décrivant l'approche intégrée, une technique d'identification des « diamants de croissance » a été utilisée pour illustrer comment plusieurs dimensions des politiques publiques devraient être articulées de manière cohérente afin de favoriser la croissance dans certains secteurs clés. Évidemment, les questions de la protection sociale et de l'emploi occupent une place de choix parmi ces politiques publiques, qui constituent les cinq axes du diamant. L'évaluation des besoins, qui peut être réalisée grâce au concept du diamant de croissance, fournit une feuille de route sur laquelle les acteurs pourront débattre afin de développer le secteur et intégrer un certain nombre de dimensions politiques.

Le débat au cours du dialogue national a également montré certains défis liés à la mise en œuvre rencontrés au Cambodge. Tout d'abord, même si le CDAR est actuellement chargé de coordonner la mise en œuvre de la NSPS et si le ministère du Travail et de la Formation professionnelle (Ministry of Labour and Vocational Training – MOLVT) travaille actuellement sur l'élaboration de la NES, une plate-forme de coordination semble être nécessaire au niveau ministériel pour rassembler le CDAR, le MOLVT (qui gère des programmes pour l'emploi et des institutions clés tels que le Conseil national de la formation, l'EFTP, l'Agence nationale pour l'emploi, les centres pour l'emploi et le Fonds national de sécurité sociale), ainsi qu'un certain nombre de ministères responsables qui contribuent à la stratégie globale (les ministères de l'Éducation, de la Santé, de l'Action sociale et du Développement rural). Le deuxième défi consiste à construire une plate-forme globale de dialogue social permettant la participation des travailleurs et des employeurs dans le processus

d'élaboration de la NES, la discussion des stratégies sectorielles (éventuellement avec l'application de l'approche des « diamants de croissance ») et le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des différentes stratégies. La construction d'une telle plate-forme doit encore bénéficier de l'instauration de la confiance entre les partenaires sociaux, comme certaines anecdotes semblent le montrer.

1.5.3 Honduras⁷

Le Honduras est un pays d'Amérique centrale avec une superficie de 112 500 kilomètres carrés et huit millions d'habitants. Ce pays à revenu moyen à faible a enregistré une faible croissance avant les années 2000. Pourtant, en 2003-2008 le pays a enregistré des taux de croissance du PIB entre 4,2 pour cent et 6,6 pour cent par an. En raison d'une concentration des revenus extrêmement élevée et d'un des coefficients de Gini les plus élevés au monde (57,7), le Honduras présente une proportion de la population pauvre aussi élevée que la proportion de personnes très pauvres. Le taux de pauvreté, selon le seuil national de pauvreté, est resté stable à environ 60 pour cent de la population au cours des années 2000, avec de légères variations, alors que la moyenne latino-américaine (33 pour cent en 2008) à la fin des années 2000 atteignait quasiment la moitié de ce chiffre. La croissance économique n'a donc donné lieu à aucune retombée positive sur la population pauvre. Contrairement à ces chiffres plutôt négatifs, l'espérance de vie à la naissance était de 73 ans et elle est en amélioration constante ces dix dernières années.

Le pays a connu une crise politique difficile en 2009, lorsque le mandat du Président José Manuel Zelaya a pris fin prématurément et que de nouvelles élections ont eu lieu. La coopération internationale a été suspendue jusqu'à ce qu'un gouvernement démocratiquement élu soit en place. Par conséquent, les activités du projet n'ont finalement démarré au Honduras qu'après la levée de l'interdiction en juin 2010.

L'économie hondurienne est très dépendante des États-Unis, une relation qui a été approfondie avec l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Amérique centrale (ALEAC), en vigueur depuis 2006. Environ les deux tiers des investissements directs étrangers (IDE) proviennent des États-Unis (avec un rôle important des industries d'assemblage appelées *maquilas*) ; 30 pour cent du PIB dépendent de 86 pour cent des exportations honduriennes à destination des États-Unis, alors que près de 50 pour cent des importations proviennent de ce pays. Les États-Unis sont la principale destination de près d'un million d'émigrants honduriens, qui génèrent un flux de versement équivalant à près de 20 pour cent du PIB. Les envois de fonds vers les familles d'émigrants

⁷ Cette section s'appuie sur les rapports du Honduras réalisés dans le cadre du projet et sur le chapitre 4 ci-dessous.

ont démontré leur capacité de réduction de la pauvreté parmi ces ménages. Par conséquent, l'économie hondurienne a été fortement touchée par la crise financière de 2008, générant une perte de PIB de 2,1 pour cent en 2009.

Les principales caractéristiques de la structure de l'emploi sont le sous-emploi, à un taux estimé de 33 pour cent, et une forte proportion de travailleurs dans le secteur informel, représentant 74 pour cent de l'emploi. Le taux de chômage déclaré, un phénomène essentiellement urbain, était de 6 pour cent en 2010. Malgré une baisse avec le temps, les activités rurales représentaient encore 53 pour cent de l'emploi total. Seulement 43 pour cent de l'emploi concernait des travailleurs salariés (par rapport à la moyenne latino-américaine de 63 pour cent à la fin des années 2000), alors que le travail indépendant et le travail non rémunéré représentaient 35 pour cent. La structure de la population jeune génère un flux important de jeunes hommes et femmes qui entrent sur le marché du travail. Ce flux n'a pas été capable de générer suffisamment d'emplois productifs. En conséquence, le travail indépendant dans l'agriculture a été très précaire, avec une incidence élevée de la pauvreté et une faible productivité. Un autre problème majeur pour le marché du travail hondurien, tel que décrit dans les études diagnostiques du projet BIT/UE, est l'échec des institutions du marché du travail dans la résolution des problèmes liés à la réglementation du salaire minimum, de la sécurité sociale et de l'inspection du travail, entre autres.

En ce qui concerne les régimes de protection sociale, les études diagnostiques montrent que, d'une part, un ensemble d'institutions dans le domaine des transferts en espèces, des soins de santé et de l'assurance sociale existe au Honduras; mais, d'autre part, la couverture, le financement et la qualité des dépenses des programmes sociaux ont souvent été mis en doute par les analystes. Pour la couverture de l'assurance sociale, par exemple, le taux de cotisation de la population active est de 19,6 pour cent, et seulement 8,4 pour cent de la population âgée bénéficient de pensions de retraite, selon l'Enquête du BIT sur la sécurité sociale de 2009. Il existe un nombre important de programmes de transferts en espèces (au moins 12) comprenant des dépenses pertinentes, en particulier le nouveau programme Bono 10 Mil, qui vise à couvrir environ 600 000 ménages. De tels programmes sont principalement financés par l'aide internationale et des emprunts auprès des institutions financières multilatérales.

La promotion de l'emploi fait état d'une situation similaire : des initiatives et des projets qui ne sont pas clairement liés et coordonnés, et plusieurs d'entre eux également financés par la communauté internationale par le biais de dons et de prêts.

Par conséquent, une politique intégrée est absolument nécessaire dans les deux domaines (protection sociale et emploi) pour regrouper et coordonner

les actions dans un cadre général et augmenter les effets des programmes en termes de création d'emplois et de protection du revenu et, à terme, contribuer à réduire les taux élevés de pauvreté d'une manière durable.

Des progrès louables ont été réalisés au début de 2012 avec le lancement d'une politique nationale de protection sociale (PPS). Bien que la question de cette politique ait été abordée depuis 2007, elle a cessé de se développer sous l'impact de la crise politique de 2009, mais a été relancée avec la création d'un ministère pour le Développement social en 2011. La PPS vise à organiser et articuler les prestations et les services déjà existants, en abordant les questions des vulnérabilités liées au cycle de la vie, d'une approche fondée sur les droits, de la sécurité nutritionnelle et d'une concentration sur les personnes pauvres et les plus vulnérables. La politique devra être articulée autour des politiques pour l'emploi et des institutions d'assurance sociale à venir, mais elle représente une étape importante vers la cohérence des politiques.

L'ensemble des prestations prévues dans le cadre de la PPS, coordonné aux services de soins de santé de base, convergerait en grande partie avec la dimension horizontale du concept du socle de protection sociale de l'OIT. Le projet BIT/UE a réalisé une série de scénarios éventuels pour un calcul des coûts; les résultats montrent qu'une telle approche, contenant des prestations modestes ciblées pour les personnes âgées, les invalides, les enfants et les chômeurs, ainsi que des soins de santé et de maternité de base, pourrait coûter entre 0,26 pour cent et 2,5 pour cent du PIB entre 2012 et 2020. Cela pourrait éventuellement être financé en partie par une réorganisation des dépenses actuelles. Par conséquent, ces chiffres n'impliquent pas forcément des dépenses nettes supplémentaires.

Les programmes d'assurance sociale sont gérés par six institutions différentes. La plus grande, l'Institut hondurien de sécurité sociale, couvre les travailleurs du secteur privé. Des discussions approfondies au Honduras ont révélé que les régimes doivent être réformés afin de devenir plus inclusifs et de se conformer à la convention n° 102 ratifiée par le Congrès national hondurien en décembre 2011. Cette approche, qui consiste à coordonner la mise en œuvre progressive de la PPS avec des réformes progressives des institutions d'assurance sociale et améliorer la cohérence entre les divers mécanismes de protection sociale, serait également une étape importante vers une approche intégrée et le développement d'un système de protection sociale global, tel que prévu par la recommandation n° 202 de l'OIT.

En termes de cadre de planification stratégique, Vision de pays 2010-2038 et Plan national 2010-2022 a établi un ensemble d'objectifs à atteindre en une génération. Parmi les cinq objectifs stratégiques, deux (visant un Honduras sans pauvreté extrême et avec un emploi productif et décent) fournissent des ports de connexion pour une approche intégrée, le renforcement de la

cohérence entre l'emploi et la protection sociale, même si le document de planification ne mentionne pas explicitement cet objectif. À la fin de 2011, les partenaires tripartites ont négocié un accord, en réaction à la crise économique internationale, intitulé Grand accord national en faveur du développement durable et de l'équité sociale (*Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Sostenible con Equidad social* – GAN) et signé en février 2012. Le GAN propose une feuille de route pour la mise en œuvre des priorités de Vision de pays sous l'actuel mandat présidentiel (qui se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 2013). Le GAN prévoit un ensemble de mesures pour améliorer le climat d'investissement et les incitations à créer davantage d'emplois, et un point supplémentaire sur la protection sociale correspond aux objectifs mondiaux de la PPS, qui a été approuvée quelques mois après que l'accord GAN a été négocié.

Le Honduras a connu des expériences en matière de dialogue social ces dernières années, comme par exemple le Plan directeur pour la reconstruction (1998), négocié après l'ouragan *Mitch* qui a causé 5 600 morts et des pertes financières de 2 milliards de dollars, et la Stratégie de réduction de la pauvreté (2001). La ratification récente de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, en 2012 peut également être interprétée comme une preuve de l'engagement du pays dans des processus de dialogue social. Cependant, au cours du projet BIT/UE, le sentiment était que le Honduras avait encore un certain nombre de défis à relever pour le développement futur du dialogue social. Parmi ces défis, il faut compter la forte influence des expériences et des conflits politiques passés (comme en 2009); la nécessité de mieux diffuser les connaissances sur les politiques de la sécurité sociale et de l'emploi auprès des partenaires tripartites, de discuter ouvertement des défis financiers de ces politiques (en particulier la manière de développer le cadre financier sans créer un fardeau pour la compétitivité des entreprises du Honduras); et, enfin, la forte résistance des travailleurs dans le débat sur les réformes de l'assurance sociale, même si celles-ci sont certainement nécessaires pour augmenter le caractère inclusif et la viabilité des régimes de sécurité sociale. Ce sont des thèmes clés qui n'inspirent pas encore suffisamment confiance. Un autre défi identifié à partir de l'expérience du projet est le développement et la continuité d'une plate-forme de dialogue social stable au niveau national. Le Conseil économique et social (CES), lié à la présidence et un interlocuteur du projet, a récemment joué un rôle important en ce qui concerne les négociations tripartites.

Quant aux propositions présentées lors du dialogue national qui s'est tenu à Tegucigalpa en octobre 2012, un aspect important est que les politiques macroéconomiques, y compris les politiques budgétaires et monétaires responsables, doivent être conçues de manière à stimuler la création d'emplois. En parallèle, des politiques visant à soutenir et à favoriser l'investissement,

la compétitivité et la création d'emplois décents sont nécessaires, avec une attention particulière à la promotion des PME et à une approche stratégique de la participation du Honduras et des entreprises honduriennes dans les marchés mondiaux. En ce qui concerne le secteur rural, où l'emploi est particulièrement précaire, et la pauvreté, étendue, le besoin des politiques de soutien des petits agriculteurs indépendants, liées aux politiques de sécurité alimentaire, a été mentionné. Un certain nombre de petits projets générateurs d'emplois ont été présentés, y compris des coopératives et des PME, pour illustrer les approches possibles. Les politiques de formation et la nécessité de réformer l'Institut national de formation professionnelle (Instituto de Formación Profesional – INFOP) ont été évoquées au cours du dialogue avec les employeurs de mai 2012. En général, un certain nombre de propositions tendent vers le renforcement et l'amélioration de l'efficacité des institutions du marché du travail, tels que l'application des salaires minima, l'inspection du travail, la formation professionnelle, les services de l'emploi et de couverture de la sécurité sociale. La formalisation et un recouvrement de l'impôt plus efficace ont également été mentionnés comme des objectifs pertinents. En ce qui concerne les politiques de protection sociale, il est largement admis que le concept du SPS peut représenter une orientation utile pour l'élaboration des politiques de protection sociale et l'amélioration de la cohérence des politiques.

À la fin du dialogue national, un ensemble de points de consensus émergeant de la série de réunions (mai, août et octobre 2012) a été convenu entre les acteurs tripartites. Ils vont influencer l'élaboration des politiques futures et soutenir le nouveau Programme national pour le travail décent au Honduras, signé en novembre 2012 et reconnaissant la nécessité d'une approche du SPS et d'une politique nationale de l'emploi. Fondée sur l'expérience du Honduras, une approche intégrée liant et établissant une cohérence entre la protection sociale et des programmes et des politiques pour l'emploi se développera progressivement en cercles concentriques de plus en plus grands. D'importants progrès ont donc été accomplis à cet égard.

1.6 Résultats des dialogues nationaux

Après l'arrêt des activités essentielles sur le terrain, fondées sur l'expérience acquise et les premiers résultats des dialogues nationaux, nous pouvons affirmer que l'hypothèse principale de ce projet continue d'être valable : une synergie peut être obtenue en assurant une meilleure coordination entre les politiques de l'emploi et de la protection sociale. Les données sur les initiatives de coordination des politiques déjà existantes et les efforts en faveur du renforcement des institutions dans les trois pays montrent qu'il existe un grand potentiel pour

l'amélioration des niveaux d'impact. La coordination institutionnelle au moyen de conseils, tels que le CDAR au Cambodge, le Groupe de travail interministériel chargé d'élaborer la politique nationale de protection sociale sous la coordination du ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso, et le dialogue au sein du Conseil économique et social au Honduras sont d'excellents exemples en vue d'autres initiatives de coordination. Néanmoins, les progrès atteints dans le cadre du projet lui-même ne sont mesurables qu'en partie, parce que les évolutions institutionnelles sont encore trop récentes pour fournir des données quantitatives empiriques. Cependant, en soutenant l'élaboration de cadres stratégiques et documents de politique, le projet a fait des progrès remarquables (voir tableau 1.1).

Tableau 1.1 Les dialogues nationaux : questions clés et points de consensus

	Burkina Faso	Cambodge	Honduras
Contribution du projet à l'élaboration des stratégies nationales	Travail décent et socle de protection sociale (SPS) pour les jeunes; coordination des éléments des stratégies nationales existantes (emploi, travail, protection sociale).	Appui à la NSPS; consensus sur la nécessité d'élaborer une stratégie nationale pour l'emploi afin de compléter le cadre de planification stratégique.	Travail aligné sur CES, GAN et PPS; consensus sur la nécessité de plus de cohérence entre les politiques de protection sociale et d'emploi; politique nationale pour l'emploi à élaborer.
Sources de croissance économique	Diversification nécessaire des sources de croissance; réduction de la dépendance au coton; développement de l'industrie minière (or) et l'agro-industrie.	Choix des « diamants de croissance » pour les futurs cycles de croissance; consensus sur la nécessité d'évoluer vers une nouvelle phase de développement.	GAN pour la création d'un environnement favorable pour plus de croissance (fondée sur les investissements nationaux et étrangers).
Liens entre la protection sociale et l'emploi au niveau stratégique national	Plan d'action proposé au gouvernement; le CNPS, rattaché au cabinet du Premier ministre, assume le rôle de mise en œuvre après la fin de la PNPS et peut être chargé de la coordination de l'approche intégrée.	CDAR et MOLVT chargés des stratégies de protection sociale et d'emploi; thème des structures de coordination aux niveaux ministériel et opérationnel abordé.	CES : institution nationale pour le dialogue tripartite; Vision de pays et Plan national et GAN : références fondamentales pour la protection sociale, et politiques futures de l'emploi et développements de l'assurance sociale.
Liens entre la protection sociale et l'emploi au niveau opérationnel	Mécanismes de coordination nationaux et locaux proposés dans le plan d'action.	Mise en œuvre de la NSPS grâce au guichet unique, et participation d'un certain nombre d'organisations.	Des tables rondes régionales pour l'emploi et la protection sociale existent déjà et ont participé au processus de discussion.

Tableau 1.1 Les dialogues nationaux : questions clés et points de consensus (suite)

	Burkina Faso	Cambodge	Honduras
Développements du marché du travail et de la formation/des compétences	Programmes HIMO créant des emplois, liés à la formation (par exemple, les institutions FAFPA/publique et FENAB/privée auront un rôle prépondérant).	Formation et éducation pour la demande à venir, rôle prépondérant des services de l'emploi (Agence nationale pour l'emploi); l'EFTP cible les besoins du secteur privé.	Promotion de l'entrepreneuriat, PME, éducation et formation doivent être réformés pour devenir plus efficaces.
Approches des SPS	Introduction du SPS en même temps que la coordination des programmes ciblant les jeunes dans les stratégies nationales existantes.	SPS au Cambodge incluant les personnes de la NSPS et les transférant progressivement aux branches de l'assurance sociale, introduites progressivement.	Les garanties du SPS devraient être étendues; coopération technique demandée par le ministre du Développement social; consensus sur le fait que les programmes actuels sont fragmentés; la nouvelle PPS (2012) uniformise progressivement la coordination.
Assurance sociale à développer	Prestations de vieillesse, de survivants, de maternité et allocations familiales (actuellement volontaires pour les travailleurs indépendants et les agriculteurs) grâce à la CNSS, prestations subventionnées concentrées sur les jeunes travailleurs pauvres; assurance-maladie universelle prévue.	Assurance sociale (anticipée dans les plans nationaux de développement) déjà introduite pour les fonctionnaires et les anciens combattants, et accidents du travail pour les travailleurs du secteur privé : introduction graduelle prévue de l'assurance-maladie sociale (2012-13) et pensions de vieillesse, de survivants pour le secteur privé (2015); plan ratifié par le dialogue national.	Réforme requise des institutions de sécurité sociale afin qu'elles deviennent pérennes et inclusives; ratification de la convention n° 102 par le Honduras qui cherche à développer la sécurité sociale et s'aligner sur ces normes internationales; analyse sur l'inclusion des travailleurs indépendants; renforcement nécessaire du recouvrement des impôts.

Source : Documents du projet, rapports des dialogues nationaux.

Des contributions pertinentes ont été apportées au processus continu dans les trois pays. Au Burkina Faso, les documents produits et la formation proposée par le projet ont été utilisés comme des points d'entrée au cours du processus d'élaboration de la PNPS lancée en 2012, et l'étude sur les fonds pour l'emploi a été un facteur clé dans la discussion sur les réformes politiques

éventuelles dans ce domaine, également en 2012. Depuis le milieu des années 2000, le Burkina Faso a élaboré un ensemble complet de politiques nationales (emploi, travail et protection sociale), en conformité avec les plans d'action respectifs et la SCADD. Le projet a porté sur l'articulation d'un certain nombre de programmes prévus par chacune des trois politiques visant les jeunes hommes et femmes afin de renforcer la création d'emplois, le développement des compétences et la protection du revenu des personnes âgées de 18 à 35 ans. Ainsi, le projet visait à aider le pays à apporter des solutions à l'un des problèmes les plus urgents sur le plan démographique : le défi découlant de la structure démographique très jeune de la population, qui augmente en permanence le nombre de nouveaux entrants sur le marché du travail. Cela est également conforme à la Résolution sur la crise de l'emploi des jeunes, adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2012.

Au Cambodge, les réalisations concrètes du projet ont trait à l'appui à l'élaboration de la NSPS, lancée en 2011 conformément au Plan stratégique national de développement. Le projet a également aidé le travail du BIT en appuyant les mandants tripartites pour la formulation d'une stratégie nationale pour l'emploi. Certains éléments de la NSPS ont été identifiés comme des points de liaison potentiels avec la NES à venir, et le BIT a déjà été impliqué dans l'appui des partenaires nationaux à l'élaboration de cette stratégie. D'autre part, dans le domaine de la mise en œuvre des politiques, le dialogue national a fermement appuyé la poursuite du développement du service à guichet unique, ou Service PEOPLE, un projet qui coordonne et intègre la fourniture des services et des prestations aux citoyens en matière de protection sociale et d'emploi à l'échelle provinciale et locale au Cambodge.

Au Honduras, les études de projets ont compté parmi les données utilisées lors de la discussion sur le GAN, un accord tripartite visant à améliorer l'environnement d'investissement au Honduras, appuyer la création d'emplois, améliorer la cohérence des politiques et renforcer les politiques de lutte contre la pauvreté. Le GAN est conforme à la Vision de pays et au Plan national, et les perspectives stratégiques établissent un ensemble d'objectifs à atteindre d'ici à 2038. Les activités du projet (en particulier l'atelier de validation des diagnostics en septembre 2011) ont également été utiles pour le développement de la PPS lancée en mars 2012. Celle-ci vise à coordonner les politiques de lutte contre la pauvreté. Enfin, le dialogue national qui s'est tenu en octobre 2012 a conclu, entre autres, qu'une nouvelle politique nationale de l'emploi était nécessaire pour améliorer la cohérence entre les programmes et les initiatives existants. Un certain nombre d'initiatives et de bonnes pratiques déjà existantes pour générer plus d'emplois et renforcer l'entrepreneuriat a été présenté, et la nécessité de renforcer la cohérence entre les politiques de sécurité sociale et d'assistance sociale a été validée.

Les chapitres 2, 3 et 4 décrivent les situations relatives à la protection sociale et à l'emploi de chaque pays de façon plus détaillée, ainsi que les expériences du projet BIT/UE, tandis que le chapitre 5 présente des observations, des recommandations et des conclusions.

Références

Études diagnostiques

- Bureau international du Travail (BIT) (2012a) : *Burkina Faso : Revue des dépenses et de la performance de la protection sociale*, OIT/UE/Burkina Faso/R.4, Genève.
- (2012b) : *Burkina Faso : Les fonds d'emploi : Performance et impact*, OIT/UE/Burkina Faso/R.6, Genève.
 - (2012c) : *Burkina Faso : Vers une stratégie de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre*, OIT/UE/Burkina Faso/R.5, Genève.
 - (2012d) : *Cambodia : Social protection expenditure and performance review*, ILO/EU/Cambodia/R.4, Genève.
 - (2012e) : *Cambodia : Toward a national employment strategy for sustained poverty reduction*, ILO/EU/Cambodia/R.8, Genève.
 - (2012f) : *Cambodia : Social security for the formal economy. Outlook and challenges ahead*, ILO/EU/Cambodia/R.7, Genève.
 - (2012g) : *Honduras : Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza*, OIT/UE/Honduras/R.15, Genève.
 - (2012h) : *La protección social en Honduras. Informe para discusión*, OIT/UE/Honduras/R.14, Genève.

Calcul des coûts

- (2012i) (à paraître) : *Calcul du coût d'un socle de protection sociale au Burkina Faso dans le cadre d'une stratégie conjointe de politiques d'emploi et de protection sociale*.
- (2012j) : *Cambodia : Financial assessment of the national social protection strategy for the poor and vulnerable*, ILO/EU/Cambodia/R.6, Genève.
- (2012k) (à paraître) : *Estimaciones de costo e impacto de un piso de protección social en Honduras empleando micro datos*.

Plans d'action nationaux

- (2012l) : *Burkina Faso : Une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi productif*, OIT/UE/Burkina Faso/R.7, Genève.
- (2012m) : *Cambodia : Toward integrated employment and social protection policies*, ILO/EU/Cambodia/R.5, Genève.
- (2012n) (à paraître) : *Política integrada de empleo y protección social en Honduras*.
- (2012o) (à paraître) : *Propuesta de plan de acción para una política de empleo y protección social de Honduras : Resultados del diálogo nacional*.

Autres documents

- Amin, S. (1976) : *Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme*, Paris, Les Editions de Minuit.
- Association internationale de la sécurité sociale (AISS) (2011) : *Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance à l'usage des institutions de sécurité sociale*, Genève.
- Bureau international du Travail (BIT) (2005) : *La protection sociale en tant que facteur productif*, GB.294/ESP/4, 294^e session, Genève.
- (2009) : Enquête du BIT sur la sécurité sociale (SSI), Genève.
- (2010a) : Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010. Disponible sur : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_141631.pdf.
- (2010b) : *Rapport mondial sur la sécurité sociale : donner une couverture sociale en période de crise et au-delà*, résumé exécutif en français, Genève. Disponible sur : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=27137>.
- (2010c) : *Emploi et protection sociale dans le nouveau contexte démographique*, Genève. Disponible sur : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=16274>.
- (2011a) : Rapport de la Commission pour la discussion récurrente sur la protection sociale, résolution et conclusions, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011. Disponible sur : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157828.pdf.
- (2011b) : *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, rapport du Groupe consultatif sur le socle de protection sociale, Genève. Disponible sur : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=28722>.
- (2012p) : Rapport de la Commission sur le socle de protection sociale, Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève, 2012. Disponible sur : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_182964.pdf.
- (2012q) : Rapport de la commission sur l'emploi des jeunes, résolution et conclusions, Conférence internationale du Travail, 101^e session, Genève, 2012. Disponible sur : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_183323.pdf.
- Union européenne (2009) : *Improving social protection and promoting employment*, document de projet DCI-HUM/2008/2009, Bruxelles/Genève, mimeo.
- Cardoso, F.-H., Faletto, E. (1979) : *Dépendance et développement en Amérique latine*, Paris, PUF.
- Cichon, M., Scholz, W. (2006) : *Social security, social impact and economic performance : A farewell to three famous myths*, paper for DFID/GTZ/ILO seminar on challenging the development paradigm, Genève, BIT.
- Conseil de l'Union européenne (2012) : *Conclusions du Conseil sur la protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne*, Luxembourg.

- Disponible sur : http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/FR/foraff/132877.pdf.
- Commission européenne (CE) (2004) : *La dimension sociale de la mondialisation – Comment la politique de l'Union européenne contribue à en étendre les avantages à tous*, COM(2004) 383, Bruxelles. Disponible (en anglais) sur : http://ec.europa.eu/europeaid/what/socialprotection/documents/lcom_2004_383_final_en.pdf.
- (2007) : *Promoting employment through EU development cooperation*. Commission Staff Working Document SEC 495, Bruxelles. Disponible en sur : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2007_495_EN_DOCUMENTDETTRAVAIL_p_en.pdf.
- (2011) : *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*. COM(2011) 637, Bruxelles. Disponible sur : http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_fr.pdf.
- (2012) : *La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne*. COM(2012) 446 (Bruxelles). Disponible sur : http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/com_2012_446_fr.pdf.
- Hirschman, A. O. (1958) : *The strategy of economic development*, Yale University Press [Stratégie du développement économique, Les Editions ouvrières, Paris, 1964].
- Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA) (2011) : *Gastos com a política social : Alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicados do IPEA n° 75, Brasília.
- Justino, P. (2007) : « Social security in developing countries : Myth or necessity? Evidence from India », *Journal of International Development*, Vol. 19, publication n° 3, pp. 367-382.
- Lee, E. (2010) : *Employment and social protection in developing countries : A framework for policy integration*, document de travail non publié, Genève.
- Lewis, W.A. 1954. « Economic development with unlimited supplies of labour », *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, pp. 139-191.
- Mesa-Lago, C. (1978) : *Social security in Latin America : Pressure groups, stratification and inequality*, University of Pittsburgh Press.
- (1994) : *Changing social security in Latin America : Towards the alleviation of social costs of economic reform*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
- Prebisch, R. (1950) : *The economic development of Latin America and its principal problems*, New York, Nations Unies.
- Rostow, W. W. (1960) : *The stages of economic growth : A non-Communist manifesto*, University of Cambridge Press.
- Van de Meerendonk, A., de Graaf, A., Schmidt-Bens, C., Kulke, U., Hagemeyer, C. (2007) : *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards*, Genève, BIT.

Burkina Faso

2

Un socle de protection sociale pour les jeunes en situation de non ou de sous-emploi, pauvres et vulnérables

Olivier Louis dit Guérin¹

2.1 Introduction

Le Burkina Faso a été le premier pays ouest-africain à mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté, le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP 2000-2003). Celle-ci priorisait les secteurs sociaux (éducation et santé notamment) et l'accélération de la croissance économique. La protection sociale a été intégrée parmi les axes prioritaires à partir de la deuxième génération du CSLP (CSLP 2004-2006, prorogé jusqu'en 2010). Cette priorité a été confirmée par la troisième génération intitulée « Stratégie de croissance accélérée et du développement durable » (SCADD 2010-2015) parallèlement au soutien des secteurs porteurs de croissance. 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 pour cent mais avec une baisse de l'incidence de la pauvreté de seulement 2,5 points de pourcentage de 2003 à 2009, passant respectivement de 46,4 pour cent à 43,9 pour cent. Avec une croissance démographique particulièrement élevée, cette croissance moyenne du PIB rapportée par habitant s'est limitée à seulement 2,04 pour cent sur cette période durant laquelle les taux de croissance annuels ont par ailleurs été fortement erratiques suite à différents chocs exogènes.

¹ Olivier Louis dit Guérin est diplômé en commerce international et économie du développement. Il a travaillé comme coordinateur du programme Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté (STEP) du BIT en Afrique de l'Ouest pendant six ans, puis comme spécialiste de la protection sociale au bureau de l'OIT à Dakar. Il est actuellement consultant en protection sociale et micro-assurance.

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 ses axes stratégiques :

- 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, accroître les revenus et améliorer 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 socio-économiques qui entraînent une diminution des revenus et de mieux faire face aux chocs et crises économiques.

La SCADD met un accent particulier sur les jeunes femmes et hommes qui constituent aujourd'hui un groupe particulièrement vulnérable. Le Burkina Faso se caractérise en effet par une forte croissance démographique, avec notamment pour conséquence une progression constante du nombre de jeunes de 18 à 35 ans qui représentent aujourd'hui plus d'un quart de la population. Cette tranche d'âge constitue une demande croissante d'emploi qui ne peut être absorbée par le secteur formel, public et privé, et représente une source de malaise social et d'instabilité, comme l'ont montré les émeutes au début de l'année 2011. Une forte proportion de jeunes est aujourd'hui en situation de non-emploi ou occupée dans l'emploi agricole et informel de faible qualité, avec une proportion élevée de sous-emploi et de travailleurs non rémunérés.

La SCADD, la politique nationale de l'emploi (PNE) et, plus récemment, le Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE) ont identifié des mesures pour la promotion de l'emploi qui portent notamment sur la formation professionnelle, la création d'emplois par le développement de l'autoemploi, de l'entreprise unipersonnelle, de la micro et petite entreprise et la mise en œuvre de travaux à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO).

C'est dans ce contexte qu'a été élaborée une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi en faveur des jeunes, dans le cadre du projet « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » du Bureau international du Travail avec un cofinancement de l'Union européenne. Cette approche est le résultat d'un processus de réalisation de différentes revues réalisées par le BIT à partir de 2010 et publiées en 2012 ; elles sont listées dans les références à la fin de ce chapitre.

Ces études ont été accompagnées d'ateliers de restitution et de discussion avec les ministères techniques intervenant dans le champ de la protection

sociale, les institutions liées à l'emploi et à la sécurité sociale, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile ainsi que les partenaires techniques et financiers. Les discussions menées avec l'ensemble de ces acteurs ont conduit progressivement à dessiner une stratégie intégrée de promotion de l'emploi et de protection sociale pour les jeunes. Ce chapitre décrit le contexte, les défis pour le Burkina Faso et le processus qui ont mené à cette approche intégrée. La partie 2.2 brosse le contexte, notamment concernant la situation de l'emploi et de la protection sociale, qui a conduit à la définition de cette approche intégrée décrite dans la partie 2.3. Les parties 2.4 et 2.5 abordent la question du coût et des défis à relever pour la mise en œuvre de cette approche, et la partie 2.6 conclut ce chapitre.

2.2 Promouvoir l'emploi et étendre la protection sociale : une priorité pour le Burkina Faso

2.2.1 De bonnes mais fragiles performances macroéconomiques

Pays enclavé et pauvre en ressources naturelles, le Burkina Faso est un pays à faible revenu qui compte parmi les moins avancés. L'économie est peu diversifiée et structurellement vulnérable aux chocs extérieurs. Les infrastructures économiques restent peu développées, et le pays manque de ressources énergétiques. Le Burkina Faso a connu une croissance solide mais irrégulière à la suite de la dévaluation du FCFA en 1994 (en moyenne 6 pour cent par an de 1994 à 2008). Cependant, la croissance économique a été très fluctuante de 2000 à 2009, en raison des aléas économiques et des chocs exogènes (crise ivoirienne, crise alimentaire, énergétique, financière et économique mondiale). (tableau 2.1) Cette croissance a été principalement tirée par le secteur tertiaire (en moyenne 60 pour cent de la formation du PIB), puis par le secteur primaire (25 pour cent) et enfin par le secteur secondaire (15 pour cent).

Tableau 2.1 Burkina Faso. Indicateurs économiques et financiers, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ²
PIB (en milliards de FCFA)	2 960	3 018	3 252	3 689	3 986	4 280
Évolution PIB (en %)	7,1	5,5	3,6	5,2	3,2	5,2
PIB/tête (en milliers de FCFA)			228	232	231	234
Opérations consolidées de l'administration centrale (en milliards de FCFA)						
Recettes totales			650,5	630,8	771,5	940,5
Dépenses et prêts nets			834,8	795,3	959,6	1 145,9

Notes : ¹ Estimation. ² Projection.
Source : BIT, 2012a.

La contribution du secteur primaire est dominée par la production végétale ; l'agriculture emploie plus de 80 pour cent de la population et constitue la principale source de revenus. L'économie reste encore excessivement tributaire des cours mondiaux du coton, qui demeure sa principale recette d'exportation et dont la contribution au PIB constitue environ 3-4 pour cent. Cette dépendance vis-à-vis du coton et la faible diversification de l'économie rendent le pays structurellement vulnérable aux chocs extérieurs. Dans ce contexte, le Burkina Faso a entrepris une politique de diversification de son économie à partir de 2009 en se tournant vers le secteur minier, notamment l'or, et vers le développement de filières agro-industrielles. En 2010, l'économie a ainsi connu un net redressement, avec un taux de croissance estimé à 7 pour cent lié aux exportations d'or qui ont profité d'une hausse du prix du métal sur les marchés internationaux.

2.2.2 Une croissance économique qui a peu d'impact sur le développement humain

Selon les projections de l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) du Burkina Faso, la population du pays compte 15,7 millions d'habitants en 2010, dont 50,05 pour cent de femmes et 49,95 pour cent d'hommes. Le recensement général de la population en 2006 indiquait une population encore très majoritairement rurale avec 77,3 pour cent des individus vivant en milieu rural et 22,7 pour cent en milieu urbain. Cette population se caractérise également par le fait qu'elle est l'une des plus jeunes d'Afrique avec 47 pour cent d'individus âgés de moins de 15 ans. Les moins de 20 ans représentent 57,1 pour cent de la population totale. Les jeunes de 15 à 24 ans et ceux de 25 à 35 ans représentent respectivement 19,1 pour cent et 14,3 pour cent de la population. Par ailleurs, la proportion de jeunes de 15 à 35 ans reste plus élevée parmi les femmes (34,9 pour cent) que chez les hommes (31,7 pour cent) (tableau 2.2).

Le Burkina Faso demeure parmi les pays les plus pauvres sur le classement de la Banque mondiale (2010) et se situe au 177^e rang parmi les 182 pays analysés en 2007 avec un indicateur de pauvreté humaine de 51,3 pour cent. La pauvreté est prédominante en milieu rural où les conditions de vie des ménages demeurent précaires, cette vulnérabilité résultant des fluctuations des prix des produits agricoles et des conditions climatiques. Les indicateurs suivants confirment le degré de pauvreté et de vulnérabilité de la population Burkinabé :

- 40 pour cent de la population est vulnérable au risque de l'insécurité alimentaire ;
- 42 pour cent des habitants ont un accès limité à l'eau potable ;
- l'espérance de vie à la naissance est estimée à 57 ans (INSD, 2006) ;
- le taux d'alphabétisation des adultes se situe à 27 pour cent, avec un taux de 13 pour cent pour les femmes (INSD, 2010 ; PNUD et FIDA, 2010).

Tableau 2.2 Burkina Faso. Profil de la démographie, 1990-2010

Indicateurs	1990	1995	2000	2005	2010
Population (milliers)	8 814	10 127	11 676	13 747	16 287
Hommes (en milliers)	4 345	5 000	5 777	6 851	8 138
Femmes (en milliers)	4 469	5 127	5 899	6 896	8 149
Rapport de masculinité (nombre d'hommes pour 100 femmes)	97,2	97,5	97,9	99,3	99,9
% 0-4 ans	19,0	18,9	18,6	18,3	19,6
% 5-14 ans	28,4	28,4	28,2	27,5	26,9
% 15-24 ans	20,1	20,3	20,4	20,4	19,6
% 60 ans et +	4,2	3,8	3,6	3,5	3,3
% 65 ans et +	2,5	2,4	2,2	2,1	2,0
% 80 ans et +	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
% de femmes 15-49 ans	44,6	45	45,7	46,6	46
Age médian (ans)	16,2	16,2	16,4	16,9	16,7
Densité de la population (habitants/km ²)	32	37	43	50	60

Source : DAES/ONU, 2009.

Les indicateurs de développement social entre 1995 et 2008 montrent que le Burkina Faso a connu un net progrès durant cette période (tableau 2.3).

Tableau 2.3 Burkina Faso. Indicateurs de développement social, 1995 et 2008

Indicateurs	1995	2008
Taux brut de scolarisation primaire (%)	39,6	66
Taux brut de scolarisation secondaire (%)	7,2 (1990)	20,7
Mortalité infantile des enfants de moins de 5 ans (pour 1 000)	204	122

Source : Banque mondiale, 2010.

La forte croissance de l'économie nationale et les mesures de redistribution des richesses n'ont pas permis de réduire de façon significative l'incidence de la pauvreté, qui reste élevée. L'enquête sur les conditions de vie des ménages 2009-10 fait ressortir un repli de l'incidence de la pauvreté de 2,5 points de pourcentage par rapport à 2003. Ainsi, 43,9 pour cent de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté, contre 46,4 pour cent en 2003 (SCADD

2011-2015), avec un écart très important entre les régions rurale et urbaine (tableau 2.4). Cette baisse de l'incidence de la pauvreté reste très fragile et ne s'est pas poursuivie au-delà de 2008 en raison de la hausse des prix alimentaires et du carburant ainsi que de leurs impacts sur le revenu réel de la population.

Tableau 2.4 Burkina Faso. Estimations des tendances de la pauvreté (monétaire) basées sur les comptes nationaux, 1998-2009 (en % de la population)

	1998	2003	2006	2007	2008	2009
National	45,3	46,4	42,1	42,6	42,8	43,2
Rural	51,0	52,4	48,2	48,6	48,9	48,8
Urbain	16,5	19,9	16,8	18,6	20,3	20,6

Sources : INSD, EICVM 1998, 2003 ; MEF, 2007, 2008, 2009.

2.2.3 La création d'emplois productifs et de qualité : un défi majeur

Les progrès macroéconomiques perceptibles à travers la croissance économique depuis 1994 n'ont pas permis de réduire la pauvreté de façon significative. Ces performances mitigées invitent à réfléchir sur la capacité de la croissance économique à créer davantage d'emplois productifs et mieux rémunérés.

L'analyse des tendances de l'emploi au Burkina (MJFPE, 2010) révèle en effet 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. Selon le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi, la dynamique observée entre 2003 et 2007 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 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. Cette structure de l'emploi au Burkina Faso se caractérise ainsi par :

- *Un niveau d'occupation de la population relativement élevé.* Le ratio moyen emploi/population s'élève à 80,9 pour cent au cours de la décennie passée. Il est plus élevé en milieu rural (86,6 pour cent) qu'en milieu urbain (58,2 pour cent), ainsi que chez les hommes (86 pour cent contre 76,4 pour cent 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 (MJFPE, 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 pour cent à 46,1 pour cent). Les travailleurs indépendants agricoles représentent la seconde catégorie la plus importante parmi les actifs occupés (35,2 pour cent). Leur proportion a augmenté entre 2003 et 2007, et celle des indépendants non agricoles a doublé (7 pour cent à 12,2 pour cent), notamment chez les femmes. Malgré une légère augmentation entre 2003 et 2007, le taux de salarisation reste faible, soit 6,6 pour cent des actifs occupés en 2007, dont moins de 1 pour cent dans le secteur informel. Il est moitié moindre chez les femmes occupées (3,4 pour cent).
 - *Une prédominance de l'emploi agricole et informel.* En 2007, la majorité des actifs occupés sont dans le secteur agricole (79,5 pour cent), contre respectivement 7,8 pour cent et 7,2 pour cent dans l'économie informelle non agricole urbaine et dans le secteur moderne. L'emploi informel regroupe 13,3 pour cent des actifs occupés. Seules 3,7 pour cent des femmes occupées sont dans le secteur moderne, contre 10,6 pour cent des hommes occupés, alors que l'économie agricole et le secteur informel comptent respectivement 81,4 pour cent et 14,9 pour cent des femmes occupées. Seulement 3,9 pour cent des jeunes travailleurs sont dans le secteur formel, contre près de 85 pour cent dans le secteur agricole, 7,3 pour cent dans l'économie informelle urbaine et 4,1 pour cent dans l'économie informelle rurale.
 - *Un chômage essentiellement urbain touchant les femmes, les jeunes et les instruits.* De 1998 à 2007, le taux de chômage urbain a globalement augmenté (de 5,2 pour cent à 8,6 pour cent), avec cependant une diminution entre 2003 et 2007 (de 11,5 pour cent à 8,6 pour cent). 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 (MJFPE, 2010). Par ailleurs, le chômage est un phénomène qui touche beaucoup plus les actifs instruits : 21,6 pour cent des actifs de niveau secondaire, 17,4 pour cent et 12,1 pour cent des actifs ayant bénéficié d'une formation professionnelle (avant et après le certificat de fin d'études primaires), contre 6,8 pour cent des actifs non instruits.

- *Un taux de jeunes ni scolarisés ni dans l'emploi surtout urbain et féminin.* Le taux de jeunes ni scolarisés² ni dans l'emploi a diminué de manière significative au cours de la période 1998-2007, passant de 28,4 pour cent à 11,6 pour cent, mais demeure marqué par de fortes disparités régionales. Ce taux est près de cinq fois supérieur en milieu urbain à celui du milieu rural (11,6 pour cent, contre 2,4 pour cent). En milieu urbain, les femmes ni scolarisées ni dans l'emploi représentent 16,1 pour cent en 2007 contre 42,4 pour cent en 1998. Malgré cette baisse significative, les femmes demeurent deux fois plus touchées que les hommes (soit 16 pour cent contre près de 7 pour cent 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 (MJFPE, 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 (passant de 38 pour cent à 24,5 pour cent). Les femmes et les jeunes sont relativement plus touchés par le sous-emploi (voir tableau 2.5). 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 (neuf mois) et qui souhaitent travailler plus (MJFPE, 2010).

À travers ces différents constats, la problématique du chômage et du sous-emploi des jeunes est mise en exergue. Le secteur formel génère peu d'emplois face à une croissance rapide de la population et une part de plus en plus importante de jeunes qui entrent sur le marché du travail. Pour ceux-ci, l'agriculture et l'économie informelle restent le principal point d'entrée sur le marché du travail, mais qui se caractérise par une faible qualité de l'emploi, avec une proportion élevée de sous-emploi et de travailleurs non rémunérés. Ces jeunes femmes et hommes sont parmi les plus exposés à la pauvreté.

² Le taux des jeunes ni scolarisés ni dans l'emploi (relativement au total des jeunes de 15 à 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 les jeunes inoccupés qui ne recherchent pas activement un emploi. Il ne permet toutefois pas de faire 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).

Tableau 2.5 Burkina Faso. Distribution de l'emploi par statut selon le sexe, 15 ans et plus, 2003 et 2007

	2003			2007		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Salarié du secteur moderne	6,9	2,2	4,6	8,8	3,0	5,9
Salarié du secteur informel non agricole	1,5	0,7	1,1	1,0	0,4	0,7
Indépendant/employeur non agricole	6,5	7,3	6,9	10,9	13,4	12,2
Indépendant agricole	50,9	9,5	30,2	57,4	13,1	35,2
Aides familiaux et apprentis	34,3	80,4	57,4	21,9	70,1	46,1
Total	100	100	100	100	100	100

Source : INSD, 2003 et 2007.

2.2.4 La protection sociale : un ensemble hétérogène et une couverture faible

Les dispositifs et programmes de protection sociale au Burkina Faso peuvent être regroupés en quatre 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 prestations : retraite, famille (allocations familiales et maternité) et risques professionnels
 - 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 ;
 - 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. Dans une revue des filets sociaux menée par la Banque mondiale en 2010, certains programmes HIMO sont également inclus dans ce champ en tant que réponses d'urgence à des situations conjoncturelles (chocs climatiques, etc.).

- Plusieurs **services d'action sociale** qui interviennent dans les domaines de l'aide et la réinsertion socioprofessionnelle 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'entreprise, 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 sociales 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 documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

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 sociale au sein du secteur formel privé est estimé à 52 pour cent (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 intervenant au sein de l'économie informelle, mais elles ne touchent qu'une faible

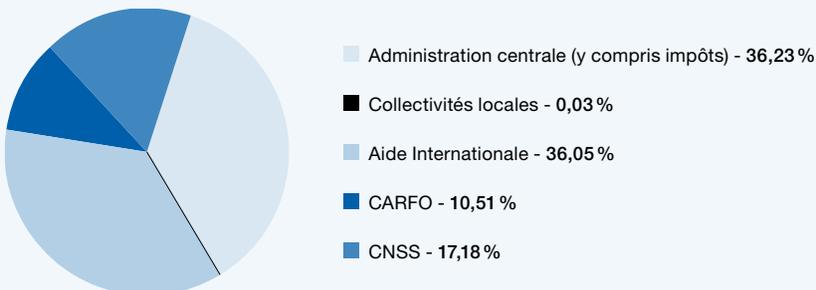
- portion de la population (3 pour cent de la population en 2003 selon le ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale).
- Concernant les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, les filets sociaux bénéficient à plus de 2,8 millions d'individus, soit 18 pour cent de la population totale. Tous les ménages vivant sous le seuil de pauvreté (43 pour cent de la population totale) ne sont donc pas touchés : les filets se focalisent sur l'extrême pauvreté, avec des erreurs de ciblage possibles, et tendent par ailleurs 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 (tableau 2.6 et figure 2.1). La volatilité de ces financements ne favorise pas la capacité de l'État à mettre en œuvre des initiatives durables. A cela s'ajoute le fait que les priorités des partenaires extérieurs et celles de l'État ne sont pas souvent les mêmes.

Tableau 2.6 Burkina Faso. Sources de financement du budget social en 2008
(en millions de FCFA)

Sources de financement	2008
Administration centrale	89 162
Collectivités locales	79
Aide internationale	88 703
CARFO	25 877
CNSS	42 266
Total	246 087

Source : BIT, 2012b.

Figure 2.1 Burkina Faso. Répartition des ressources par sources de financement
(en % du total)



Source : BIT, 2012b.

- 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 en fonction de groupes socio-économiques spécifiques, et non en fonction des risques sociaux à couvrir. Cette approche ne permet pas d'organiser une solidarité entre groupes socio-économiques et oblige par conséquent chaque groupe de population à s'organiser en fonction de ses moyens.

Les jeunes, qui constituent le groupe le plus défavorisé en matière d'accès à l'emploi, semblent l'être également en matière de protection sociale. D'une part, l'agriculture et l'économie informelle, qui absorbent la plus grosse partie de l'emploi des jeunes, échappent à la couverture des régimes formels de protection sociale. Souvent considérées comme une alternative, les mutuelles de santé qui interviennent au sein de l'économie informelle ne touchent cependant encore qu'une faible proportion de la population et se limitent à la couverture du risque maladie. D'autre part, les filets sociaux ciblent les ménages très pauvres et le plus souvent plus spécifiquement les femmes et les enfants. Les jeunes de plus de 18 ans peuvent être toutefois indirectement touchés lorsqu'ils sont membres de ménages bénéficiaires de filets sociaux.

2.2.5 Promouvoir l'emploi de qualité et étendre la protection sociale : des priorités de la 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. A travers ses axes prioritaires, la SCADD pose un défi majeur : augmenter les opportunités d'emplois décents, face à une main-d'œuvre en croissance très rapide, et étendre la protection sociale afin de favoriser cet accès à l'emploi, protéger les revenus et finalement favoriser la transition d'activités faiblement productives vers un emploi décent et productif.

La mise en œuvre de ces priorités de la SCADD est déclinée essentiellement à travers la PNE, la politique nationale du travail (PNT) et la politique nationale de protection sociale (PNPS).

La politique nationale de l'emploi, adoptée en 2008, 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. La PNE vise notamment à renforcer la dynamique de la création d'emplois par la promotion des activités privées créatrices d'emploi. Elle donne ainsi une part importante au développement de l'autoemploi, de l'entreprise unipersonnelle, 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 HIMO afin de générer davantage d'emplois à partir du programme d'investissement public.

La politique nationale du travail, adoptée en 2011, 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 aux plans économique et social. Parmi ses objectifs stratégiques, la PNT vise à 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.

La politique nationale de protection sociale a été élaborée en 2010 et 2011 et devait être adoptée en 2012. La PNPS est le résultat d'un processus de concertation avec les acteurs nationaux (représentants de l'administration centrale et décentralisée, 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 sur la SCADD 2011-2015. Elle répond notamment à l'objectif de la SCADD relatif à la mise en place d'un socle de protection sociale. L'objectif global poursuivi par la PNPS est de contribuer au changement qualitatif des conditions de vie des différentes couches de la population par le développement de 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. Pour atteindre son objectif global, la PNPS repose sur quatre orientations stratégiques :

- garantir l'accès des couches sociales vulnérables aux services sociaux de base ;
- étendre la couverture sociale à tous les risques 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.

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

Comme on vient de le voir, le défi majeur auquel le Burkina Faso est confronté aujourd'hui en matière d'emploi et de protection sociale porte, d'une part, sur l'augmentation des opportunités d'emplois décents face à une main-d'œuvre en croissance très rapide et, d'autre part, l'extension de la protection sociale. Cette extension doit favoriser l'accès à l'emploi, protéger les revenus, favoriser la transition d'activités faiblement productives vers un emploi décent et productif, mais aussi permettre aux travailleurs pauvres d'effectuer des dépenses à caractère social et de contribuer au financement de la protection sociale.

Les différentes facettes de ce défi ont été analysées lors des revues de la protection sociale et de l'emploi réalisées dans le cadre du projet BIT/UE et ont sous-tendu l'élaboration de cette approche intégrée. L'objectif global de cette approche intégrée est de bâtir un socle de protection sociale et de promouvoir l'accès à un emploi décent pour les jeunes, femmes et hommes, en situation de non ou de sous-emploi, pauvres et vulnérables.

Pour atteindre cet objectif, cette approche intégrée vise à rapprocher les mesures de promotion de l'emploi des jeunes de la PNE avec celles pour l'extension de la protection sociale et la sécurité élémentaire de revenu de la PNT et de la PNPS. Ce lien constitue un pilier de la lutte contre la pauvreté en associant des programmes de création d'emplois et de revenus et des mesures de protection de ces revenus face aux risques sociaux (santé, famille, etc.).

Pour ce faire, l'approche intégrée s'appuie sur deux volets principaux :

- élaborer et mettre en œuvre des garanties de protection sociale de base par une combinaison de mécanismes d'assurance sociale et de transferts sociaux;
- formuler des programmes HIMO dans une optique de garantie élémentaire de revenu et de renforcement de l'employabilité des jeunes les plus pauvres et vulnérables afin de faciliter leur intégration dans le marché du travail.

Par ailleurs, l'étude sur les fonds d'emploi (BIT, 2012b) comprend une série de recommandations pour renforcer ces fonds qui, bien conçus et mis en œuvre, peuvent contribuer à protéger les travailleurs contre les risques qui pèsent sur

le marché du travail et réduire leur vulnérabilité, et être employés comme des instruments efficaces de lutte contre la pauvreté.

Pour atteindre cet objectif global, trois grands objectifs stratégiques ont été définis avec les parties prenantes nationales (figure 2.2) afin de :

- définir le paquet de garanties élémentaires de protection sociale;
- définir le contenu d'un programme emploi-jeune HIMO constituant avec le paquet de garanties élémentaires les composantes du socle de protection sociale pour les jeunes, sur la base des options retenues dans la politique nationale de protection sociale et du dialogue national;
- évaluer 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, sur la base d'une mise en œuvre et d'une diffusion progressives.

Figure 2.2 Burkina Faso. Trois grands objectifs stratégiques



L'atteinte de ces objectifs passe par les grands axes d'intervention suivants.

2.3.1 Mettre en synergie les mesures des politiques nationales sectorielles

Au Burkina Faso, les politiques de l'emploi, du travail et de la protection sociale ont en commun de s'inscrire dans les objectifs et orientations de la SCADD. Toutefois, il s'agit de politiques sectorielles dont les mesures sont cloisonnées avec un risque de chevauchement, voire de concurrence, entre elles. L'objectif de cette approche intégrée est de mettre en commun ces mesures dans un cadre cohérent et coordonné afin d'accompagner la mise en œuvre des politiques

nationales. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'élaborer une nouvelle politique nationale ni un nouveau plan d'action, mais de proposer un cadre commun de mise en œuvre de certaines mesures identifiées dans les politiques nationales, comme l'illustre le tableau 2.7.

Tableau 2.7 Burkina Faso. Mise en synergie des mesures des politiques nationales sectorielles

	PNE	PNT	PNPS
Approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi	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
	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

2.3.2 Cibler les jeunes femmes et hommes en situation de non ou de sous-emploi, pauvres et vulnérables

La forte poussée démographique que connaît le Burkina Faso a pour conséquence une augmentation de la demande d'emplois qui ne peut être absorbée par le secteur formel, public et privé, et constitue une source de malaise social et d'instabilité. L'analyse des tendances de l'emploi montre que les jeunes de 18 à 35 ans sont majoritairement occupés dans l'emploi informel et de faible qualité. Ces jeunes femmes et hommes qui aspirent à s'intégrer sur le marché du travail et fonder un foyer sont particulièrement vulnérables face au chômage, au sous-emploi, aux emplois de faible qualité et à la pauvreté. Ils constituent de ce fait une cible privilégiée pour la mise en œuvre d'une approche intégrée emploi et protection sociale. Celle-ci vise plus particulièrement les jeunes de 18 à 35 ans qui sont en cours de création et développement d'une activité économique (sous la forme d'autoemploi, de microentreprise, etc.), diplômés sans emploi, déscolarisés et non scolarisés, travailleurs agricoles, ou encore les aides familiaux et apprentis. Cette définition du groupe cible exclut les jeunes salariés dans le secteur formel, soit 6,5 pour cent des 18 à 35 ans (MEF, 2008). Ces derniers sont cependant les plus concernés par les emplois non protégés (emplois précaires, non déclarés, sans pension de retraite et sans sécurité sociale) pour lesquels il reste nécessaire de renforcer les mécanismes de lutte contre l'évasion sociale comme le prévoit la PNT.

Un accent particulier devra être mis sur les programmes touchant les jeunes les plus pauvres et les plus vulnérables. Sur la base du recensement général de la population en 2006, 15 pour cent des jeunes seraient dans des ménages très pauvres, et 22 pour cent dans des ménages pauvres. Plus d'un tiers des jeunes vivraient ainsi dans une grande précarité – et sont les plus vulnérables face aux emplois de faible qualité – avec une très importante disparité entre le milieu urbain et le milieu rural. Comme le montre le tableau 2.8, les jeunes en milieu rural constituent un groupe particulièrement défavorisé, sur lequel un accent particulier doit être mis.

Tableau 2.8 Burkina Faso. Répartition des jeunes selon le milieu de résidence et le niveau de vie du ménage (en %)

Milieu de résidence	Niveau de vie du ménage					Total
	Très pauvre	Pauvre	Moins pauvre	Riche	Très riche	
Urbain	1,3	2,4	4,3	24,2	67,9	100
Rural	20,2	30,1	23,3	21,1	5,4	100
Total	14,7	22,0	17,8	22,0	23,5	100

Source : MEF, 2008 (Thème 11 : Situation socio-économique des enfants et des jeunes au Burkina Faso).

2.3.3 Construire un socle de protection sociale pour ces jeunes femmes et hommes

La recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, de l'OIT, adoptée par la Conférence internationale du Travail en juin 2012 définit les socles de protection sociale comme « des ensembles de garanties élémentaires de sécurité sociale qui assurent au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu, lesquels garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l'échelle nationale ». Le socle de protection sociale vise une couverture universelle, mais dont la mise en œuvre est progressive et en lien avec la croissance économique. Dans les cas du Burkina Faso, cette approche intégrée propose un socle de protection sociale ciblée au démarrage sur les jeunes femmes et les jeunes hommes les plus pauvres et vulnérables qui constituent une priorité au niveau national. Dans ce sens, elle vise à organiser un cadre de mise en œuvre des mesures identifiées dans les politiques nationales en vue de promouvoir le droit à la protection sociale et l'emploi décent. Ces mesures offrent en effet les composantes d'un socle de protection sociale en accompagnement des stratégies de promotion de l'emploi pour les jeunes femmes et hommes en situation de non-emploi, d'emploi vulnérable, de sous-emploi et de pauvreté. Elles permettent également de disposer des moyens opérationnels pour la mise en œuvre d'une protection sociale de base. Ainsi, la mise en œuvre concrète de cette approche intégrée s'appuie sur deux grands axes d'intervention transversaux à la PNE, la PNT et la PNPS :

- la définition et le déploiement d'un paquet de garanties élémentaires de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes, s'appuyant notamment sur une extension des régimes d'assurance sociale existants, tels que l'assurance volontaire de la CNSS, et en projet, comme cela est le cas de l'assurance-maladie;
- la promotion de programmes HIMO en faveur des jeunes en situation permanente ou saisonnière de sous-emploi et de précarité d'emploi.

Ce paquet minimum doit permettre d'organiser une protection contre les risques sociaux qui maintiennent les jeunes 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. Ce paquet vise à promouvoir l'accès de ces jeunes à un emploi décent et à renforcer l'impact des programmes de promotion de l'emploi. En effet, l'absence de couverture sociale pour les microentrepreneurs accroît le risque que les crédits octroyés par les fonds d'appui pour l'emploi et autres programmes soient détournés de leurs objectifs initiaux (c'est-à-dire la création ou la consolidation d'activités économiques) en cas de survenue de

certaines risques sociaux entraînant des chocs financiers importants, mettant ainsi l'activité économique en péril.

Sur la base des risques identifiés comme prioritaires à travers la SCADD et les politiques nationales, il est proposé d'axer ce paquet de garanties élémentaires sur les bénéficiaires suivants :

- *Couverture vieillesse et survivants.* Depuis 2008, la CNSS a ouvert ses prestations vieillesse et survivants aux travailleurs indépendants et de l'économie informelle avec un programme d'assurance volontaire. Ce programme propose :
 - une pension vieillesse à partir de 56 ans et/ou avec 180 mois de cotisations ;
 - une allocation vieillesse à partir de 56 ans et avec moins de 180 mois de cotisation, à la demande de l'assuré (lequel peut choisir de continuer de cotiser pour atteindre ces 180 mois et bénéficier d'une pension) ;
 - une pension de survivants lorsque l'assuré décède alors qu'il bénéficie ou aurait dû bénéficier de la pension de vieillesse. Cette pension est versée à la veuve ou au veuf et aux orphelins ;
 - une allocation de survivants lorsque l'assuré décède avant d'avoir cumulé 180 mois de cotisation.

Cette assurance volontaire a fait l'objet d'une importante campagne de communication en 2012 et bénéficie de l'appui des partenaires sociaux et organisations de l'économie informelle pour sa diffusion. Cependant, notamment du fait de ses modalités d'affiliation et de recouvrement des cotisations, elle peine encore à pénétrer l'économie informelle.

- *Allocation familiales.* Celles-ci ne sont réservées jusqu'à présent qu'aux salariés des secteurs formels 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. Il est proposé ici de faire un lien entre les allocations familiales dont bénéficient les travailleurs du secteur formel privé et les transferts monétaires prévus dans le cadre de la PNPS pour les enfants des ménages les plus pauvres et vulnérables, avec l'adoption d'une allocation pour les enfants des travailleurs ciblés par cette approche. Cette allocation vise à 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.

Selon le recensement général de la population de 2006, l'âge moyen de mariage est de 27 ans pour les hommes et de 20 ans pour les femmes, et le nombre de naissances par femme jusqu'à 35 ans serait d'en moyenne 3,55 (enfants nés vivants). S'adressant ainsi à des jeunes qui aspirent à

fonder un foyer, de telles allocations auraient ainsi pour but de réduire le risque que les financements pour la mise en œuvre ou le renforcement d'activités économiques soient utilisés pour des biens de consommation ou des besoins courants des ménages.

- *Allocation maternité.* En 2012, les femmes représentent 63 pour cent des jeunes de 18 à 35 ans (projections du BIT). Cette tranche d'âge coïncide avec celle des femmes en âge de procréer. Une très grande majorité des jeunes femmes voulant créer ou renforcer une activité économique ou trouver un emploi seront ainsi confrontées à un risque important de perte de revenus en cas de grossesse. Elles doivent le plus souvent travailler jusqu'au jour de l'accouchement et juste après celui-ci, aux dépens de leur santé et de celle de l'enfant. Dans ce contexte, et à l'image des prestations maternité de la CNSS pour les salariées du secteur privé formel, une allocation maternité devrait permettre à une femme enceinte de disposer d'un revenu minimum sur une durée limitée lui permettant d'au moins diminuer ses activités afin de mener sa grossesse à terme dans de meilleures conditions.
- *Couverture maladie.* En lien avec le projet d'assurance-maladie universelle que l'État ambitionne de mettre en place, la protection sociale des jeunes travailleurs et entrepreneurs et des membres de leur foyer sera complétée par une couverture maladie. Ce schéma national d'assurance-maladie pour tous est en cours d'étude et devrait être déployé progressivement afin d'offrir une couverture sanitaire de base pour tous les Burkinabé à l'horizon 2015 (PNT, objectif immédiat 7). Ce projet 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 ainsi que les organes et mécanismes de gestion technique sont définis et mis en place dans le cadre de la PNT. Au stade actuel (en 2012) des études de faisabilité, la cotisation annuelle par bénéficiaire serait de 15 000 FCFA pour une couverture d'au moins 70 pour cent des dépenses de santé dans les structures publiques aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire, ainsi que principalement des médicaments essentiels et génériques.
- *La promotion de programmes HIMO.* Le Burkina Faso dispose depuis les années 1980 d'une expérience importante en matière de travaux HIMO mis en œuvre par les structures étatiques et par des partenaires techniques et financiers. Suite aux différents chocs climatiques et économiques subis par le Burkina Faso durant cette dernière décennie et avec les émeutes de 2011, l'approche HIMO connaît un regain d'intérêt en tant que réponse aux situations conjoncturelles d'urgence ainsi qu'aux questions de sous-

emploi et de vulnérabilité chronique. Sur ce dernier point, des revues des projets et des stratégies HIMO appliquées au Burkina Faso depuis presque trente ans, réalisées d'une part par le PNUD (2011) et d'autre part par le BIT (2011-12), permettent de formuler des recommandations pour un programme HIMO orienté vers les jeunes afin de compléter efficacement les mesures de promotion de l'emploi pour ce groupe cible :

- Le marché de l'emploi se caractérise au Burkina Faso par la précarité et la vulnérabilité de l'emploi dans l'économie informelle et dans le secteur agricole où la population active est occupée uniquement quatre mois sur douze. Les travaux HIMO peuvent dans ce cadre contribuer à fournir une occupation aux jeunes pendant la saison sèche et une alternative à l'émigration.
- Les travaux HIMO peuvent être conçus comme une réponse aux besoins et aux attentes des jeunes ayant différents niveaux de formation, car ils font recours à la main-d'œuvre non qualifiée et qualifiée, ainsi qu'aux bureaux d'études, de conception et de contrôle des travaux.
- Ils peuvent également contribuer à la création des PME dans le secteur du BTP génératrices de nouvelles opportunités d'emploi.
- Enfin, les travaux HIMO contribuent à augmenter le pouvoir d'achat des populations défavorisées, à monétariser le milieu rural et, lorsqu'ils sont associés à une politique de production et transformation de produits locaux, à stimuler la demande pour des biens et services créés dans l'économie locale. Ces nouveaux circuits économiques contribuent ainsi à la croissance économique, catalyseur d'un cercle vertueux qui ensuite crée davantage d'emplois.

La PNE et le PSCE ainsi que la PNPS intègrent la promotion d'activités HIMO. Dans le cadre de cette approche intégrée, ces mesures peuvent être combinées pour la promotion d'un programme Emploi-jeunes HIMO. Ce programme se présente comme un ensemble de mesures spécifiques d'inclusion des jeunes de 18 à 35 ans dans ces travaux et d'accompagnement et de formation, au sein des programmes HIMO au niveau national qui toucheront également des travailleurs de 36 à 64 ans. Ce programme Emploi-jeunes HIMO devra :

- être conçu comme un dispositif durable visant à assurer une sécurité de revenu et contribuer à répondre à la demande des jeunes urbains et ruraux en situation de chômage, de sous-emploi et d'emplois vulnérables par la création d'emplois et le renforcement de la formation professionnelle ;
- garantir, à l'exemple de programmes dans d'autres pays (Ethiopie, Inde, Rwanda), un certain nombre de jours de travail et une sécurité élémentaire de revenu, notamment en dehors de la période hivernale ;

- assurer la formation et la valorisation de compétences locales pour des jeunes qui souhaitent se regrouper au sein de PME, bureaux d'études ou groupements d'intérêt économique dans le secteur du BTP ;
- diffuser des techniques appropriées et maîtrisées au niveau local ;
- adapter les garanties de base de protection sociale, notamment concernant l'assurance-maladie, pour les jeunes femmes et hommes bénéficiaires des programmes HIMO afin que ceux-ci disposent également d'une protection sociale minimum.

Un tel programme Emploi-jeunes HIMO devra cibler en priorité les jeunes déscolarisés et non scolarisés en milieu urbain et rural. Il pourra également accompagner les programmes spécifiques prévus par la PNE et le PSCE s'adressant aux jeunes issus des universités et écoles supérieures pour un renforcement de leurs compétences et la création de PME dans des domaines divers tels que l'élaboration des études techniques et socio-économiques, la conception et le contrôle des travaux, l'exploitation des infrastructures et biens construits et la réalisation des études d'impact.

- *Des mesures de promotion de la formation professionnelle* pourront également être formulées en accompagnement au socle de protection sociale. Le renforcement de l'offre de formation professionnelle est l'une des priorités de la PNE, avec de nombreux défis à relever tels que la façon de renforcer une offre technique et qualifiante qui demeure insuffisante au Burkina Faso, l'extension de l'accès à la formation dans l'économie informelle et rurale, l'amélioration des systèmes d'apprentissage, la mise en place de systèmes de formations en alternance dans des établissements d'enseignement et en entreprises, etc. Il existe de nombreuses initiatives dans ce domaine, notamment dans le cadre d'accords entre l'État et des institutions privées. A titre d'exemple, la Fédération nationale des artisans du Burkina Faso (FENAB) a initié un système d'apprentissage pour des jeunes qui sont confiés à des maîtres formateurs artisans et bénéficient ainsi d'une formation en alternance ; 503 jeunes sont ainsi actuellement formés, et la FENAB souhaiterait voir cette expérience reprise par le FAFPA afin d'être amplifiée et pérennisée. Le FAFPA ne dispose cependant pas des moyens nécessaires aujourd'hui pour couvrir toutes les demandes de formations venant de toutes les régions. Des expériences telles que celle de la FENAB montrent qu'il est possible de mettre en œuvre des approches nouvelles et adaptées, mais aussi que davantage de ressources doivent être consacrées à la formation professionnelle.

Plus largement, la mise en œuvre de cette approche intégrée doit se faire en lien avec l'ensemble des dispositifs de promotion de l'emploi visant à renforcer la capacité des jeunes à faire face aux risques de chômage et de sous-emploi, tels que les fonds d'emploi et les mesures prévues par le

PSCE. L'étude sur les fonds d'emploi réalisée dans le cadre de ce projet BIT/UE comprend une série de recommandations pour renforcer ces fonds qui, bien conçus et mis en œuvre, peuvent contribuer à protéger les travailleurs contre les risques qui pèsent sur le marché du travail et réduire leur vulnérabilité et être employés comme des instruments efficaces de lutte contre la pauvreté.

2.4 Le coût d'un socle de protection sociale

2.4.1 Le financement et l'administration des garanties élémentaires de protection sociale par des transferts sociaux de l'État

Dans le cadre des régimes de sécurité sociale, ces différentes garanties sont financées par des cotisations des travailleurs et des employeurs. Dans le cadre de cette approche ciblant les jeunes en situation de non et de sous-emploi, avec une focalisation sur les plus pauvres, la mise en place d'un régime contributif serait peu adaptée, voire dissuasive. Ce paquet de garanties élémentaires de protection sociale se présente donc sous la forme d'un régime non contributif, financé par un transfert de l'État couvrant les contributions des bénéficiaires, avec un double objectif :

- Protéger les jeunes, de 18 à 35 ans, entrepreneurs et travailleurs de l'économie informelle et du monde rural, durant leur phase de formation professionnelle et de création d'une activité ou d'insertion dans le monde du travail. Cette protection doit permettre de renforcer l'impact des mesures de promotion de l'emploi en réduisant la vulnérabilité et la précarité de ces jeunes et de leurs activités économiques.
- Permettre aux jeunes de comprendre l'importance de bénéficier d'une couverture sociale et les préparer ainsi à poursuivre cette couverture à l'issue de leur période d'éligibilité pour les garanties de ce socle de protection sociale. Dans ce sens, l'intérêt d'une telle approche est son prolongement à travers d'autres programmes de couverture, notamment de l'assurance-maladie et de l'assurance volontaire, adaptés aux travailleurs et entrepreneurs de l'économie informelle et du monde rural. Durant cette période de couverture non contributive offerte par le socle, les jeunes bénéficiaires devront comprendre l'importance de poursuivre leur affiliation et d'assumer eux-mêmes, toute ou en partie, leur contribution. Dans ce sens, ce socle de protection sociale doit être accompagné par l'intégration d'une formation sur la protection sociale au sein des formations professionnelles et des programmes de renforcement des capacités des entrepreneurs.

2.4.2 Trois exemples de scénarios de coûts

Ces transferts auront un coût et nécessitent d'être évalués dans le cadre d'un processus itératif permettant d'aboutir à un équilibre entre des garanties de base adaptées aux besoins des jeunes ciblés, le volume de jeunes qui seront bénéficiaires et la capacité de financement de l'État. Dans le cadre de cette approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi, trois scénarios de base, présentés ci-dessous, ont été discutés et calculés lors d'un atelier en mars 2012 avec les parties prenantes nationales, sur la base d'un outil quantitatif (*Rapid Assessment Protocol – RAP*) élaboré par le BIT. Ces simulations reposent sur différents scénarios qui ont cependant tous en commun une augmentation graduelle du nombre de bénéficiaires et par conséquent celle du coût des transferts sociaux. Cette progressivité permet ainsi de maintenir ces coûts dans une proportion acceptable du PIB. Elle implique de définir des critères précis de ciblage des bénéficiaires au démarrage, puis au fur et à mesure de l'extension de la couverture, laquelle doit respecter une planification rigoureuse et consensuelle définie avec l'ensemble des parties prenantes. Les paramètres des trois scénarios sont montrés dans les tableaux 2.9, 2.10 et 2.11 ainsi que dans la figure 2.3.

Tableau 2.9 Burkina Faso. Groupes cibles des scénarios

Scénario	Niveau de revenu
I. Prestations universelles	Tous les niveaux de revenu
II. 50 % les plus pauvres	Revenu moyen par personne qui place le foyer dans un centile inférieur à 50
III. 20 % les plus pauvres	Revenu moyen par personne qui place le foyer dans un centile inférieur à 20

Tableau 2.10 Burkina Faso. Progressivité de la couverture

Scénario	HIMO	Autres prestations		
	Couverture pour toute la période (nombre de bénéficiaires)	Couverture initiale (en % de la population cible)	Couverture finale (en % de la population cible)	Année pour atteindre la couverture finale
I et II	120 000	5	50	2022
III	120 000	5	60	2022

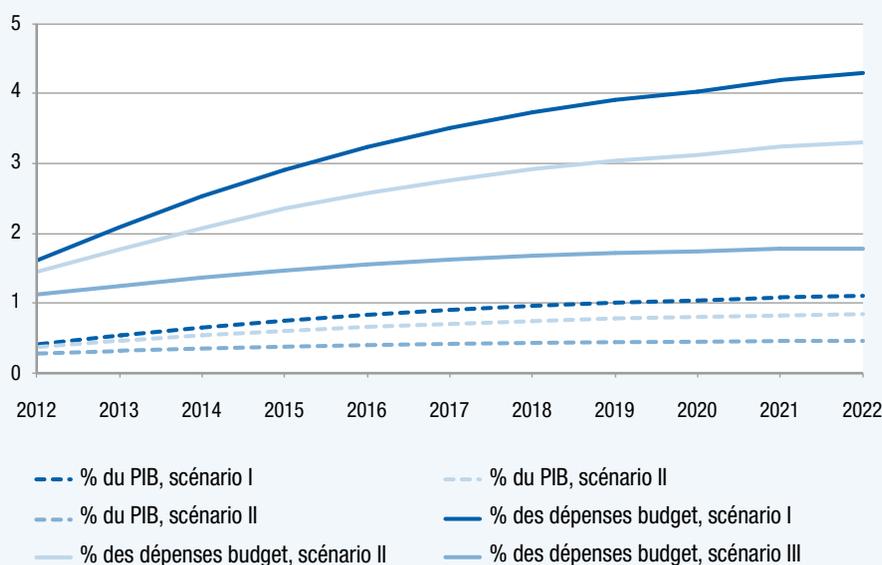
Tableau 2.11 Burkina Faso. Valeur des prestations

Composante	Bénéficiaires	Montant par individu 1 ^{re} année (en FCFA)
Maladie	Assuré et ayant droit	15 000 par an ¹
Vieillesse	Assuré	40 504 par an ²
Allocation maternité	Assurée	112 763 pour 3,5 mois ³
Allocation enfant	Enfants (max. 6 enfants/15 ans)	2 000 par mois et par enfant ³
HIMO	Jeunes ciblés	97 500 pour 75 jours ⁴

Notes : ¹ Sur la base des estimations faites par le projet d'assurance-maladie universelle (2010). ² Montant de cotisation fixé par la CNSS pour les revenus les plus faibles et donnant droit à un montant de pension entre 60 pour cent et 80 pour cent du SMIG. ³ Même montant de prestation que pour les salariés du secteur formel privé. ⁴ Sur la base des simulations faites dans le cadre de la formulation de propositions pour un projet Emploi-jeunes HIMO (BIT, 2012c).

Le scénario I cible tous les jeunes de 18 à 35 ans et se fixe pour objectif de couvrir ceux-ci progressivement en touchant la première année 5 pour cent des jeunes, pour graduellement atteindre 50 pour cent en dix ans (une telle progressivité peut également faire l'objet de variations dans d'autres scénarios). Il s'inscrit dans une vision plus lointaine dont l'objectif à long terme serait de couvrir tous les jeunes. Le coût de ce scénario varie de 0,41 pour cent en 2012

Figure 2.3 Burkina Faso. Coûts des trois scénarios, 2010-2022
(en % du PIB et des dépenses du budget national)



à 1,11 pour cent du PIB en 2022, soit de 1,61 pour cent à 4,29 pour cent des dépenses du budget national. Les scénarios II et III montrent deux exemples de diminution de ces coûts lorsque l'on agit sur la population cible en limitant celle-ci sur la base des revenus, en l'occurrence en ciblant ici les 50 pour cent et 20 pour cent des jeunes les plus pauvres. Comme le montre la figure 2.3, ces deux scénarios diminuent sensiblement le coût global du paquet de garanties, y compris les travaux HIMO, mais ils toucheront une population nettement moins importante.

Ces trois exemples illustrent l'intérêt de bâtir différents scénarios dans le cadre d'un processus de dialogue national devant permettre d'aboutir à un paquet final pour un groupe cible précis retenus par consensus et proposant le meilleur équilibre possible entre le périmètre d'intervention (masse de population couverte, volume de prestations) et la capacité de financement par l'État.

2.5 Les défis à relever pour la mise en œuvre d'un socle de protection sociale

2.5.1 Un processus de mise en œuvre basé sur le dialogue national

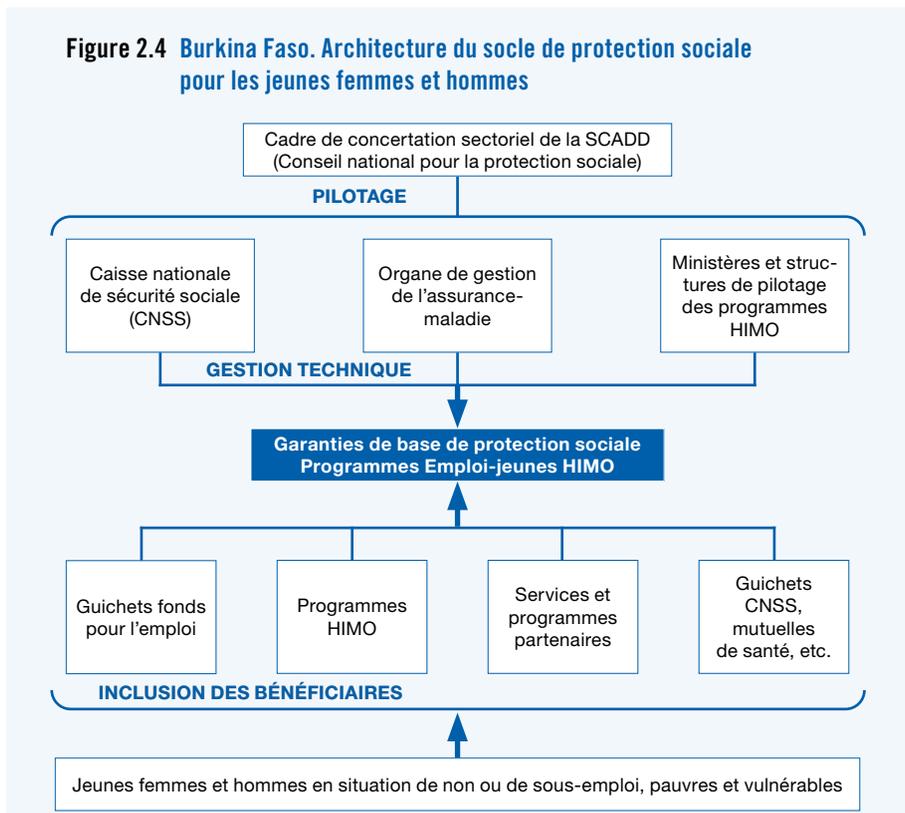
La mise en œuvre des composantes d'un socle de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes s'inscrit dans un processus à long terme qui devra reposer sur un dialogue national avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les ministères techniques, les institutions de sécurité sociale, les partenaires sociaux et les organisations de l'économie informelle. La mise en œuvre de ce dialogue national devra lui-même passer par une phase de sensibilisation et de formation de ces acteurs nationaux sur la protection sociale et son lien avec l'emploi.

Ce processus de dialogue national doit s'appuyer sur les cadres de concertation sectoriels de dialogue instaurés par la SCADD. Pour les parties prenantes nationales réunies en atelier de discussion de cette approche intégrée en juin 2012, l'ancrage institutionnel de cette dernière doit se faire auprès du Premier Ministre à travers le Conseil national pour la protection sociale (CNPS) qui regroupe des représentants du gouvernement, des institutions nationales et des partenaires au développement (société civile, secteur privé, acteurs locaux et partenaires techniques et financiers). Le CNPS est présidé par le Premier Ministre, assisté de trois vice-présidents : le ministre de l'Économie 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. Il dispose d'un secrétariat permanent assuré par le ministère de l'Économie et des Finances ainsi que de cellules interministérielles spécialisées au sein desquelles peut se loger le pilotage de ce processus de mise en œuvre de l'approche intégrée.

Cette proposition d’ancrage institutionnel formulée dans le cadre du dialogue national comporte cependant un risque de confusion concernant l’approche HIMO promue ici et qui est basée sur l’emploi productif et la formation professionnelle. Il ne s’agit donc pas de l’approche « HIMO – protection sociale » promue par certaines organisations sous la forme d’une réponse à court terme à des situations de crises (climatiques, alimentaires, économiques, etc.) et qui s’inscrivent dans le cadre des filets sociaux.

2.5.2 Une organisation et une administration basées sur l’existant

Les plans d’action de la PNPS et de la PNT prévoient, d’une part, la mise en place d’un schéma national d’assurance-maladie et, d’autre part, l’extension des branches de la CNSS à l’économie informelle. Cette approche intégrée se base par conséquent sur le fait que ce niveau central, la CNSS, existe et est renforcé concernant les prestations vieillesse, famille, maternité ou sera mis en œuvre en ce qui concerne l’assurance-maladie. L’architecture technique du socle de protection sociale devra être complétée par des dispositifs de proximité assurant notamment les fonctions d’affiliation (figure 2.4).



Concernant un programme Emploi-jeunes HIMO, celui-ci doit s'inscrire dans le cadre plus large des programmes pilotés par les ministères techniques concernés, notamment le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE) ainsi que le ministère des Infrastructures et du Désenclavement. Ce montage devra faire l'objet d'études de faisabilité technique afin de définir les modalités pratiques de mise en œuvre des composantes de protection sociale retenues, adaptées aux spécificités des jeunes ciblés et assurant une proximité des organismes gestionnaires avec ces derniers. A ce niveau, plusieurs portes d'entrée pour l'inclusion des jeunes dans cette couverture de base sont possibles et pourront être utilisées au fur et à mesure du déploiement des garanties. Il s'agit notamment des guichets uniques liés aux fonds d'appui pour l'emploi et des programmes et services mis en place par des organisations nationales telles que la FENAB et les partenaires sociaux ainsi que les programmes de promotion de l'emploi pour les jeunes mis en œuvre par des partenaires internationaux. A terme, les mutuelles sociales pourront également venir compléter ces dispositifs de proximité.

2.5.3 La mobilisation de ressources

Les options de cette approche intégrée reposent sur un transfert social de l'État pour le financement des garanties de base du socle de protection sociale. Ce choix nécessite de bâtir un socle économiquement abordable pour un pays à faible revenu comme le Burkina Faso et vérifier sa viabilité budgétaire, les trois exemples de scénarios plus haut montrant que chaque option nécessite un effort fiscal plus ou moins important. La Revue des dépenses et de la performance de la protection sociale (SPER) réalisée par le BIT (2012a) a permis d'identifier plusieurs pistes possibles de mobilisation de ressources pour un financement durable :

- En premier lieu, le budget de l'État est le principal garant de la pérennité d'un financement durable de l'emploi et de la protection sociale. La SPER a montré que le budget social total représentait 7 pour cent du PIB en 2007 et 2008, soit respectivement 227 et 254 milliards de FCFA. Ce budget est un ensemble hétérogène de dispositifs et de programmes ainsi que de flux de financements. Aussi une première mesure, avant de rechercher des ressources nouvelles supplémentaires, devrait-elle porter sur une réorganisation et une rationalisation de ce budget social. Des transferts sociaux pour un socle de protection sociale pour les jeunes se situent au sein du budget des dépenses de protection sociale plus vaste, incluant d'autres mesures de la PNPS telles que les transferts alimentaires et monétaires vers les plus pauvres, l'accès à l'école, etc., ainsi que le renforcement des régimes formels. Ces mesures ne doivent pas être concurrentielles, mais au

contraire s'intégrer dans un budget social commun et réaliste reposant sur les priorités politiques nationales. La construction d'un cadre cohérent et coordonné de protection sociale et fixant des priorités claires constitue un premier axe de mobilisation de ressources en réorganisant et rationalisant les flux financiers actuels et en canalisant les financements sectoriels actuels vers des objectifs précis.

Concernant plus spécifiquement cette approche intégrée pour les jeunes, un travail similaire de réorganisation des financements des actions de promotion de l'emploi et de travaux HIMO dans le cadre de la PNE et en lien avec le PSCE constitue également une piste de mobilisation de ressources. Toutefois, la revue de 2010 des dépenses publiques du MJFPE montre que le financement des actions de pilotage de la PNE, de promotion directe de l'emploi et de la jeunesse, qui sont à la charge du MJFPE, est très faible. En effet, le MJFPE n'est doté que d'un budget correspondant à 0,8 pour cent du budget de l'État et ne bénéficie que de 0,5 pour cent des financements extérieurs au titre des investissements. Le budget du MJFPE ne pèse que pour 0,4 pour cent du PIB. La part des investissements publics consacrée au MJFPE est de 1,4 pour cent du total des investissements de l'État sur ressources propres.

- Une seconde source de financement par le budget national est l'élargissement de l'espace fiscal avec la création de ressources nouvelles, l'exemple d'une taxation sur la téléphonie mobile étant souvent cité. Si la PNPS souligne l'importance du financement par les ressources publiques, elle ne donne cependant aucune piste. La création d'une marge budgétaire suffisante pour financer les mesures prévues devrait accompagner pourtant sa mise en œuvre et dépendra de la volonté nationale de promouvoir des mesures de protection sociale et d'emploi pour tous, la construction d'un cadre cohérent et coordonné pouvant renforcer cette volonté.
- Une autre piste relevée par la SPER concerne la CNSS avec :
 - d'une part, des coûts administratifs particulièrement importants avec un taux très faible de transformation (36 pour cent en 2009), qui traduisent un réel problème d'efficacité de la gestion de la caisse;
 - d'autre part, un taux d'évasion sociale important qui touche notamment les jeunes travailleurs particulièrement vulnérables face aux emplois précaires et non déclarés.

Une rationalisation et une efficacité accrue de la gestion du régime formel de la CNSS constitue une source possible de financement de son extension, notamment via le produit d'assurance volontaire, en faveur des jeunes au sein de l'économie informelle. Cette rationalisation passe par une meilleure productivité, une meilleure gestion des bases de données et des flux d'informations entre les services, avec notamment l'utilisation

des nouvelles technologies, la lutte contre les fraudes et les pertes de ressources, etc.

- Le recours à la solidarité internationale s'avère nécessaire dans un pays à faibles ressources comme le Burkina Faso. Elle doit cependant s'appuyer sur une planification budgétaire et des engagements des partenaires à moyen, voire long, terme afin de sortir de la situation actuelle de dépendance des mesures de protection sociale vis-à-vis des financements extérieurs dont la volatilité ne favorise pas la capacité de l'État à mettre en œuvre des initiatives durables. Cette aide pourrait dans un premier temps appuyer les investissements nécessaires pour la mise en œuvre des mesures, tels que la mise en œuvre d'un système d'information efficace.
- Enfin, comme souligné à travers les trois exemples de scénarios présentés plus haut, une autre piste concernant la mobilisation de ressources est directement liée à la mise en œuvre des mesures et inclut, d'une part, le ciblage efficace des bénéficiaires et, d'autre part, la progressivité du déploiement de ces mesures. Une telle stratégie vise à couvrir dans un premier temps un public limité, notamment les jeunes les plus pauvres et vulnérables, puis d'étendre progressivement vers, à terme, une couverture universelle, concomitamment à la capacité de l'État d'élargir l'espace budgétaire nécessaire. Ce point souligne l'importance de scénariser et projeter la mise en œuvre de mesures identifiées afin de planifier leur évolution de façon réaliste tant sur le plan économique que technique.

2.5.4 Le suivi et l'évaluation

Les revues conduites par la Banque mondiale et le BIT ont montré que l'absence de production d'informations constitue l'un des principaux points faibles de la quasi-totalité des programmes et dispositifs de protection sociale au Burkina Faso. La revue des dépenses publiques du MJFPE, en 2010, et l'étude de performance des fonds d'appui du BIT (2012b) tirent des conclusions similaires : il y a peu de suivi et évaluation des programmes pour l'emploi au Burkina Faso, et les méthodologies pour évaluer leur efficacité demeurent peu fiables. Il est donc essentiel d'intégrer la production des données dans la phase de mise en œuvre des programmes. En effet, cette information est nécessaire pour une administration efficace des garanties ainsi que pour le suivi-évaluation et le 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'échange et de traitement d'informations 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. La construction d'une base de données des bénéficiaires et d'un réseau 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 et d'évolution des garanties. Un système d'information est également un facteur important d'efficacité et d'efficience de la gestion technique de ces garanties.

2.6 Conclusion

De nombreux instruments internationaux mettent en exergue le lien entre les politiques de promotion de l'emploi et d'extension de la protection sociale, dans un objectif de croissance pro-pauvres et de travail décent. La SCADD du Burkina Faso partage cette vision en identifiant l'emploi et la protection sociale comme des mesures déterminantes et complémentaires devant permettre de remédier aux difficultés des familles, notamment des plus pauvres et vulnérables. A travers les revues et les ateliers de discussion réalisés durant le projet BIT/UE « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » au Burkina Faso, il a pu être constaté que les mesures de promotion de l'emploi, d'une part, et d'extension de la protection sociale, d'autre part, sont identifiées, mais sont cloisonnées au sein de politiques nationales spécifiques. L'élaboration de cette approche intégrée vise à décloisonner ces mesures en les mettant en synergie dans un cadre commun de mise en œuvre pour un public cible particulier, les jeunes femmes et hommes, qui constitue une priorité pour le pays.

La mise en œuvre d'une telle approche nécessite de relever plusieurs défis, dont ceux du dialogue national et de la mobilisation de ressources. Cette mise en œuvre est un processus à long terme qui implique une diversité d'acteurs nationaux et internationaux avec lesquels il s'agira de préciser un paquet de prestations, un agenda de déploiement, les groupes cibles spécifiques afin d'élaborer un socle économique accessible et réaliste au sein de l'espace fiscal disponible.

Avec l'adoption de la PNPS en 2012, le Burkina Faso entre dans une phase de mise en œuvre des mesures identifiées avec l'appui de ses partenaires. Ces mesures concernent le renforcement des régimes formels de sécurité sociale, l'extension de ces régimes aux travailleurs de l'économie informelle et du monde rural ainsi que des mécanismes de transferts, notamment alimentaires et monétaires, pour les populations les plus pauvres et vulnérables. Cette approche intégrée s'inscrit dans ce cadre où elle doit se construire de façon complémentaire et non concurrentielle au sein d'un budget global de protection sociale. La méthodologie RAP d'évaluation des coûts développée par le BIT et adaptée au Burkina Faso dans le cadre du projet BIT/UE constitue ici un outil important pour accompagner ce processus et construire un cadre cohérent économiquement viable à long terme. La dernière étape de ce projet, fin 2012, a été de finaliser le transfert de compétences aux ministères membres du CNPS

pour l'utilisation de cet outil dans le cadre de ce processus. Par ailleurs, les recommandations des activités conduites par le BIT (2012b) ont été utilisées par le MJFPE pour la réforme de ces fonds en 2012. Le BIT a également apporté un appui dans le cadre de ce projet au ministère de l'Emploi pour la formulation de programmes HIMO dans le cadre de la PNE. Finalement, les recommandations développées ici pourront être utilisées dans le cadre du processus en cours de révision du plan d'action de mise en œuvre de la PNE.

Suite à l'atelier de dialogue national réalisé en juin 2012, le ministère de l'Économie et des Finances, en charge du pilotage de la mise en œuvre de la PNPS, a exprimé le souhait d'obtenir un appui pour aller plus en avant dans la construction de cette approche intégrée. Une réponse à cette demande nécessiterait d'envisager une suite au projet BIT/UE qui est arrivé à échéance fin 2012.

Références

- Banque mondiale (2010) : données de la Banque mondiale par pays, disponibles à l'adresse <http://donnees.banquemondiale.org/pays/burkina-faso> [consulté en 2010].
- Bureau international du Travail (2012a) : *Burkina Faso : Revue des dépenses et de la performance de la protection sociale*, OIT/UE/Burkina Faso/R.4, Genève.
- (2012b) : *Burkina Faso : Les fonds d'emploi – Performance et impact*, OIT/UE/Burkina Faso/R.6, Genève.
- (2012c) : *Burkina Faso : Vers une stratégie de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre*, OIT/UE/Burkina Faso/R.5, Genève.
- (2012d) : *Burkina Faso : Bâtir un socle de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes en situation de non ou de sous-emploi, pauvres et vulnérables. Une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi*, Genève.
- Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (DAES/ONU) (2009) : *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Division de la population du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, disponible à l'adresse <http://esa.un.org/unpp>.
- Fonds monétaire international (FMI) (2010) : *World Economic Outlook (WEO) : Recovery, risk and rebalancing*, Washington, D.C.
- Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) : Plusieurs années, Ouagadougou, données disponibles à l'adresse : <http://www.insd.bf>.
- (1998, 2003) : *Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages (EICVM)*, Ouagadougou.
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) (2007, 2008, 2009) : *Programme d'action prioritaire (PAP) – Cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSLP)*, rapports, Ouagadougou.
- (2008) : *Recensement général de la population et de l'habitation de 2006*, Ouagadougou.
- Ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE) (2010) : *Contribution des mouvements et associations des jeunes à l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement au Burkina Faso, rapport d'enquête sur la contribution des MAJ à l'atteinte des OMD/2000-2010*, Ouagadougou.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds international de développement agricole (FIDA) (2010) : *La pauvreté rurale au Burkina Faso*, disponible à l'adresse : <http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/burkina+faso>.

Cambodge

3

Développement de stratégies de la protection sociale et de l'emploi

Arthur van de Meerendonk¹

3.1 Introduction

Le Cambodge est un État à faible revenu se situant dans la catégorie moyen à faible dans le classement de l'indice de développement humain (IDH) établi par le PNUD. Le tableau 3.1 compare le Cambodge avec quelques autres pays d'Asie du Sud et du Sud-Est.

Tableau 3.1 Cambodge et sa région. Développement humain, différentes années 2000-2011

	Classement IDH 2011	PIB par tête 2008 (dollars E.-U.)	Emploi vulnérable (moyenne 2000-2008)	Pourcentage vivant avec moins de 1,25 dollar E.-U. par jour	Seuil national de pauvreté	Gini (moyenne 2000-2011)
Chine	101	3 267	...	15,9	2,8	41,5
Inde	134	1 017	...	41,6	27,5	36,8
Sri Lanka	97	2 013	40,7	7,0	15,2	40,3
Pakistan	145	991	28,9	22,6	22,3	32,7
Indonesie	124	2 246	63,1	18,7	13,3	36,8
Thaïlande	103	4 043	53,3	10,8	8,1	53,6
Viet Nam	128	1 051	73,9	13,1	14,5	37,6
Cambodge	139	711	45,7	28,3	30,1	44,4

Note : ... non disponible.

Source : PNUD, Rapport sur le développement humain, 2010 et 2011.

¹ Arthur van de Meerendonk a travaillé pendant plus de seize ans pour des organisations gouvernementales aux Pays-Bas et à l'étranger. Il est actuellement directeur de *Magazijn13* à La Haye et est chargé de cours au sein du programme conjoint OIT/Master en Financement de la protection sociale de l'Université de Maastricht à l'École supérieure de gouvernance de Maastricht.

Situation politique. Après son indépendance en 1953, le Cambodge a connu quatre décennies d'importants changements dans ses régimes politiques et économiques, avec pour point culminant le régime des Khmers rouges de 1975 à 1979, période au cours de laquelle l'économie de marché a été abolie ; la population urbaine, déplacée de force vers les zones rurales pour servir de main-d'œuvre agricole ; et l'élite intellectuelle, exécutée. En 1979, les troupes vietnamiennes et la résistance cambodgienne ont pris le pouvoir, ce qui a conduit à deux nouvelles décennies de troubles civils. Le processus de réconciliation a commencé en 1987, et le dernier contingent militaire vietnamien s'est retiré en 1989. Les premières élections générales en plus de vingt-cinq ans se sont tenues en 1993, et un gouvernement de coalition a été formé par les trois principaux partis politiques. Cependant, cette coalition a été de courte durée, et le Parti populaire cambodgien (Cambodian People's Party – CPP) et son Premier ministre Hun Sen dirigent le gouvernement depuis lors.

Réformes institutionnelles et décentralisation des ressources. Au cours des dix dernières années, la décentralisation, connue au Cambodge sous le nom de développement démocratique sous-national, a été au cœur du programme de réformes du gouvernement. Le Cadre stratégique des réformes de décentralisation et de déconcentration de 2005 (le Cadre stratégique D/D) a entamé un processus de réformes visant à : i) consolider et approfondir le processus de démocratisation au niveau local ; et ii) promouvoir le développement local et la réduction de la pauvreté. La réforme comprend l'établissement de conseils de districts et de provinces, ainsi que la création d'administrations responsables et unifiées pour appuyer ces conseils. De plus, le Fonds des communes/*sangkat* (Fonds C/S) a été établi en 2001 comme la première étape d'un système de transfert fiscal visant à financer les dépenses d'administration et de développement et devant être contrôlé par les conseils des communes/*sangkat*. Ces conseils utilisent le Fonds C/S pour fournir une infrastructure et des services de base. La loi organique (2008) a établi un nouveau Comité national pour le développement démocratique sous-national (*National Committee for Sub-National Democratic Development* – NCDD), un corps interministériel chargé de surveiller la mise en œuvre de la loi organique. En 2009, le NCDD a établi le Programme national pour le développement démocratique sous-national (2010–2019) (le Programme national), dont l'objectif est de rendre opérationnelle la mise en œuvre du Cadre stratégique D/D et de la loi organique au cours de la décennie. En 2010, un plan de mise en œuvre triennal (IP3) a été développé par le NCDD avec des objectifs et des activités détaillés pour les trois premières années (BIT, 2012a).

Développement économique. Le développement économique du Cambodge depuis 1989 peut être divisé en trois phases (RGC, 2009, pp. 75-79) : i) la phase de réhabilitation de 1989 à 1998, où l'accent a été mis sur la privatisation

et la décollectivisation, et avec des difficultés similaires à celles observées dans d'autres pays en transition; ii) la phase de reconstruction de 1999 à 2003, caractérisée par des réformes institutionnelles et la consolidation des réformes du marché; et enfin iii) la période de forte croissance de 2004 à 2008 qui s'est maintenue jusqu'au début de la crise financière mondiale, avec un taux de croissance du PIB avoisinant une moyenne annuelle de 10 pour cent.

La Stratégie rectangulaire et la Mise à jour 2009-2013 du NSDP (Plan national de développement stratégique). Le programme du gouvernement pour la planification économique et le développement a été défini dans deux documents importants. La Stratégie rectangulaire pour la croissance, l'emploi, l'équité et l'efficacité, Phase II, contient le programme électoral de la politique socio-économique du gouvernement pour la quatrième législature (2008-2013). La figure 3.1 présente une version simplifiée de cette stratégie.

Figure 3.1 Cambodge. La Stratégie rectangulaire



Le deuxième document est l'évaluation à mi-parcours du Plan national de développement stratégique (NSDP) dans sa Mise à jour 2009-2013, qui donne la feuille de route pour la mise en œuvre des priorités gouvernementales pour la quatrième législature, comme esquissé dans la Stratégie rectangulaire. Suivant le « Cadre rectangulaire », la Mise à jour 2009-2013 répertorie systématiquement les résultats du gouvernement au cours de la période passée ainsi que ses objectifs pour la législature actuelle. La trame de ce rectangle est faite de mesures visant à améliorer : i) le régime de gouvernance; et ii) la capacité de réaction

des finances publiques à l'environnement macroéconomique. C'est là que le cadre des finances publiques du gouvernement et l'attribution des ressources financières aux besoins industriels cambodgiens ont été définis. Entre autres, la mise à jour répertorie les priorités suivantes (RGC, 2009, pp. 79-83) :

- adoption d'une orientation financière « prudente », c'est-à-dire pourvoi aux besoins économiques tout en gardant à l'esprit les possibilités financières ;
- amélioration de l'assiette fiscale, renforcement de la conformité et exploration de sources de revenus alternatives ;
- rationalisation des dépenses gouvernementales visant à optimiser les ressources disponibles pour la réalisation des priorités établies dans le programme du NSDP ; et
- développement des établissements de microfinance, notamment dans les régions isolées.

Sur les quatre côtés du rectangle (voir figure 3.1), les priorités gouvernementales pour le développement économique sont le secteur agricole, l'infrastructure, le secteur privé et le développement du capital humain. Les différents chapitres du NSDP contiennent des plans détaillés pour ces quatre secteurs. Le chapitre sur le développement du secteur privé mérite tout particulièrement d'être mentionné ici, car il répertorie des priorités qui seront développées dans les politiques d'emploi et de protection sociale : amélioration du climat d'investissement, aide au développement de PME dans le secteur formel, création d'emplois et amélioration des conditions de travail, et enfin l'établissement de filets de sécurité sociale (RGC, 2009, pp. 146-155).

La stratégie nationale de protection sociale (National Social Protection Strategy – NSPS). En ce qui concerne la protection sociale, un troisième document revêt une importance cruciale. A la suite d'un vaste projet de consultation avec les parties prenantes nationales, le gouvernement a publié en 2011 sa stratégie nationale de protection sociale qui développe les priorités définies dans la Mise à jour 2009-2013 du NSDP. La NSPS vise à compléter et coordonner les plans et stratégies des ministères responsables et des autres parties prenantes dans le domaine de la protection sociale. Le Conseil pour le développement agricole et rural (CDAR), l'un des quatre conseils interministériels de coordination existant au Cambodge, a été chargé de coordonner le développement de la NSPS (voir RGC, 2011a).

À court et moyen terme, la NSPS se concentre sur l'établissement et l'extension de la protection sociale pour les personnes pauvres et les personnes vulnérables. A plus long terme, elle envisage une extension supplémentaire vers un cadre complet de protection sociale comprenant l'établissement et l'amélioration de régimes d'assurance sociale nouveaux ou existants (mais cette

perspective à long terme n'est pas développée dans le document). Les objectifs stratégiques de la NSPS sont :

- de protéger les personnes les plus pauvres et les plus défavorisées ;
- de prévenir l'impact des risques conduisant à un comportement d'adaptation négatif et à un appauvrissement supplémentaire ; et
- d'aider à former un capital humain et de donner l'opportunité aux personnes pauvres de se hisser par le travail au-dessus du seuil de pauvreté.

Ces objectifs doivent être atteints grâce aux étapes suivantes : couverture des déficits existants ; amélioration et harmonisation des programmes existants et coordination des efforts des agences concernées ; garantie d'un financement régulier ; et amélioration des pratiques de gestion et de suivi. En se fondant sur une liste de risques, de groupes défavorisés, de vulnérabilités et de carences, la NSPS identifie cinq objectifs et met en évidence les instruments permettant de les atteindre. Les objectifs sont les suivants :

1. Un accès aux prestations de base.
2. Un filet de sécurité sociale pour les enfants et les mères.
3. Des politiques actives du marché du travail (PAMT) pour relier les jeunes inactifs au marché du travail.
4. Des services de santé accessibles et une protection financière pour les personnes pauvres et les personnes vulnérables.
5. Des prestations spéciales pour les groupes défavorisés.

Les instruments proposés par la NSPS ne sont pas complètement nouveaux. Ce qui est proposé est plutôt une consolidation et une extension de la couverture des programmes existants. L'ensemble comprend :

- une assistance sociale destinée aux personnes âgées, aux survivants, aux invalides et aux personnes issues de groupes ethniques menacés ;
- une allocation universelle de protection des enfants ;
- la gratuité de l'enseignement jusqu'à la fin du secondaire dans les écoles publiques (financées par le gouvernement) ;
- la gratuité des services de santé élémentaires ; et
- un régime de garantie de l'emploi.

La pièce manquante de ce puzzle stratégique. Nous pouvons déduire des éléments ci-dessus qu'une bonne partie du travail de base a été réalisé. La Mise à jour 2009-2013 et la NSPS ont été efficaces dans la création d'une dynamique concernant la poursuite d'un programme complet pour l'intégration sociale et

économique de tous les citoyens cambodgiens. Malgré cela, différentes parties, dont le BIT (BIT, 2012c), ont avancé le fait qu'il est nécessaire d'établir une stratégie nationale pour l'emploi (national employment strategy – NES) pour compléter le cadre général de planification. Cette stratégie doit avoir une vision sur le long terme : où le Cambodge se voit-il dans cinq à dix ans ? De même, celle-ci doit être basée sur le dialogue social afin d'établir un programme commun avec une cible commune. Étant donné que la NES doit venir compléter les documents stratégiques gouvernementaux existants, et notamment la Mise à jour 2009-2013 et la NSPS, sa création et son élaboration requièrent une prise en compte attentive de ces documents piliers afin de s'assurer que les initiatives de la NES rencontrent un terrain fertile.

Ensemble, le NSDP et la NES peuvent être les piliers d'une stratégie nationale intégrée de protection sociale et d'emploi pour le Cambodge, tel qu'envisagé dans le projet BIT/UE « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi ».

Synthèse de ce chapitre. Ce chapitre décrit les défis de la formulation d'un plan de politiques intégrées de l'emploi et de la protection sociale au Cambodge. La section 3.2 met l'accent sur le contexte de l'économie et du marché du travail, qui sont les fondements du plan, et avance le fait que le problème auquel le Cambodge est confronté rend un tel plan intégré urgent. La section 3.3 illustre le fait que certaines forces conduisent en effet à une telle approche intégrée de la protection sociale et de l'emploi, et que ces forces agissent à la fois à des niveaux stratégique et opérationnel (instruments et mise en œuvre). Les sections 3.4 et 3.5 proposent deux exemples pour lesquels il est préférable de rassembler les mesures plutôt que de les prendre séparément : le socle de protection sociale dans la section 3.4, et l'identification des secteurs industriels à fort potentiel économique (les futurs « diamants de croissance » au Cambodge) dans la section 3.5. Cependant, certains défis restent à relever, notamment dans la coordination des tâches et des responsabilités de la multitude des acteurs impliqués et dans l'organisation d'un dialogue social pour soutenir les politiques intégrées. La section 3.6 traite de certains de ces problèmes. La section 3.7 apporte certaines conclusions et recommandations, notamment sur le rôle du BIT et d'autres organisations internationales soutenant ces évolutions.

3.2 Vers des politiques intégrées de l'emploi et de la protection sociale

Comme le montre le tableau 3.2, la croissance économique enregistrée au Cambodge est impressionnante ; de plus, de la fin des années 1990 à l'année 2007 environ, cette croissance a été associée à une diminution tangible de la

pauvreté. Néanmoins, il faut noter le fait que l'incidence de la pauvreté reste importante, particulièrement dans les zones rurales, dans certaines régions et au sein de certains groupes de population. La part de la population active au Cambodge est importante comparée aux données internationales : la population active totale a augmenté d'environ 3,3 pour cent par an en moyenne au cours des dix dernières années, et plus de 25 pour cent de celle-ci a désormais entre 15 et 24 ans. De même, le taux d'emploi est élevé (il est estimé à 77 pour cent). Cependant, dans le même temps, on peut observer que le nombre total d'emplois inclut une grande part de travailleurs familiaux non rémunérés, dont la plupart sont des femmes. Ainsi, une grande partie de la population a un revenu compris entre le seuil le plus bas (1,25 dollar par jour) et le seuil le plus élevé (2 dollars par jour), et ce groupe est particulièrement vulnérable aux chocs économiques et aux conséquences négatives sur le revenu des aléas de la vie.

Tableau 3.2 Cambodge. Croissance du PIB et composition par secteurs, 2002-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne 2002-08
Taux de croissance total du PIB réel	8,5	10,3	13,2	10,8	10,2	6,7	9,9
Agriculture, pêche et sylviculture	10,5	-0,9	15,7	5,5	5,0	5,7	6,8
Industrie	12,1	16,6	12,7	18,3	8,4	4,0	11,9
Commerce et services	5,9	13,2	13,1	10,1	10,1	9,0	10,2
Répartition sectorielle du PIB							
Agriculture, pêche et sylviculture	32,0	29,4	30,7	30,1	29,7	34,9	
Industrie	25,0	25,6	25,0	26,2	24,9	21,1	
Commerce et services	38,2	39,3	39,1	38,7	38,5	38,5	

Source : BIT, 2012a.

Le Cambodge ne fait pas figure d'exception dans la région ni dans le monde. Le BIT a estimé qu'en 2010 près des deux tiers de la population active dans la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique se trouvaient dans une situation d'emploi vulnérable (voir tableau 3.3). Pour ces personnes, les conditions de travail sont en général précaires. Le lieu de travail n'est pas défini, les conditions de travail sont insalubres et dangereuses pour la santé ; les revenus, faibles et irréguliers ; les journées de travail, longues ; et l'accès à la protection sociale et à des centres de formation, inexistant. La part des travailleurs pauvres (les personnes qui travaillent, mais vivent en dessous du seuil de pauvreté) dans les pays à revenu faible ou moyen varie ; elle a décliné au cours des dix dernières années, mais reste importante dans certaines parties du monde, comme en Asie

du Sud et en Afrique subsaharienne. Dans la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, elle a rapidement baissé au cours des dix dernières années, comme le montre le tableau 3.4.

Tableau 3.3 Emploi vulnérable, monde et régions sélectionnées, 2000, 2007 et 2010
(en % de la population active)

	Deux sexes			Femmes		
	2000	2007	2010	2000	2007	2010
Monde	52,8	51,1	49,6	55,7	53,5	51,0
Économies développées et UE	10,8	9,9	10,0	10,2	8,6	8,5
Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et CEI	25,5	20,6	20,9	25,1	20,1	20,5
Asie de l'Est	58,0	54,8	49,6	64,3	60,5	53,9
Asie du Sud-Est et Pacifique	65,3	62,3	62,3	70,7	67,3	66,7
Asie du Sud	80,9	80,0	78,4	88,1	86,3	84,6
Amérique latine et Caraïbes	35,9	32,3	31,9	36,8	33,1	32,3
Afrique subsaharienne	80,7	77,6	76,9	87,6	85,5	84,7

Source : BIT, 2012c.

Tableau 3.4 Travailleurs pauvres, monde et régions sélectionnées, 2000, 2007 et 2010
(en % du total des employés)

	< 1,25 dollar/jour			< 2 dollars/jour		
	2000	2007	2010	2000	2007	2010
Monde	26,4	16,7	15,1	45,9	33,1	30,2
Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et CEI	4,6	1,8	1,4	13,0	5,5	4,8
Asie de l'Est	29,9	10,9	8,1	53,2	25,6	19,1
Asie du Sud-Est et Pacifique	31,1	14,5	11,4	60,5	38,3	33,0
Asie du Sud	46,7	37,8	36,8	81,2	70,8	68,7
Amérique latine et Caraïbes	7,0	4,2	3,5	15,1	10,4	9,1
Afrique subsaharienne	54,8	43,4	39,1	75,7	67,0	63,2

Source : BIT, 2012c.

3.2.1 Déséquilibres du marché du travail

Malgré le fait que la part du secteur primaire diminue en termes relatifs, la majorité (71 pour cent) des emplois appartient à ce secteur, et principalement à l'agriculture. La grande majorité des emplois (83 pour cent) est générée par

le secteur informel, en général sans garantie de revenus et sans droit à des prestations de protection sociale (BIT, 2012a). Les migrations internes liées au travail sont importantes au Cambodge : on estime qu'environ un tiers de la population active est composé de migrants internes. Ainsi, si la part de la population active est forte et que le taux de chômage officiel est faible (1,7 pour cent de la population active en 2008), on estime que le sous-emploi et le chômage saisonnier sont très élevés, particulièrement dans le secteur informel.

L'un des principaux défis économiques et sociaux du Cambodge est de créer des perspectives d'emploi pour les personnes entrant sur le marché du travail, tout en augmentant les revenus et la productivité de l'écrasante majorité des travailleurs employés dans le secteur rural et dans le secteur informel. Le taux de croissance élevé et continu de la population en âge de travailler fera croître la population active dans la décennie à venir, et celle-ci passera d'environ 8,1 millions en 2012 à 9,6 millions en 2020 (BIT, 2012d).

3.2.2 Accroissement de la base productive

Le Cambodge est également confronté à un autre défi fondamental : accélérer l'augmentation de la productivité et s'assurer que les gains de productivité se traduisent par de meilleures conditions de travail et des salaires plus élevés. Le Cambodge a l'un des niveaux de productivité les plus bas parmi les pays de la région Asie-Pacifique, niveau qui s'élève à environ un tiers du niveau moyen des pays de l'ASEAN en 2008 (BIT, 2010, p. 20). Il existe un décalage entre les compétences disponibles et les compétences demandées. Un grand nombre de travailleurs ne disposent pas des compétences qui leur permettraient d'être plus productifs dans leurs efforts, alors que d'autres sont confinés à des postes qui n'exploitent pas la totalité de leurs capacités.

3.2.3 La crise économique et financière mondiale et l'intégration économique dans la région

La crise économique et financière mondiale a mis au jour les déséquilibres structurels au Cambodge et a souligné les défis à relever sur le marché du travail. Jusqu'à présent, comme la plupart de ses voisins d'Asie du Sud-Est, le Cambodge a suivi une stratégie de croissance basée sur une haute intensité de main-d'œuvre et sur l'exportation. Si cela a été couronné de succès sur bien des aspects, par exemple, pour la croissance rapide des exportations textiles, ce succès est dû à une suite de circonstances heureuses dont il est peu probable qu'elles se maintiennent à l'avenir (BIT, 2012a). La plus importante de celles-ci est la forte dépendance aux investissements directs étrangers. Les pays de la région qui ont connu un succès continu par le passé ont cependant organisé leur base industrielle. La conception d'« articulations en amont et en aval » et de politiques concomitantes pour encourager une utilisation appropriée des

facteurs de production, des investissements intérieurs, de l'entrepreneuriat et de la capacité à capter les marchés a été vitale pour leur succès. Le développement industriel nécessitera une diversification qui est elle-même capitale pour obtenir un portefeuille d'exportations diversifié. L'attention doit être portée sur l'incitation des entrepreneurs nationaux, et particulièrement aux petites et moyennes entreprises (PME). La forte proportion de travailleurs expatriés actuellement existante pour les emplois à forte rémunération dans les industries exportatrices doit être diminuée grâce à un programme bien conçu visant à inculquer aux travailleurs cambodgiens des compétences ciblées. A long terme, la compétitivité du Cambodge pour les exportations ne doit plus reposer sur une main-d'œuvre bon marché, mais sur l'amélioration de la productivité et sur la compétitivité des compétences. Ces politiques de compétences doivent être adaptées pour réduire les décalages sur le marché du travail.

L'établissement d'un marché unique au sein de l'ASEAN, prévu pour 2015, augmente encore l'enjeu. En 2015 sera mise en place la libre circulation des biens, des services et de la main-d'œuvre entre les économies de l'ASEAN, et cela ouvrira de nouveaux horizons pour les entrepreneurs et les travailleurs cambodgiens en matière de concurrence sur des marchés internationaux. Dans cette perspective, une population active instruite sera plus importante que jamais.

3.2.4 Conclusion

Le gouvernement cambodgien a depuis longtemps reconnu le fait que la croissance économique en soi n'a pas de retombées positives pour les personnes pauvres. La dernière décennie de croissance économique importante n'a pas suffi à créer assez d'emplois rémunérés et de conditions de travail décentes pour tous les Cambodgiens en âge de travailler et ayant la volonté de travailler. Ainsi, il est évident que la croissance économique seule n'est pas suffisante pour éviter le chômage : si elle a offert des opportunités à certains, elle a aussi laissé les autres – un grand nombre d'entre eux, dont un nombre important de travailleurs pauvres – en chemin. La NSPS a donc donné la priorité au développement de filets de sécurité sociale efficaces et durables orientés vers les personnes pauvres et les personnes vulnérables. C'est extrêmement louable, mais ce n'est pas suffisant. Voici les deux plus gros défis du Cambodge :

- augmenter la productivité en formant le capital humain et en répondant aux besoins du marché du travail ; et
- inclure les travailleurs vulnérables et les travailleurs pauvres dans le secteur formel et créer des opportunités d'emplois décents.

Cela indique la nécessité d'une NES, car :

- les preuves démontrent qu'une croissance économique seule n'est pas suffisante;
- malgré plus d'une décennie de croissance impressionnante du PIB, plus de 80 pour cent des travailleurs cambodgiens sont toujours mal protégés contre les aléas de la vie; et
- le Cambodge reste loin derrière les autres pays de l'ASEAN en matière de productivité.

Il est également nécessaire d'intégrer cette NES au Cadre stratégique D/D existant, et en particulier à la NSPS. La NES servira ensuite à concentrer les efforts sur la création d'un nombre d'emplois suffisants, c'est-à-dire des emplois productifs et bien rémunérés pour les personnes actuellement exclues et pour celles qui entreront bientôt sur le marché du travail. A ce sujet, la NES pourrait être le chaînon manquant de la stratégie de développement cambodgienne : elle pourrait déboucher sur un cadre stratégique réellement intégré de la protection sociale et de l'emploi, et ainsi conduire à l'une des principales priorités du gouvernement, à savoir la réduction du nombre de ménages pauvres et vulnérables.

3.3 Quels sont les éléments qui conduisent à ce cadre stratégique intégré ?

Trois ensembles d'éléments peuvent être identifiés, et ce sur trois niveaux : i) coordination ; ii) instruments ; et iii) mise en œuvre.

3.3.1 L'engagement du gouvernement cambodgien dans la création d'un cadre stratégique intégré

Deux éléments importants sont en faveur des politiques intégrées d'emploi et de protection sociale au Cambodge : l'engagement du gouvernement de réduire le nombre de personnes pauvres et de personnes vulnérables, d'une part, et les jalons stratégiques établis au cours de la dernière décennie pour atteindre cet objectif, d'autre part. Le Plan national de développement stratégique 2006-2010 a placé la pauvreté parmi les plus grandes priorités nationales. Dans ce plan, le gouvernement a exprimé le besoin d'avoir « une attention centrée et des actions ciblées sur l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement du Cambodge (OMDC) en matière de réduction de la pauvreté ». La Mise à jour 2009-2013 indique que « la création d'emplois et la garantie de meilleures conditions de travail sont les objectifs constants à long terme du gouvernement, qu'ils visent à améliorer le niveau de vie de la population, à réduire la pauvreté et à accélérer la croissance économique ». Cela définit le contexte et la justification

de la conception d'une politique et d'une stratégie nationales pour l'emploi, politique qui se concentrera sur la promotion de l'emploi, l'amélioration de la qualité de l'emploi et la non-discrimination.

La Mise à jour 2009-2013 identifie les acteurs (QUI est responsable), les actions (QUE doit-on faire) et les coûts (COMMENT atteindre les résultats). Cela a pour objectif de s'assurer que les activités ascendantes des différents ministères et autres parties prenantes sont cohérentes avec les priorités descendantes et le cadre financier. De plus, comme mentionné précédemment, la NSPS vise à compléter et coordonner les plans et stratégies des ministères responsables et des autres parties prenantes dans le domaine de la protection sociale. À ce niveau, le Conseil de haut niveau pour le développement agricole et rural (CDAR) est mandaté pour coordonner la NSPS dans l'objectif d'assurer l'efficacité des mesures qui en découleront. La mise en place effective des différentes mesures relèvera de la responsabilité des ministères. La NSPS fournira un cadre général à ces activités, et plus particulièrement : éviter les doublons et les déficits; harmoniser les procédures; améliorer les capacités des ministères, des autorités locales et des autres agences impliquées; renforcer le suivi et la conformité des mécanismes; et enfin coordonner l'utilisation des fonds disponibles. Ainsi, du point de vue de la gouvernance, nous pouvons déduire qu'une forte dynamique vers un cadre stratégique intégré, comprenant des politiques de protection sociale et d'emploi, est en place.

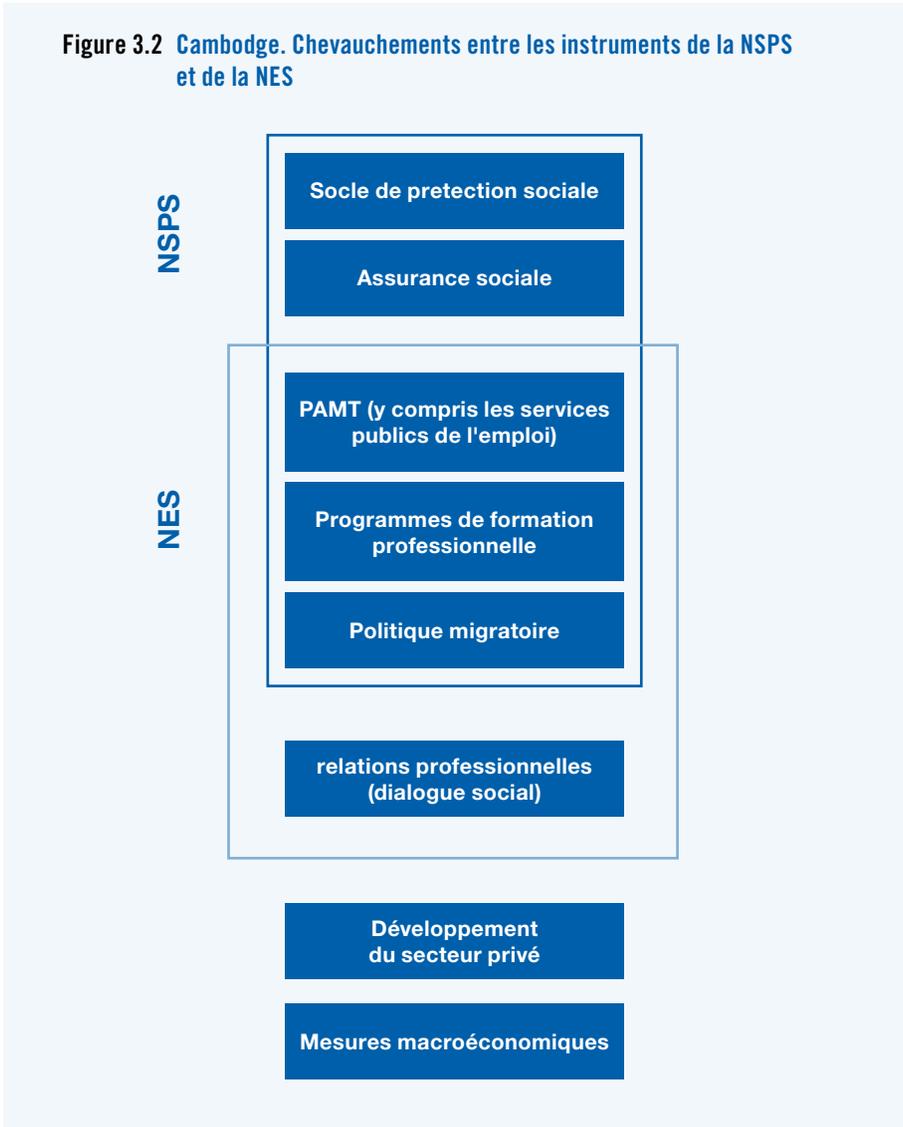
3.3.2 Articulation entre les instruments

La forte articulation entre les politiques de l'emploi et de protection sociale au niveau instrumental est le deuxième ensemble d'éléments conduisant à un cadre stratégique cohérent et intégré. La figure 3.2 illustre cette articulation.

Cette articulation assurera le fait que le travail dans un domaine du cadre de protection sociale entraînera les autres domaines vers l'avant. Par exemple, les efforts pour améliorer l'accès à l'éducation et les liens entre l'éducation et le marché du travail permettront, grâce à la valorisation du capital humain, d'accroître la base productive et enfin de réduire le nombre de ménages pauvres et vulnérables au Cambodge. En d'autres termes, un progrès dans l'un des domaines aura des répercussions positives sur d'autres domaines.

Au Cambodge, le gouvernement et les partenaires sociaux ont reconnu le besoin d'une réforme de la sécurité sociale qui, dans la mesure des ressources disponibles, répondra à certains besoins sociaux et économiques. L'extension de la sécurité sociale aux travailleurs du secteur et à leurs familles est considérée comme particulièrement importante. Cela pourrait être conçu comme la dimension horizontale d'une approche bidimensionnelle de l'extension de la couverture de la sécurité sociale au Cambodge. Elle adopte l'idée d'un « socle de protection sociale » qui consiste en un ensemble de régimes de protection

Figure 3.2 Cambodge. Chevauchements entre les instruments de la NSPS et de la NES



sociale offrant : i) un accès universel aux prestations de soins de santé de base et essentielles; ii) des allocations familiales visant à faciliter l'accès à la nutrition, à l'éducation et aux soins; iii) des aides au revenu ciblées pour les personnes pauvres ne travaillant pas, mais appartenant à la population active; et iv) des dispositions offrant des prestations de retraite aux personnes âgées et aux invalides.

Un certain nombre de dispositifs de protection sociale existent déjà au Cambodge. Le défi de cette approche horizontale sera d'inclure les programmes

actuels dans un cadre plus cohérent et de rechercher et de s'adresser aux franges de la population (groupes sociaux, régionaux et ethniques) non couvertes par les programmes existants. La plupart de ce que la NSPS décrit en termes d'objectifs et d'instruments à moyen terme, ainsi que la mise en œuvre et le suivi, s'intègre dans cette approche horizontale.

L'un des autres objectifs capitaux de la NSPS est d'offrir des perspectives d'emploi aux personnes pauvres et vulnérables en âge de travailler. De fait, le point où la NSPS se chevauche le plus clairement avec les éléments d'une possible NES est l'établissement de PAMT, par exemple des programmes de travaux publics (PTP) ou des programmes d'enseignement et de formation techniques et professionnels (EFTP).

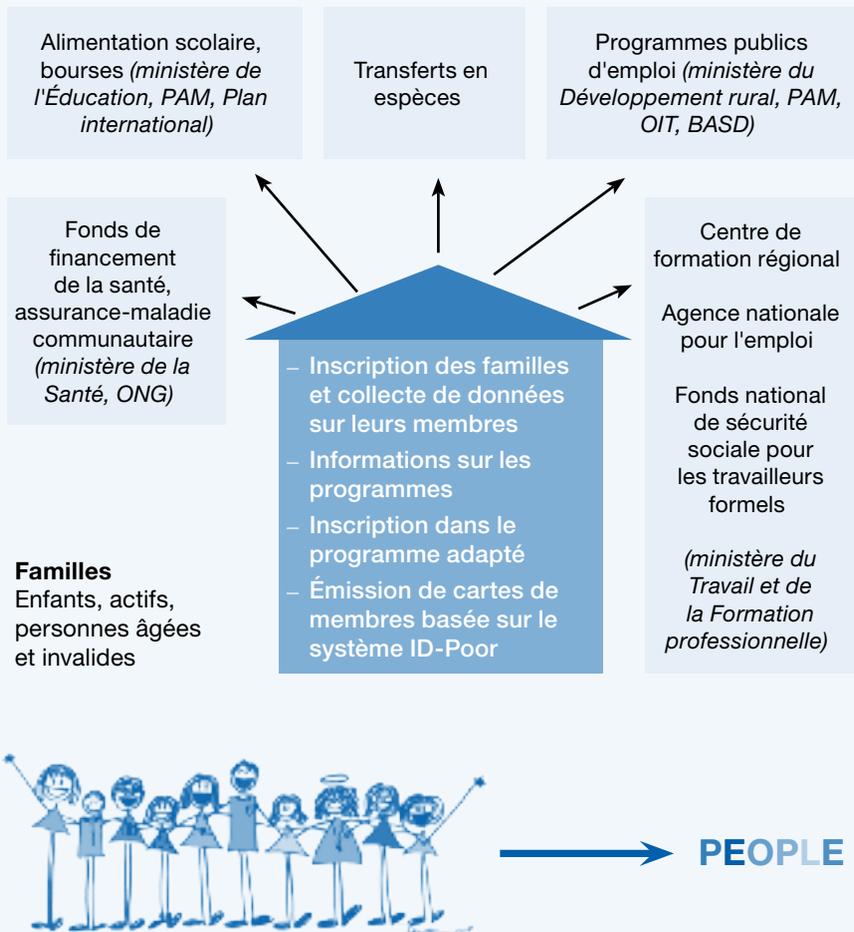
L'extension verticale de la couverture d'assurance sociale serait une dimension supplémentaire. Ce point est mentionné dans la NSPS comme un objectif à long terme. La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, de l'OIT apporte des conseils à ce sujet. A ce jour, il existe plusieurs régimes d'assurance sociale sous le Fonds national de sécurité sociale des employés du secteur privé (National Social Security Fund – NSSF), le Fonds national pour les anciens combattants (National Fund for Veterans – NFV) et le Fonds national de sécurité sociale pour les fonctionnaires (National Social Security Fund for Civil Servants – NSSFC), et des plans sont faits pour une extension supplémentaire dans un futur proche.

3.3.3 Mise en œuvre

Le troisième élément en faveur de politiques intégrées de l'emploi et de la protection sociale est la mise en œuvre de différents services sur le terrain. Au Cambodge, le BIT teste un mécanisme innovant visant à mieux coordonner, surveiller et effectuer des interventions intégrées sur la protection sociale et le marché du travail. Intitulé « Service PEOPLE » (voir Schmitt, Taïeb et Satriana, 2012), c'est un guichet situé au sein des structures gouvernementales au niveau local dont le but est d'apporter au même endroit des services de protection sociale et d'emploi (voir figure 3.3). Le Service PEOPLE a déjà été adopté comme mécanisme central de mise en œuvre de la NSPS par l'unité de coordination de la protection sociale du CDAR. Le Service PEOPLE comporte cinq objectifs (Schmitt, Taïeb et Satriana, 2012) :

1. Offrir un cadre cohérent pour la mise en œuvre de la NSPS et faciliter la coordination entre les ministères responsables.
2. Simplifier les procédures et développer une synergie entre les composantes de la NSPS, réduire les coûts, partager les tâches administratives : inscription, évaluation de la vulnérabilité et évaluation des compétences.

Figure 3.3 Cambodge. Le Service PEOPLE



Source : Schmitt, Taïeb et Satriana, 2012.

3. Transférer du pouvoir au niveau local : le Service PEOPLE sera établi au niveau des districts et des communes/*sangkat*. Les districts et communes seront impliqués dans sa conception et sa supervision.
4. Permettre l'établissement d'un système d'évaluation et de suivi comprenant une base de données des bénéficiaires et basé sur ID-Poor (comme expliqué ci-après).
5. Permettre l'accès aux régimes de protection sociale existants aux familles n'ayant pas accès aux informations et aux services. Les bureaux seront proches de la population, au niveau du district et de la commune.

Le mécanisme appelé ID-Poor consiste en l'identification de tous les ménages pauvres au Cambodge et en la détermination de leurs besoins respectifs. Jusqu'à présent, plus de 50 pour cent des ménages cambodgiens ont été interrogés. Cette base de données, qui devait recenser toutes les personnes pauvres au Cambodge d'ici à fin 2012, est un mécanisme utile dans la détection des ménages pauvres. L'absence d'un mécanisme de ciblage adapté s'avère souvent être l'obstacle principal à l'introduction de prestations destinées aux personnes pauvres.

Le Service PEOPLE pourrait être le lien entre les bénéficiaires au niveau des communes et les agences pour l'emploi situées dans les villes. Il collecterait les données sur les demandeurs d'emploi et transmettrait ces informations aux agences pour l'emploi grâce à une base de données intégrée. En ce qui concerne la protection sociale, le Service PEOPLE identifie les ménages pauvres, évalue leur vulnérabilité, les enregistre dans le programme de protection sociale et de l'emploi adapté et met à jour les bases de données sur la pauvreté et la vulnérabilité (par exemple, ID-Poor) avec les informations sur l'utilisation des programmes de protection sociale et d'emploi.

3.4 Extension de la protection sociale et établissement d'un socle de protection sociale au Cambodge

La section précédente a présenté la « dimension horizontale » du processus de réforme. Celle-ci englobe la consolidation « d'un ensemble de garanties de protection sociale élémentaire et modeste » adapté et abordable dans les conditions nationales actuelles, comme exprimé dans l'Initiative pour un socle de protection sociale. Un socle de protection sociale national est un ensemble élémentaire de droits, de transferts et de services garanti par l'État. Cette section développera cette question plus en détail, alors que la section suivante approfondira l'étude d'un autre domaine primordial du cadre stratégique intégré : l'identification des futurs secteurs de croissance économique.

Plusieurs catégories de programmes ont été identifiées dans la NSPS, comme le montre le tableau 3.5 :

Tableau 3.5 Cambodge. Objectifs stratégiques et interventions proposées par la NSPS, 2011

Objectif stratégique	N° de l'OMDC	Interventions proposées
1 Répondre aux besoins de base et de sécurité alimentaire en cas d'urgence	1, 9	<ul style="list-style-type: none"> → Distribution ciblée de nourriture → Distribution de facteurs de production agricole → Opérations d'assistance d'urgence

Tableau 3.5 Cambodge. Objectifs stratégiques et interventions proposées par la NSPS, 2011 (suite)

Objectif stratégique	N° de l'OMDC	Interventions proposées
2 Combattre la pauvreté et la vulnérabilité des enfants et des mères	1, 2, 3, 4, 5	<ul style="list-style-type: none"> → Transferts en espèces, sous forme de bons ou en nature pour les enfants et les femmes participant à un programme intégré → Alimentation scolaire, rations à emporter → Approche de groupes mal desservis et programmes de seconde chance pour les jeunes déscolarisés
3 Combattre le chômage saisonnier et le sous-emploi	1	<ul style="list-style-type: none"> → Programmes nationaux de travaux publics à fort coefficient de main-d'œuvre → Programmes Vivres contre travail et Argent contre travail
4 Promouvoir un accès abordable aux soins de santé pour les personnes pauvres et vulnérables	4, 5, 6	<ul style="list-style-type: none"> → Expansion des fonds de financement de la santé (HEF) et de l'assurance-maladie communautaire (CBHI)
5 Améliorer la protection sociale des groupes vulnérables	1, 6, 9	<ul style="list-style-type: none"> → Services d'assistance sociale pour les groupes particulièrement vulnérables → Transferts sociaux et pensions sociales pour les personnes âgées et les personnes souffrant de maladie chronique

Note : OMDC = objectifs du Millénaire pour le développement du Cambodge.

Source : BIT, 2012d, basé sur RGC, 2011a.

3.4.1 Estimation des coûts des objectifs stratégiques de la NSPS

Le BIT a évalué les coûts des différentes combinaisons de programmes (BIT, 2012d). Ainsi, apporter une assistance alimentaire par transfert en espèces aux personnes en situation d'extrême pauvreté coûterait 2,4 pour cent du PIB à court terme, somme qui diminuerait à 0,7 pour cent vers 2020 (voir tableau 3.6). Si l'on inclut les personnes vulnérables dans le régime de transferts en espèces, le coût s'élèverait dans l'immédiat à 4,5 pour cent du PIB et baisserait à 1,5 pour cent en 2020. L'ensemble des différentes options de régimes de transferts en

Tableau 3.6 Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : assistance alimentaire et transferts aux familles avec enfants, 2012, 2016 et 2020 (en % du PIB)

Programme	2012	2016	2020
Assistance alimentaire ciblée (personnes en situation d'extrême pauvreté) ¹	2,43	1,33	0,66
Assistance alimentaire ciblée (toutes les personnes pauvres)	4,53	2,63	1,48
Transferts en espèces ciblés (familles pauvres avec des enfants) ²	0,95	0,56	0,31
Transferts en espèces universels (toutes les familles avec des enfants)	3,77	2,89	2,33

Notes : ¹Les personnes en situation d'extrême pauvreté correspondent à ID-1 ; les personnes pauvres correspondent à ID-1 et 2 (comprend les personnes vulnérables). ²Comprend tous les transferts aux femmes enceintes, aux enfants entre 2 et 4 ans et à ceux scolarisés en école primaire.

Source : Calculé à partir de BIT, 2012d.

espèces pour les familles avec des enfants en bas âge (aide au revenu pour les femmes enceintes et différentes prestations à l'enfance), si dirigé vers les familles pauvres, coûterait environ 1 pour cent du PIB à court terme pour se stabiliser à 0,3 pour cent aux alentours de 2020.

De nouvelles possibilités concernant l'extension horizontale de la protection sociale incluraient les pensions sociales pour les groupes vulnérables tels que les personnes âgées et les invalides. Il existe une distinction entre les pensions sociales ciblées pour les personnes âgées (destinées aux personnes pauvres) et les pensions sociales universelles pour les personnes âgées (voir tableau 3.7). Le coût des options ciblées représenterait entre 0,1 pour cent et 0,5 pour cent du PIB à court terme, et moins de 0,05 pour cent à 0,2 pour cent à plus long terme, en fonction de l'âge de départ à la retraite et du taux de remplacement des prestations (niveau de prestation rapporté au niveau de revenu de subsistance). Pour les régimes universels, le coût représenterait entre 0,9 pour cent et 2,2 pour cent à court terme, et entre 0,7 pour cent et 1,7 pour cent à plus long terme, les chiffres dépendant une fois encore des mêmes paramètres. Enfin, les pensions sociales pour les invalides représenteraient entre 0,1 pour cent et 0,4 pour cent à court terme et moins de 0,05 pour cent à 0,25 pour cent à plus long terme, selon que le régime est ciblé ou universel.

Tableau 3.7 Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : pensions pour les personnes âgées et transferts aux invalides, 2012, 2016 et 2020
(en % du PIB)

Programme	2012	2016	2020
Pensions ciblées pour personnes âgées (toutes les personnes pauvres) ¹	0,50	0,33	0,21
Pensions universelles pour personnes âgées ²	1,39	1,22	1,10
Aides au revenu ciblées pour les invalides (toutes les personnes pauvres)	0,10	0,06	0,03
Aides au revenu universelles pour les invalides	0,42	0,32	0,25

Notes : ¹Toutes les personnes pauvres à partir de 60 ans. ²Tout le monde à partir de 65 ans.

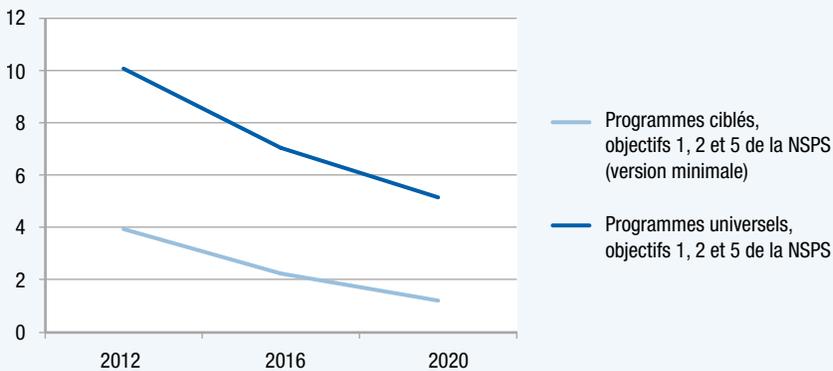
Source : BIT, 2012d.

Au total, les coûts estimés de tous ces régimes correspondant aux objectifs 1, 2 et 5 de la NSPS avoisineraient les 10 pour cent du PIB, pour leur version la plus généreuse, avec une introduction en 2012. Ces coûts diminueraient à environ 5 pour cent du PIB vers la fin de la période de projection, soit en 2020. Si les régimes de prestations sont ciblés et non universels, ils représenteront une part beaucoup plus faible du PIB (voir tableau 3.8 et figure 3.4).

Tableau 3.8 Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : dépenses totales pour les objectifs 1, 2 et 5, 2012, 2016 et 2020 (en % du PIB)

Programme	2012	2016	2020
Programmes ciblés, objectifs 1, 2 et 5 de la NSPS (version minimale)	3,98	2,28	1,21
Programmes universels, objectifs 1, 2 et 5 de la NSPS	10,11	7,06	5,16

Source : Calculé à partir de BIT, 2012d.

Figure 3.4 Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : dépenses totales pour les objectifs 1, 2 et 5, 2012-2020 (en % du PIB)

3.4.2 Estimation des coûts de la protection sociale de la santé

Les fonds de financement de la santé (HEF) sont un mécanisme de financement de la santé en faveur des pauvres. Ils sont actuellement, avec le régime d'exemption de cotisations, la forme la plus répandue et la plus efficace de protection sociale de la santé au Cambodge (Taïeb et coll., 2012). Quarante-quatre HEF fonctionnent dans 23 provinces et dans la ville de Phnom Penh. Les civils identifiés comme pauvres par le système de ciblage national ID-Poor sont autorisés à utiliser gratuitement les services de santé dont ils ont besoin. Ces HEF sont financés par les dons.

Le BIT (2012d) a calculé le coût de l'extension de la couverture des HEF à toutes les personnes pauvres du pays. Le coût total est estimé à 13,7 millions de dollars pour 2012, somme qui correspond à environ 0,1 pour cent du PIB (voir tableau 3.9). Le coût relatif de l'extension de la couverture des HEF devrait être ramené à 0,06 pour cent du PIB pour 2020 grâce à une diminution de la pauvreté et dans l'hypothèse d'une croissance continue du PIB pour cette période. Le coût moyen par tête de la couverture des HEF devrait passer de

3,97 dollars des États-Unis en 2012 à 8,85 dollars en 2020 en raison de la prévision d'une augmentation de leur utilisation et en prenant en compte l'inflation (*ibid.*).

Tableau 3.9 Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : extension de la protection sociale de la santé, 2012, 2016 et 2020 (en % du PIB)

Programme	2012	2016	2020
Extension de la protection sociale de la santé (toutes les personnes pauvres)	0,10	0,09	0,06

Source : BIT, 2012d.

3.4.3 Estimation des coûts des travaux publics

Les programmes de travaux publics (PTP) contribuent au développement des infrastructures rurales tout en distribuant des revenus. Cela permettra de remplir un certain nombre des OMDC concernant la santé, l'éducation et l'aide au revenu des ménages pauvres et vulnérables. De meilleures infrastructures offrent un meilleur accès aux services économiques et sociaux et ont un impact direct sur la scolarisation, l'utilisation des services de santé et l'accès aux marchés et aux services gouvernementaux. Les PTP peuvent contribuer à répondre à la demande et aux besoins de réhabilitation ou de construction d'infrastructures rurales. L'entretien des infrastructures publiques au Cambodge souffre d'un problème chronique de financement. Les PTP peuvent aussi aider à combler ces problèmes de financement et répondre aux besoins d'entretien de routine des canaux d'irrigation, des structures de protection contre les inondations, des routes et des bâtiments publics.

Le Cambodge a déjà enregistré un nombre important de programmes Argent contre travail et Vivres contre travail. Les programmes vivres contre travail ont été mis en œuvre dès 1993. L'expérience et l'expertise de la mise en œuvre de ces programmes peuvent être utilisées pour un PTP.

Le BIT (2012d) a estimé les coûts de deux possibilités d'introduction de programmes de travaux publics. La première cible les personnes en situation d'extrême pauvreté, et la seconde cible également les personnes vulnérables (respectivement, ID-Poor 1 et ID-Poor 1 et 2). Cela signifierait qu'un peu plus de respectivement 42 000 ménages ou 75 000 ménages bénéficieraient de ce régime. Le salaire journalier a été estimé à 2,50 dollars. Le coût estimé de chacune des possibilités serait de 0,14 pour cent ou 0,26 pour cent du PIB en 2012, coût qui diminuerait à 0,05 pour cent ou 0,11 pour cent du PIB vers 2020 (tableau 3.10).

Tableau 3.10 Cambodge. Estimation du coût des mesures de la NSPS : programmes de travaux publics, 2012, 2016 et 2020 (en % du PIB)

Programme	2012	2016	2020
Programmes de travaux publics ciblés (personnes en situation d'extrême pauvreté)	0,14	0,09	0,05
Programmes de travaux publics ciblés (toutes les personnes pauvres)	0,26	0,17	0,11

Source : BIT, 2012d.

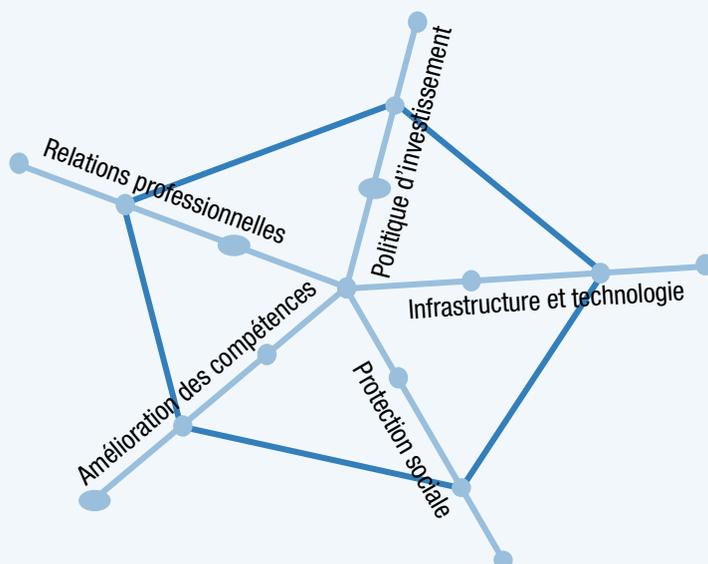
3.5 Développement des « diamants de croissance »

L'un des éléments importants de la NES serait l'identification des « diamants de croissance », les secteurs économiques dans lesquels le Cambodge pourrait développer un avantage compétitif dans un futur plus ou moins proche. L'atteinte de cet avantage compétitif nécessiterait une bonne coordination des politiques ciblées sur ces secteurs.

Par « avantage compétitif » on n'entend pas les ressources relativement fixes, comme les ressources naturelles (hydrocarbures, quantité importante de terres arables) ou les faibles coûts de production (faible coût de la main-d'œuvre), qui permettent à des pays de produire pendant un certain temps à un coût plus bas que les autres pays. Les avantages compétitifs doivent être développés et nécessitent une attention constante. Les avantages compétitifs acquis par des économies comme la République de Corée ou Taïwan, Chine, en matière d'industries à très fort coefficient de compétences sont de très bons exemples. Quand ces pays ont entamé leur essor économique, ils ne disposaient pas de main-d'œuvre qualifiée. Des efforts considérables et concertés en matière de planification et de mobilisation des ressources ont été nécessaires pour former le capital humain indispensable, et le rôle des gouvernements en cela a été crucial pour le succès de ces économies. C'est la combinaison de politiques gouvernementales ciblées sur la valorisation des compétences (éducation), du climat d'investissement (politiques d'allègement fiscal et réglementaire), de l'amélioration des infrastructures (construction de ports, logistique de transport) et de différentes politiques sociales qui a conduit à l'accroissement de la productivité.

L'un des éléments importants du concept des « diamants de croissance » est le fait que celui-ci permet de focaliser et de coordonner les politiques des différents ministères et des différents secteurs. Les « diamants de croissance » permettent de concentrer les efforts : il est possible de fixer des cibles et de planter des jalons. La figure 3.5 en propose une illustration.

Figure 3.5 Cambodge. Le « diamant de croissance » et ses dimensions



Les cinq principaux domaines d'action sont définis sur les cinq axes. Par exemple, dans un cadre stratégique intégré de protection sociale et d'emploi, les cinq dimensions suivantes peuvent être identifiées : i) politique d'investissement, y compris les différentes régulations et incitations fiscales visant à stimuler l'emploi dans un secteur particulier ; ii) améliorations infrastructurelles et technologiques ; iii) programmes et régimes de protection sociale, universels ou ciblés sur un secteur particulier (par exemple, un régime d'assurance sociale) ; iv) programmes de valorisation des compétences (par exemple, des programmes EFTP) ; et v) régime des relations professionnelles.

Ensemble, les cinq dimensions constitueraient un programme stratégique pour un secteur spécifique. Il est possible de fixer des cibles et de mesurer la progression de chaque dimension, comme le montre la figure 3.5 où les différents points sur les axes constituent les jalons.

L'identification des futurs « diamants de croissance » du Cambodge est une tâche que pourrait remplir la NES. Plusieurs secteurs économiques ont le potentiel requis pour devenir des « diamants de croissance » : la production de riz, la fabrication de la soie, les plantations de caoutchouc, le secteur agro-alimentaire ou encore l'hôtellerie, pour n'en citer que quelques-uns. Le tableau 3.11 montre les différentes dimensions (les branches/axes du « diamant de croissance ») pour le secteur de la production de riz.

Tableau 3.11 Cambodge. Application du concept de diamant de croissance pour le secteur de la production de riz

Branche du diamant	Exemple	Services d'emploi et de protection sociale (NSPS/NES)
Conditions techniques	Développement d'infrastructures d'irrigation par des PTP	PTP
Conditions économiques et contraintes juridiques	Accès à la sécurité immobilière (application d'une réforme agraire) et à des actifs productifs (capital, machines)	Garantie de revenus pour les personnes en âge de travailler
Exigences sociales	Création d'une banque de riz qui achèterait/stockerait/vendrait la production et lisserait les revenus des producteurs de riz	Garantie de revenus pour les personnes en âge de travailler
Exigences pour le capital humain	Développement des compétences (techniques, marketing, etc.)	Formation professionnelle
Conditions économiques et exigences sociales	Articulation avec les marchés locaux, comme les hôtels et les écoles (programme d'alimentation scolaire) ; exemption fiscale pour faciliter les exportations	Programme d'alimentation scolaire Garantie de revenus pour les personnes en âge de travailler

Source : Schmitt, Taïeb et Satriana, 2012.

C'est dans l'identification de ces « diamants de croissance » et dans l'évaluation des besoins de ces secteurs pour développer leur potentiel économique que la NES pourrait contribuer dans la pratique au cadre stratégique existant.

D'abord, il serait nécessaire d'évaluer le potentiel commercial (la taille potentielle future) de chaque secteur spécifique. Ainsi, une évaluation des besoins peut être menée et inclure :

- *L'identification des conditions techniques favorables.* Quelles sont actuellement les carences technologiques et infrastructurelles du secteur? De quoi a-t-on besoin pour combler ces carences et permettre au secteur d'atteindre son plein potentiel?
- *L'identification des conditions économiques favorables.* Quel est le climat d'investissement actuel, quelles sont les politiques en vigueur actuellement et de quoi a-t-on besoin en matière d'incitation et de sécurité pour attirer les investisseurs nationaux et étrangers dans ce secteur? Comment encourager l'entrepreneuriat? Quelles en seraient les implications en termes de restrictions sur le crédit?

- *L'identification des contraintes juridiques et institutionnelles.* Quels sont les obstacles en matière de législation et d'organisations institutionnelles qui empêchent la mobilisation des ressources ?
- *L'identification des impératifs sociaux.* Quelles sont les vulnérabilités du secteur spécifique ? Les conditions de travail sont-elles précaires et quelles sont-elles ? De quoi a-t-on besoin pour établir des normes de travail décent dans ce secteur ?
- *L'identification des impératifs du capital humain.* Quelles sont les compétences requises et quelles sont les carences dans ce domaine ?

Suite à l'identification des besoins, une feuille de route détaillée peut être rédigée pour répondre à ces problèmes. Cette feuille de route doit être élaborée avec les parties prenantes et traduite en un plan opérationnel énonçant les actions des différents acteurs. A ce sujet, des comités spécifiques à un secteur, ou plates-formes, devraient être constitués pour conduire/coordonner ces opérations et composés de représentants des différents ministères responsables impliqués, ainsi que des partenaires sociaux.

Il faut définir des indicateurs pour les différentes dimensions du « diamant de croissance », qui permettront non seulement de mettre en évidence l'écart entre la situation actuelle et celle prévue pour 2020, mais également de prévoir des jalons pour ces dimensions. À mesure que les jalons sont atteints et que chaque secteur développe son potentiel de croissance, le diamant s'agrandit (comme une carte de navigation au radar).

3.6 Quels sont les défis à surmonter ?

3.6.1 Défis institutionnels et de mise en œuvre

Dans sa NSPS, le gouvernement a identifié un certain nombre de contraintes institutionnelles et de mise en œuvre liées à une prestation efficace et effective de protection sociale. La liste inclut les points suivants :

- programmes conduits en fonction des priorités immédiates plutôt que suivant une vision à long terme ;
- faible développement des autorités locales pour la mise en œuvre des mesures ;
- coordination limitée conduisant à des déficits et des doublons dans la couverture ;
- absence d'une couverture géographique universelle et priorisation des secteurs peu adéquate ;
- programmes ad hoc, suivi des impacts insuffisant ;

- absence de mécanismes de retours, gouvernance non transparente ; et
- coordination insuffisante des financements.

Alors que le CDAR est mandaté pour coordonner la NSPS avec pour objectif d'assurer l'efficacité et l'efficience des mesures qui en découleront, la mise en œuvre effective des différentes mesures relèvera de la responsabilité des ministères concernés. La NSPS doit fournir un cadre général à ces activités, et plus particulièrement éviter les déficits et les doublons ; harmoniser les procédures ; améliorer les capacités des ministères, des autorités locales et des autres agences impliquées ; renforcer le suivi et la conformité des mécanismes ; et enfin coordonner l'utilisation des fonds disponibles.

Il est évident que la mise en œuvre de la NSPS est une initiative pleine de défis. Cela sera d'autant plus vrai après que la NES, une stratégie intégrée de l'emploi et de la protection sociale, aura été établie. Les activités relevant de la NES et celles relevant de la NSPS nécessiteront d'être coordonnées et intégrées au niveau opérationnel.

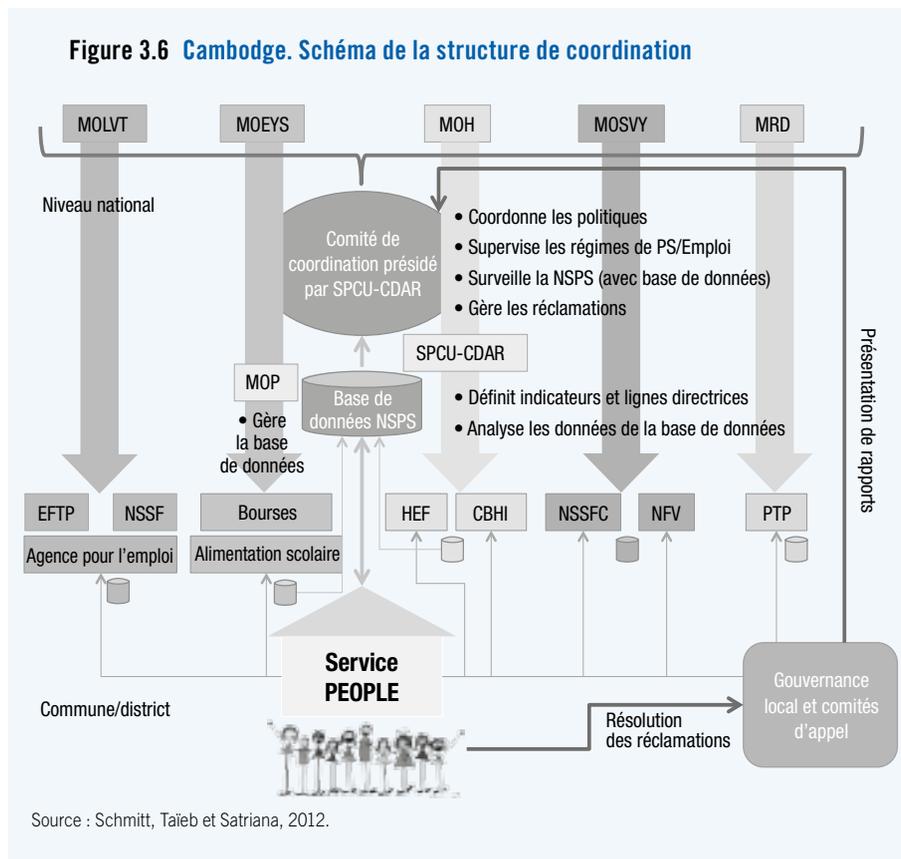
Les ministères responsables mettront en œuvre leurs propres politiques grâce aux institutions et agences adaptées :

- ministère du Travail et de la Formation professionnelle (MOLVT) → Commission nationale de formation (NTB), EFTP, Agence nationale pour l'Emploi (NEA), agences pour l'emploi, NSSF ;
- ministère de l'Education, de la Jeunesse et des Sports (MOEYS) → bourses et alimentation scolaire ;
- ministère de la Santé (MOH) → HEF, CBHI ;
- ministère de l'Action sociale, des Anciens combattants et de la Réhabilitation des jeunes (MOSVY) → NSSFC, NFV ;
- ministère du Développement rural (MRD) → PTP

Cela nécessitera l'établissement d'une plate-forme ou d'un comité de coordination au niveau national, c'est-à-dire au niveau ministériel. Cette plate-forme pourrait être composée de représentants de tous les ministères concernés (le Groupe de travail sur la protection sociale, soit 11 ministères) et de représentants des gouverneurs de provinces et des bénéficiaires finaux.

Les fonctions du comité incluent le partage des informations et la coordination des politiques, l'établissement d'une liste d'indicateurs de suivi de la NSPS/NES et l'extension de la couverture, ainsi que l'établissement de protocoles d'évaluation de l'impact d'une NSPS/NES intégrée sur la réduction de la pauvreté, les emplois productifs et rémunérateurs, et d'autres indicateurs. Le comité pourrait utiliser les informations contenues dans la base de données consolidée gérée par le ministère de la Planification (Ministry of Planning – MOP).

Qui dirigerait un tel comité? Une possibilité serait que celui-ci soit présidé par l'Unité de coordination de la protection sociale (Social Protection Coordination Unit – SPCU) du CDAR. Mais la SPCU-CDAR peut-elle être chargée de diriger un comité qui superviserait l'Agence nationale pour l'emploi (NEA) et la NSSF, par exemple? La figure 3.6 suppose que c'est le cas. Cependant, cette solution ne sera pas forcément évidente pour toutes les parties prenantes concernées.



3.6.2 Le rôle des partenaires sociaux

Le dialogue social est la clé du succès d'une stratégie intégrée de l'emploi et de la protection sociale. Plus tôt dans ce chapitre (section 3.2), nous avons identifié les points suivants comme étant les principaux défis du Cambodge :

- augmenter la productivité en formant le capital humain et en répondant aux besoins du marché du travail ; et
- inclure les travailleurs vulnérables et les travailleurs pauvres dans le secteur formel et créer des opportunités d'emploi décent.

L'implication des organisations de travailleurs comme d'employeurs est indispensable pour atteindre ces objectifs, surtout dans les domaines suivants :

- identification des secteurs prioritaires (les « diamants de croissance ») ;
- identification des besoins de ces secteurs ;
- identification des organisations des parties prenantes (au niveau approprié) ;
- formulation des ingrédients d'une NES, soit les domaines sur lesquels la NES doit se pencher ; et
- définition des indicateurs, établissement de cibles et évaluation des progrès.

La question est de savoir quels secteurs économiques peuvent être développés dans ce que nous avons appelé les « diamants de croissance », c'est-à-dire quels secteurs ont un fort potentiel de développement économique. Cela doit être planifié au niveau national (MOP/MEF/CNSE) et doit être mis en lien avec le programme de planification des principales activités : la Mise à jour 2009-2013 et la structure de coordination établie dans ce cadre.

Le niveau approprié pour l'identification des organisations est le niveau du secteur. Pour l'identification des besoins du secteur et la mobilisation des parties prenantes, il est essentiel de mettre en place une plate-forme efficace de dialogue social. Les représentants participant à la plate-forme doivent avoir un mandat clair. Cela nécessitera peut-être une rationalisation des différentes organisations représentatives, ce qui ne sera pas simple étant donné le nombre de telles organisations existant actuellement. Il est encore plus important d'établir un environnement de confiance qui ne semble actuellement pas exister dans les relations professionnelles au Cambodge. Il semble y avoir une plate-forme pour le dialogue social au niveau central, comme cela a pu être vu au cours du dialogue national organisé à Phnom Penh en mars 2012. Cependant, en discutant avec un certain nombre d'organisations au cours des préparatifs du dialogue national, la délégation du BIT a pu observer des exemples manifestes de manque de confiance aux niveaux les plus bas des organisations professionnelles, et des situations clairement hostiles ayant fait des victimes ont même été rapportées. Il apparaît donc que de nombreux efforts seront encore nécessaires en matière de confiance mutuelle et de formation des représentants des travailleurs et des employeurs pour permettre un dialogue social efficace.

En ce qui concerne les politiques, les plans doivent être rédigés au niveau national comme au niveau sectoriel pour répondre aux défis actuels et combler les écarts entre le présent et le futur. Il est crucial dans ces plans d'actions concertés de répondre aux besoins du marché du travail, tant pour les demandes actuelles que futures.

3.6.3 Enseignement et formation professionnelle (EFTP)

Au-delà de la coordination et du dialogue social, il existe également des défis importants au niveau opérationnel. Certains de ces défis peuvent être illustrés par l'exemple du réseau de formation professionnelle EFTP vis-à-vis des besoins du marché du travail.

Le programme EFTP, combiné au programme de travaux publics, est l'un des piliers importants de la stratégie de développement du Cambodge. L'encadré 3.1, issu d'un rapport récent du BIT (Taïeb et coll., 2012), illustre certaines des difficultés devant être résolues au niveau opérationnel avant que les mesures de protection sociale et d'emploi puissent fonctionner correctement.

Encadré 3.1 Cambodge. Programmes EFTP : quelques défis à relever

- Intéresser les étudiants aux EFTP. Les étudiants ne s'inscrivent pas volontiers dans des programmes de formation, et beaucoup d'entre eux, confrontés à des problèmes financiers à court terme, ne peuvent pas se permettre le coût de l'opportunité d'une formation ou d'un enseignement professionnels. De plus, ni la nourriture ni le logement ne sont compris dans la formation, ce qui augmente encore les coûts pour les bénéficiaires. Les centres de formation professionnelle ne réussissent ainsi pas à attirer les personnes qui auraient le plus besoin des EFTP et qui en bénéficieraient le plus : les chômeurs, les personnes en sous-emploi, défavorisées ou en échec scolaire. En outre, du point de vue des étudiants, les diplômes et certificats émis par les EFTP n'ont pas la même reconnaissance que celle des diplômes universitaires, alors que pour les entreprises les EFTP ont plus de valeur, car ce sont les EFTP, et non pas les universités, qui enseignent les compétences professionnelles, techniques et mécaniques.
- Rendre les programmes EFTP plus réactifs aux besoins du marché du travail. La plupart des cours dispensés visent à améliorer les compétences, mais ne sont pas mis en perspective avec les employeurs et les industries. La plupart du temps, les industries et les entreprises préfèrent effectuer leur propre formation quand elles recrutent un employé. Ainsi, les programmes EFTP ne répondent pas aux attentes du marché du travail.
- Faire que les EFTP répondent aux exigences des PME et des start-up en matière de compétences. Il existe une carence de programmes enseignant les compétences des chefs d'entreprises, utiles pour créer une PME. De plus, il n'y a pas de soutien financier à la création de microentreprises, malgré le fait que ce soit l'une des priorités de la Mise à jour 2009-2013 du NSDP.
- Établir des accréditations et la reconnaissance internationale des certificats.
- Établir l'accès aux centres EFTP au niveau national. Les centres de formation professionnelle se trouvent en général dans les villes. Ainsi, les personnes ne vivant pas dans les villes n'assistent en général pas aux cours sur place, d'autant plus que les coûts liés au transport ne sont pas couverts. En outre, les installations de la plupart des centres de formation publics sont manquantes, et la plupart des installations existantes fonctionnent mal ou doivent absolument être modernisées. Enfin, le salaire des formateurs n'est pas en adéquation avec leurs compétences, et les professeurs n'ont pas droit à un logement, un véhicule ou des indemnités.

Source : Taïeb et coll., 2012.

3.7 Conclusion

La croissance économique enregistrée au Cambodge au cours des dix dernières années a été exceptionnelle et associée à une réduction tangible du nombre de personnes pauvres et de personnes vulnérables. Néanmoins, un large pourcentage de la population a des revenus très faibles et est particulièrement vulnérable aux chocs économiques et aux conséquences négatives sur le revenu des aléas de la vie. Les principaux défis du Cambodge sont : i) d'accroître la productivité en formant du capital humain et en répondant aux besoins du marché du travail ; et ii) d'inclure les personnes pauvres et vulnérables dans le secteur formel en créant des perspectives d'emplois décents. Malgré une importante population active et un taux de chômage officiel très faible, la dernière décennie de croissance économique très forte n'a pas réussi à créer suffisamment d'emplois rémunérés avec des conditions de travail décentes pour tous les Cambodgiens en âge de travailler et ayant la volonté de travailler. Ainsi, il est évident que, pour enrayer le chômage, la croissance économique seule n'est pas suffisante. Les principaux défis économiques et sociaux de la décennie à venir seront la création de perspectives d'emplois pour les personnes arrivant sur le marché du travail, l'accroissement de la productivité et la garantie que les gains de productivité se traduiront par de meilleures conditions de travail et des salaires plus élevés.

Le programme global du gouvernement pour la planification et le développement économiques a été énoncé dans deux documents importants : la Stratégie rectangulaire pour la croissance, l'emploi, et l'efficacité, Phase II, et le Plan stratégique national de développement, Mise à jour 2009-2013, le second proposant une feuille de route pour la mise en œuvre de la première. En ce qui concerne la protection sociale, ce programme a été plus développé dans la NSPS, qui complète et coordonne les plans et stratégies des ministères responsables et des autres parties prenantes. Le CDAR est chargé de coordonner le développement de la NSPS. La NSPS a donné la priorité au développement de filets de sécurité sociale efficaces et durables destinés aux personnes pauvres et aux personnes vulnérables. Cela répond très certainement à un besoin, mais pour compléter le cadre de planification il a été convenu qu'il faut aussi une NES. Ensemble, le NSDP et la NES pourraient être les piliers d'une stratégie intégrée de protection sociale et d'emploi au Cambodge, comme cela est envisagé dans le projet « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi ».

Éléments en faveur d'une approche intégrée. Quels sont les éléments en faveur d'une approche intégrée? Ce chapitre a identifié trois types d'éléments opérant sur trois niveaux différents. Du point de vue de la gouvernance, nous pouvons conclure à partir des documents stratégiques mentionnés dans le paragraphe précédent qu'un moteur fort, entraînant vers un cadre stratégique

intégré et comprenant des politiques de la protection sociale et de l'emploi, est en place.

Le second élément est le lien fort entre les politiques de la protection sociale et de l'emploi au niveau des instruments. Cela signifie que, si l'on œuvre dans l'un des domaines des politiques sociales, cela aura des avantages dans d'autres domaines. Deux de ces domaines ont été développés dans ce chapitre : l'extension horizontale des programmes de protection sociale dans le socle de protection sociale et l'identification et le développement des futurs « diamants de croissance ». Ce dernier point pourrait aider à concentrer et coordonner les politiques des différents ministères du point de vue du secteur industriel, permettant de concentrer les efforts, de fixer des cibles et de définir des jalons.

Le troisième élément en faveur de politiques intégrées est la mise en œuvre effective de différents services sur le terrain. Ici, le BIT expérimente un mécanisme innovant visant à mieux coordonner, assurer le suivi et effectuer des interventions intégrées de protection sociale et sur le marché du travail : le Service PEOPLE. Celui-ci pourrait être le lien entre les bénéficiaires au niveau des communes/*sangkat* et les agences pour l'emploi dans les villes.

Éléments allant à l'encontre d'une approche intégrée. Quels sont les défis à surmonter? Ce chapitre a avancé qu'il y en a au moins trois. Le premier est la question de savoir qui dirigerait la coordination d'une approche intégrée. Le CDAR semble s'imposer comme candidat, mais cela pourrait ne pas aller de soi pour toutes les parties prenantes. En effet, cela pourrait signifier que le CDAR serait amené à coordonner des organisations qui ne sont actuellement pas du ressort de son mandat. Quand nous avons quitté le Cambodge après le dialogue national en mars 2012, il nous a été annoncé que le gouvernement, dans l'objectif de formuler une stratégie pour l'emploi, prévoyait d'établir un comité interministériel ayant le MOLVT pour secrétariat. Il reste à voir comment ce nouveau comité et le CDAR coopéreront pour obtenir une seule approche intégrée.

Le second défi est celui du dialogue social, crucial pour le succès d'une approche intégrée. L'implication des organisations de travailleurs et d'employeurs dans la définition des problèmes et des solutions est clairement indispensable. Cependant, cela nécessite un environnement de confiance mutuelle qui ne semble pas exister actuellement dans les relations professionnelles au Cambodge. Des efforts importants devront être faits en termes de confiance et de formation des représentants des travailleurs et des employeurs pour préparer un dialogue social efficace au niveau sous-national (entreprises et secteur industriel).

Le troisième défi à relever se trouve dans la multitude des carences des programmes actuels, tels que l'EFTP, qui n'ont pas été conçus dans une perspective intégrée de l'emploi et de la protection sociale et ont souvent des objectifs unidimensionnels. Ainsi, le défi sera de reconcevoir la plupart

des programmes existants pour veiller à ce que leur champ d'actions soit multidimensionnel.

Prochaines étapes. Les prochaines étapes dans l'utilisation des ressources du projet BIT/UE comprendront des études en profondeur sur des questions particulières comme celles des secteurs ruraux, des possibilités d'une migration légale et protégée, de l'identification des secteurs et des macropolitiques ayant fait preuve de leur efficacité ainsi que des déficits de qualifications. Ces ressources pourraient être profitables au gouvernement et aux partenaires sociaux dans l'identification des besoins du secteur pour développer les « diamants de croissance » du Cambodge. Il faut définir des indicateurs permettant de fixer des cibles en surveillant la progression. Il faut rédiger des programmes de formation pour permettre un meilleur dialogue social au niveau sous-national.

En ce qui concerne la protection sociale, le BIT restera impliqué dans l'établissement de la NSPS et soutiendra sa mise en œuvre. L'engagement du BIT dans la mise en œuvre du service PEOPLE est également d'une grande valeur. Parmi les priorités identifiées dans le domaine de la gouvernance, on peut noter la clarification du rôle des institutions sous-nationales en matière de protection sociale; l'élaboration de mécanismes de rapports des administrations locales au niveau central; la création d'un système de gestion des informations pour les politiques sociales se fondant sur les bases de données existantes; et la création d'un mécanisme de suivi. Enfin, l'extension supplémentaire de la protection sociale (horizontalement et verticalement) est un objectif à atteindre. La demande du gouvernement de soutenir la mise en œuvre d'un programme de santé sociale du NSSF pour les travailleurs du secteur privé en est un exemple.

Les représentants des deux départements de parties prenantes du BIT au dialogue national qui s'est tenu à Phnom Penh en mars 2012 étaient également en faveur de l'adoption de ces prochaines étapes. La recommandation du BIT, en accord avec le message général de ce chapitre, est de s'assurer que ces deux parties restent intégrées.

Références

- Bureau international du Travail (BIT) (2010) : *Labour and Social Trends in ASEAN 2010 : Sustaining recovery and development through decent work*, Bangkok.
- (2012a) : *Cambodia : Social protection expenditure and performance review*, ILO/EU/Cambodia/R.4, Genève.
- (2012b) : *Cambodia : Toward a national employment strategy for sustained poverty reduction*, ILO/EU/Cambodia /R.8, Genève.
- (2012c) : *Tendances mondiales de l'emploi 2012 : Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi*, Genève.
- (2012d) : *Cambodia : Financial assessment of the National Social Protection Strategy for the poor and vulnerable*, ILO/EU/Cambodia /R.6, Genève.
- Gouvernement royal du Cambodge (Royal Government of Cambodia – RGC) (2009) : *The Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency, Phase II*, Phnom Penh.
- (2011a) : *National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable*, préparé par le Conseil pour le développement agricole et rural (CDAR), Phnom Penh.
- (2011b) : *Mid-Term Review on National Strategic Development Plan, Update 2009–2013*, Phnom Penh.
- Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) (2010) : *Rapport sur le développement humain – La vraie richesse des nations : les chemins du développement humain*, New York.
- (2011) : *Rapport sur le développement humain – Durabilité et équité : un meilleur avenir pour tous*, New York.
- Schmitt, V. ; Taïeb, D. ; Satriana, S. (2012) : *The Single Window Service in Asia and the Pacific : Piloting integrated approaches to implement social protection floors*, note d'information du BIT, Bangkok, BIT. Disponible sur : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=30172>.
- Taïeb, D. ; Kong, C. ; Ok, M. ; Schmitt, V. 2012. *Assessment of social protection and employment related programs in Siem Reap and Banteay Meanchey, Cambodia*, draft 2.0, Phnom Penh, BIT. Disponible sur : <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=32240>.

Honduras

4

Développement d'une proposition pour une politique de l'emploi et de la protection sociale : vue d'ensemble et enseignements tirés

*José Rafael del Cid*¹

4.1 Introduction

Bien que des années d'efforts aient été consacrées à l'amélioration des résultats économiques et du développement humain, le marché du travail au Honduras est toujours caractérisé par des niveaux élevés de sous-utilisation de la main-d'œuvre et de précarité de l'emploi. Cela a incité le gouvernement du Honduras à rechercher un consensus sur une politique de l'emploi et de protection sociale (Política de Empleo y Protección Social – PEPS). À cette fin, le gouvernement a demandé l'appui technique du BIT, qui a répondu en apportant l'appui du programme de coopération avec l'Union européenne, « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi ».

La PEPS cherchera à promouvoir « le plein emploi productif et librement choisi » tel que décrit dans la convention (n° 122) de l'OIT sur la politique de l'emploi, 1964, ratifiée par le Honduras en 1980. Le Honduras mettra ainsi en œuvre ses obligations en vertu du Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence internationale du Travail en juin 2009 et de la convention (n° 102) de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. Le Congrès national du Honduras a ratifié la convention en décembre 2011, et l'instrument correspondant a été présenté au siège de l'OIT à Genève en novembre 2012. La convention entrera en vigueur au Honduras en novembre 2013.

¹ José Rafael del Cid est né et vit au Honduras. Il est titulaire d'un doctorat en sociologie et en démographie de l'Université du Texas à Austin, États-Unis. Il est chargé de cours à l'université et est consultant international pour des projets sociaux et l'évaluation de politiques publiques.

Dès son implication dans le projet, l'OIT a formulé une série systématique de recommandations qui aideront le pays à élaborer la PEPS. Les recommandations mettent l'accent sur l'objectif d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques de l'emploi et de la protection sociale. À cette fin, ils recommandent une coordination appropriée pour créer des synergies aux effets multiplicateurs.

Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale (Secretaría de Trabajo y Seguridad Social – STSS), institution gouvernementale chargée de l'élaboration de la PEPS, agit en collaboration avec les acteurs sociaux et les institutions clés telles que le ministère du Développement social, le ministère des Finances, le ministère de l'Éducation et les services de l'emploi. Le STSS et l'OIT ont convenu que l'organisme responsable du suivi du processus d'élaboration de la proposition de la PEPS serait le Conseil économique et social (Consejo Económico Social – CES), un organe tripartite composé de représentants du gouvernement, des syndicats et du Conseil hondurien de l'entreprise privée (Consejo Hondureño de la Empresa Privada – COHEP).

C'est dans ce cadre qu'en 2010 l'OIT a commencé à appuyer le pays avec le projet BIT/UE. Deux consultants, Emilio Klein et Rodulio Perdomo, ont été engagés pour analyser la situation de l'emploi et de la protection sociale au Honduras. Les rapports de leurs analyses (BIT, 2012a ; BIT, 2012b) ont été discutés lors d'un atelier tripartite en septembre 2011. D'autres travaux de recherches visant à préparer la proposition de la PEPS pour le Honduras et comprenant un plan d'action ont été réalisés. Lancés en décembre 2011 et achevés en août 2012, ces travaux de recherche incluent les recommandations d'un processus de consultation parallèle avec des représentants tripartites aux niveaux central et régional. La première ébauche a été présentée au cours de la séance plénière du CES en mai 2012, ce qui a été suivi par trois ateliers au niveau central et quatre ateliers au niveau régional qui ont eu lieu en mai, août et octobre 2012. Le résultat de la recherche a été officiellement et publiquement communiqué au CES et au pays lors d'un atelier national qui s'est tenu à Tegucigalpa le 10 octobre 2012.

Ce chapitre propose une vue d'ensemble méthodique de la formulation de la proposition de la PEPS afin d'identifier les enseignements tirés de la réalisation d'une meilleure cohérence entre les politiques de l'emploi et de la protection sociale, et de proposer de bonnes politiques dans le cadre du processus de dialogue social.

4.2 Contexte sociogéographique du Honduras

Le caractère périphérique de l'économie et de la société honduriennes contraste avec l'emplacement géographique central du pays. Le Honduras est pratiquement au centre des sept pays constituant l'isthme d'Amérique centrale, le passage

étroit qui relie l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud². Avec 112 492 kilomètres carrés, le Honduras se classe deuxième parmi ses voisins en termes de superficie. Il est également deuxième par la taille de sa population, soit un peu plus de huit millions d'habitants, dont la plupart vivent en zone rurale.

Figure 4.1 Honduras. Situation géographique



Tableau 4.1 Honduras et autres pays d'Amérique centrale. Indicateurs de développement, 2007-2011

Pays	Classement IDH 2011	Revenu national PPA par habitant (dollar E.-U. courant, moyenne 2007-2011)	Coefficient de Gini	Travailleurs indépendants non-professionnels, techniques ou administratifs (% de la PEA, 2010)	Seuil national de pauvreté 2010 (%)
Honduras	121	3 840	57,7	30,9	60,0
Belize	93	6 070	33,5
Costa Rica	69	11 950	50,3	13,6	21,7
El Salvador	105	6 690	46,9	27,1	37,8
Guatemala	131	4 800	53,7	...	51,0
Nicaragua	129	2 840	52,3	29,6 ¹	46,2
Panama	58	14 740	52,3	17,6	32,7

Notes : ¹ données de 2007 et 2008; ... : non disponible

Sources : PNUD, 2011; OIT, 2011a; CEPALC, 2009, Annexes, tableau A7.

² «Cinta central, américa angostura/ que los golpes azules de dos mares/ fueron haciendo, levantando en vilo/ cordilleras y plumas de esmeralda :/ territorio, unidad, delgada diosa/ nacida en el combate de la espuma» : description poétique de l'Amérique centrale par Pablo Neruda (1904-1973) dans son *Canto General* (1950).

Au niveau mondial, le Honduras se classe parmi les pays à revenu moyen et faible et à développement humain moyen. Comme le montre le tableau 4.1, le Honduras se classe juste au-dessus du Nicaragua dans la sous-région d'Amérique centrale en termes de revenu national PPA par habitant (3 840 dollars des États-Unis en moyenne pour 2007-2011) et selon l'indice de développement humain (IDH) du PNUD (121). La concentration des revenus est élevée : le coefficient de Gini pour le Honduras (57,7) n'est pas seulement le plus élevé d'Amérique centrale, mais aussi l'un des plus élevés d'Amérique latine et du monde.

Historiquement, le pays a enregistré une faible croissance économique. Au cours de la période 1960-2000, le taux annuel moyen de croissance économique par habitant s'élevait à seulement 0,8 pour cent (Banque mondiale, 2004). À l'aube du nouveau millénaire, le pays a continué à enregistrer des taux de croissance faibles (0,6 pour cent en 2000-01), mais il a progressivement commencé à se redresser, enregistrant des taux de croissance annuels de 4,2 pour cent à 6,6 pour cent entre 2003 et 2008. En 2009, la tendance à la hausse de l'économie a été freinée par la crise en Amérique du Nord et en Europe, ainsi que par la crise politique interne. En 2010 et 2011, le pays a connu à nouveau une légère reprise.

Les résultats des différentes branches de l'activité économique ont été relativement homogènes, bien que les services financiers et immobiliers et l'industrie manufacturière (principalement l'industrie d'assemblage ou *maquila*), fers de lance de la croissance du pays, représentent respectivement 22 pour cent et 19 pour cent du PIB. L'agriculture, le commerce, les transports et les communications représentent chacun environ 12 pour cent du PIB. Les services relatifs à l'administration publique représentent 17 pour cent du PIB (CEPALC, 2010, annexes).

Les investissements directs étrangers (IDE) ont été l'un des moteurs de la croissance du pays et ont représenté en moyenne environ 5,8 pour cent du PIB pour la dernière décennie. La proportion la plus importante de ces investissements, soit 7,5 pour cent du PIB, a été enregistrée en 2007. Ils ont ensuite chuté de façon spectaculaire à 3,7 pour cent du PIB en 2009, pour rebondir en 2010 aux niveaux enregistrés au début de la décennie (5,2 pour cent du PIB). Les IDE ont représenté environ la moitié du capital investi dans l'industrie d'assemblage, de sorte que sa chute brutale en 2009 a entraîné la suppression de plus de 16 000 emplois. Une reprise lente a été enregistrée depuis (BCH, 2011). Les États-Unis sont la principale source d'IDE (CEPALC, 2011).

Les transferts envoyés par des émigrants à leurs familles constituent une autre source de devises, la principale pour le Honduras. Ils proviennent essentiellement des émigrés honduriens aux États-Unis. Le montant de ces transferts a été d'un peu plus de 900 millions de dollars pour les six premières années de la décennie. En 2008, il a atteint les 2,8 milliards de dollars, soit 20 pour cent

du PIB, dépassant ainsi légèrement la valeur totale des exportations de biens, hors exportations de l'industrie d'assemblage. Ils se sont accrus à un rythme impressionnant : en 2000, le montant de ces transferts atteignait 410 millions de dollars, il a donc été multiplié par six au cours de la décennie. La contribution de ces transferts au revenu des ménages est également remarquable, puisqu'ils représentent un tiers du revenu total des ménages bénéficiaires et jouent donc un rôle considérable dans la réduction de la pauvreté et surtout de l'extrême pauvreté. Cependant, il convient de souligner que la plupart des émigrés ne sont pas issus des ménages les plus pauvres, probablement parce que ces derniers seraient incapables de couvrir les frais d'émigration (BCH, 2007 ; BCH, 2010a).

À l'inverse de ses résultats économiques, le pays a enregistré un taux de croissance élevé de sa population. Le nombre d'habitants a augmenté d'en moyenne 3,3 pour cent pendant la période 1974-1988, puis a commencé à baisser lentement pour atteindre son taux actuel de 2,2 pour cent. Selon les estimations, d'ici à 2040 la population du Honduras augmentera de moins de 1 pour cent (UNFPA, 2009).

À la lumière de cet ensemble d'indicateurs, il n'est pas surprenant que le Honduras soit l'un des pays les plus pauvres de l'hémisphère occidental, car environ 60 pour cent des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté. Ce pourcentage est le plus élevé d'Amérique centrale (voir tableau 4.1) et est presque le double de la moyenne pour les pays d'Amérique latine, qui se situait à 33 pour cent en 2008 (CEPALC, 2009, annexes, tableau A4).

4.3 Emploi et protection sociale : situation actuelle³

Le marché du travail du Honduras est similaire à celui de nombreux autres pays en développement : un peu plus de la moitié de la population en âge de travailler est intégrée au marché du travail (54 pour cent), mais la part des femmes actives est relativement faible (37 pour cent en 2010). Le taux d'activité moyen en Amérique latine et aux Caraïbes est de 59,8 pour cent (BIT, 2011a), le taux général et le taux d'activité des femmes au Honduras sont donc les plus bas enregistrés en Amérique latine. La taille importante de la population rurale et les salaires très bas dans le secteur agricole expliquent certainement le faible taux d'activité des femmes, puisque leur participation est plus élevée dans les zones urbaines. Cependant, il faut aussi mentionner que le grand nombre d'enfants par famille, en particulier dans les ménages les plus pauvres, est également un obstacle à une plus grande participation des femmes. Au sein de la population active masculine, la participation des très jeunes et des adultes

³ Cette partie se base sur les analyses de BIT, 2012a et 2012b.

de plus de 65 ans est élevée. Cela est lié à la très faible couverture du système éducatif, qui pousse les jeunes à entrer sur le marché du travail à un âge précoce au lieu de développer leur capital humain (PNUD, 2009). C'est également lié à la faible couverture de la sécurité sociale qui empêche les travailleurs âgés de toucher une retraite.

Les taux de sous-utilisation et de précarité de l'emploi sont alarmants. Le taux de chômage était de 6 pour cent en 2010, mais le taux de sous-emploi à faible revenu était de 33 pour cent; le pourcentage des ouvriers et des employés, de 43 pour cent; et celui des travailleurs non professionnels indépendants et des travailleurs familiaux, de 35 pour cent. Ce dernier taux est utilisé comme un indicateur de l'emploi vulnérable. Le tableau 4.1 montre que le ratio de cette catégorie d'emploi est plus élevé au Honduras que dans n'importe lequel des pays voisins.

Le taux d'emploi rural reste élevé au Honduras (53 pour cent en 2010) et continue d'augmenter, tandis que partout ailleurs en Amérique latine il diminue. Cela est sans nul doute lié à l'expansion de l'agriculture et de l'emploi non agricole (commerces, services) dans les zones rurales et urbaines périphériques.

Le pourcentage de la population économiquement active ayant un emploi rémunéré (43 pour cent en 2010) est resté pratiquement inchangé ces dernières années et reste en dessous du ratio moyen pour l'Amérique latine (63 pour cent). Le Honduras est l'un des pays d'Amérique latine ayant le plus faible taux d'emploi rémunéré; seuls la Bolivie, le Nicaragua et le Pérou ont un classement inférieur à cet égard. D'autre part, le Honduras possède l'un des taux les plus élevés de travailleurs indépendants.

Le secteur informel est très important. Selon des calculs reposant sur l'accès à la sécurité sociale, 72 pour cent des entreprises et 74 pour cent des personnes qui se livrent à des activités en dehors du secteur de l'agriculture et de l'élevage sont employées de façon informelle (Chacaltana, 2009, données pour 2007). Parmi les emplois informels, 17 pour cent le sont dans des établissements formels.

Avoir un emploi n'est pas nécessairement synonyme de protection contre la pauvreté (BIT, 2012a). L'incidence nationale de la pauvreté parmi les personnes ayant un emploi était de 60 pour cent en 2010. Plus de la moitié des personnes ayant un emploi et étant considérées comme pauvres travaillent dans le secteur primaire (58 pour cent), qui est un secteur à prédominance masculine. La majorité des femmes ayant un emploi et étant pauvres travaillent dans le secteur commercial et, dans une moindre mesure, dans le secteur tertiaire. La plupart des travailleurs pauvres du secteur primaire sont des travailleurs indépendants (travailleurs agricoles). La plupart des travailleurs pauvres du secteur secondaire sont aussi des travailleurs indépendants, tandis que, dans le secteur tertiaire, ils sont salariés. Par conséquent, les activités du secteur rural, notamment

l'agriculture et l'élevage, sont des générateurs importants de pauvreté masculine. En revanche, la pauvreté féminine est plutôt liée à l'emploi salarié dans le secteur tertiaire et au travail indépendant impliquant des activités commerciales.

Parmi les différents groupes professionnels, les travailleurs indépendants et leurs familles courent un risque de pauvreté plus élevé dans tout le pays et pour toutes les catégories d'activités. Alors que 74 pour cent des travailleurs indépendants sont pauvres, seuls 50 pour cent des travailleurs salariés le sont. Les travailleurs indépendants pauvres et leurs familles sont surtout concentrés dans le secteur agricole et, dans une moindre mesure, dans les secteurs de l'industrie et de la construction. C'est un point critique à prendre en considération lors de la formulation des politiques de l'emploi pour l'agriculture familiale afin de mettre en place des actions efficaces combattant la pauvreté.

La protection inadéquate contre la pauvreté que fournit l'emploi est liée à des facteurs structurels (par exemple, l'insuffisance de la croissance économique pour absorber la main-d'œuvre totale effectivement disponible). Ce fait est aussi influencé par d'autres facteurs institutionnels tels que le niveau élevé de non-respect des conditions des salaires minima qui affectent directement les salariés. Les conventions de l'OIT relatives aux salaires minima⁴, concernant les mécanismes de fixation du salaire minimum de manière générale ainsi que dans le secteur agricole, n'ont jamais été ratifiées par le Honduras. L'objectif de ces conventions est d'établir un salaire minimum pour les travailleurs les moins qualifiés afin de leur garantir un salaire effectif et décent.

Le niveau de l'inflation a été un facteur de référence important pour déterminer les salaires minima au Honduras. Cependant, le salaire minimum n'a pas réussi à suivre le rythme de l'inflation, sauf en 2003 et en 2009. La décision a été prise récemment (2011) d'inclure le critère de la productivité. Pourtant, le salaire minimum a continué d'augmenter et demeure au-dessus du seuil de pauvreté (août 2008). D'autre part, le niveau élevé de non-conformité empêche le salaire minimum d'assurer une protection effective et efficace contre la pauvreté. Près d'un tiers des salariés à temps plein (environ 370 000 personnes) gagnent moins que le salaire minimum. La situation est pire dans le secteur rural.

L'absence de perspectives de revenu comparable à celui que les migrants potentiels espèrent gagner à l'étranger semble être la principale raison de l'émigration croissante des Honduriens aux États-Unis et en Europe. Le nombre d'émigrants a été estimé à environ un million, ce qui en 2010 représentait près d'un quart de la population économiquement active.

⁴ Convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928; convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951; et convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970.

La protection sociale est limitée par des taux de financement proportionnellement bas et une efficacité discutable dans la pratique (coûts d'exploitation excessifs, mise en œuvre faible et non ciblée, évaluation superficielle des impacts). Le budget du secteur public pour la santé, la sécurité sociale et l'assurance sociale a été estimé à 1 439,2 millions de dollars en 2011. Le service des soins de santé publique est universel, mais les services offerts sont limités et peu satisfaisants. La sécurité sociale contributive ne couvre qu'une faible proportion de la population active (pas plus de 20 pour cent). Les personnes effectuant un travail temporaire et à faible revenu sont, dans la plupart des cas, insuffisamment couverts, même si une série de programmes de protection sociale est actuellement en fonctionnement (une douzaine de programmes de transferts en espèces et diverses autres mesures). Le programme Bono 10 Mil, qui a été lancé par le gouvernement actuel (2010-2013), est une initiative plus ambitieuse impliquant des allocations de revenu sous conditions aux ménages vivant en situation d'extrême pauvreté. Ce programme est financé par des prêts publics pour un montant de 317,5 millions de dollars. L'objectif est de couvrir 600 000 ménages d'ici à 2014, soit environ 86 pour cent de la population située dans les deux premiers quintiles de revenu. Les prestations du programme Bono 10 Mil ciblent principalement des ménages comptant des femmes enceintes, des mères allaitantes et des enfants de 0 à 18 ans, et sont versées sous conditions de consultations régulières sur la santé, la croissance, le développement et l'assiduité scolaire des enfants.

Cette analyse du marché du travail et de la protection sociale (ou de son absence) requiert des interventions stratégiques pour mettre fin à la variété de programmes et projets qui ont un impact incertain et engagent une utilisation insatisfaisante des ressources budgétaires disponibles. Ainsi, une PEPS est justifiée comme outil de base pour aider à inverser la tendance, surtout si elle réussit à promouvoir la cohérence des politiques et à garantir des avantages tangibles pour la population.

4.4 Instruments de la politique de l'emploi et de la protection sociale⁵

Bien qu'un document déterminant une vision à long terme et prônant l'importance primordiale de l'emploi et de la protection sociale ait été récemment négocié et adopté (Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 – Vision de pays 2010-2038 et Plan national 2010-2022), il n'existe toujours pas de politique globale au Honduras qui intègre l'emploi à la protection sociale.

⁵ Cette partie se base sur les documents BIT, 2012a et 2012b.

En outre, les résultats des diverses institutions du marché du travail sont également insatisfaisants (par exemple, les salaires minima et la sécurité sociale). Il est nécessaire que les institutions du marché du travail s'exercent efficacement afin d'assurer que les bénéfices de la croissance économique sont répartis équitablement entre toutes les personnes actives. Ces institutions servent également à augmenter l'employabilité, par exemple par des moyens de formation et des services de l'emploi. Toutes les institutions mentionnées ci-dessus sont destinées à assurer que les travailleurs bénéficient d'un niveau de revenu et des conditions d'emploi acceptables dans une situation dans laquelle le pouvoir est distribué de façon inégale entre les parties.

4.4.1 Emploi et employabilité

Diverses autorités gouvernementales ont mis en œuvre des programmes clés visant à créer des emplois et à améliorer l'employabilité. La plupart des programmes reposent sur des financements extérieurs. Le tableau 4.2 décrit quelques-uns de ces programmes. L'accent est mis sur l'identification des groupes spécifiques et, lorsque les informations sont disponibles, leurs coûts et avantages. Aucune tentative n'a été faite pour évaluer les programmes. En outre, le nombre de programmes mis en œuvre peut ne pas être exhaustif.

Comme il a déjà été mentionné, le pays n'a toujours pas de politique nationale de l'emploi, mais il s'appuie sur un large éventail de projets tels que ceux décrits dans le tableau 4.2, dont la plupart sont financés par des prêts bancaires internationaux, et d'autres par la communauté de donateurs. Toutefois, les fonds sont limités, et l'impact des projets est modeste en termes de nombre de bénéficiaires. En outre, les fonds sont soumis aux aléas politiques tant dans les pays donateurs qu'au Honduras lui-même. Il suffit de se rappeler que, durant la crise politique de 2009, tous les types de financement coopératif ont été suspendus et qu'une grande partie des activités financées par ces sources se sont arrêtées. En outre, l'évaluation des programmes est insuffisante et se compose généralement d'évaluations administratives.

4.4.2 Protection sociale

Cette partie donne un aperçu de la situation actuelle en matière de protection sociale au Honduras. Le pays ne bénéficie pas d'une politique complète dans ce domaine, mais la situation a commencé à changer début 2012 avec l'adoption par le gouvernement de la politique de protection sociale (PPS).

La protection sociale du Honduras, selon BIT (2012b), remplit trois fonctions : santé, assurance sociale et assistance sociale. Le budget public pour la protection sociale en 2011 était estimé à environ 1 642,3 millions de dollars qui correspondaient à 41 pour cent du budget du gouvernement central, 23 pour cent du budget de l'État et 10,7 pour cent du PIB pour 2010. Étant

Tableau 4.2 Honduras. Programmes existants de création d'emplois et d'amélioration de l'employabilité

Objectif	Mode de fonctionnement	Résultats connus
<p>Amélioration du taux d'emploi des jeunes de 15 à 19 ans vivant dans les régions les plus pauvres du pays en les impliquant dans des activités qui développent leurs compétences professionnelles et sociales.</p> <p>6 000 jeunes (0,2 % de la PEA) inscrits à un programme d'éducation alternative en bénéficieront.</p>	<p>Programme Mon premier emploi</p> <p>Les jeunes reçoivent une indemnité en espèces pour les coûts de transport en commun et la nourriture, pour chaque jour où ils suivent effectivement un cours de formation technique ou d'apprentissage. Cela est complété par une assurance contre les accidents du travail. Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale offre des services d'orientation professionnelle à ceux qui terminent leur formation et des liens vers d'autres programmes de formation.</p> <p>Le programme devrait durer quatre ans à partir de 2010, pour un coût total de 7,3 millions de dollars financés par la Banque mondiale. Le coût de chaque embauche s'élèvera à 3 042 dollars si la cible de 40 % d'embauche est atteinte.</p>	<p>Cible : un emploi pour 40 % des jeunes à la fin de leur formation. Le chiffre enregistré au moment de l'évaluation était de 30 %. Aucune information n'est disponible sur le type d'emploi.</p> <p>L'objectif d'embauche concerne des jeunes en situation de risque social élevé. Leur taux de déscolarisation est élevé, et les employeurs hésitent à les employer. C'est une politique active d'emploi avec une importante composante destinée à soutenir un groupe spécifique de jeunes marginalisés.</p>
<p>Amélioration de l'intégration au marché du travail des bénéficiaires du programme, à savoir les 8 000 chômeurs ou personnes sous-employées estimés dans les trois villes les plus densément peuplées du pays ayant moins de trois ans de scolarité et âgés de 18 à 29 ans.</p>	<p>Programme de promotion de l'emploi (PROEMPLEO)</p> <p>Les jeunes bénéficient de trois mois de formation en entreprise. Pendant cette période, ils reçoivent une indemnité mensuelle de 107 dollars, une assurance-accident, une formation gratuite, des équipements et outils et un certificat à la fin de leur formation. L'entreprise participante reçoit une analyse de leurs besoins de formation et un programme de formation.</p> <p>Le programme développera aussi un système moderne destiné à faire correspondre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Il fonctionnera en tant que réseau de services intégré avec six bureaux de médiation dans le pays (3 publics et 3 privés) et sera coordonné sur internet par une agence d'emploi électronique.</p> <p>Le coût du programme est financé par un emprunt auprès de la BID (Banque interaméricaine de développement) pour un montant de 7,4 millions de dollars avec une augmentation ultérieure de 3 millions de dollars.</p>	<p>6 829 jeunes au total ont intégré le programme entre 2006 et 2010; 5 455 ont terminé leur formation, et 5 133 ont été embauchés par l'entreprise. Il n'y a pas d'information concernant la durée effective de l'emploi après l'embauche.</p>

Objectif	Mode de fonctionnement	Résultats connus
<p>Introduction de conditions de travail plus flexibles pour permettre aux entreprises d'embaucher des travailleurs sur une base horaire, pour un minimum de deux heures par jour dans les régions rurales et de trois heures par jour dans les régions urbaines. Un travailleur engagé avec un contrat de travail horaire conserve les prérogatives prévues par les réglementations du travail.</p>	<p>Programme national d'emploi horaire</p> <p>Les travailleurs perçoivent un salaire de base qui n'est pas inférieur au salaire minimum et qui est ajusté pour refléter les heures travaillées. Ils ont droit à une compensation exceptionnelle qui correspond à un montant de 20 % du salaire de base pour le manque de prestations. Ces contrats sont enregistrés auprès du ministère du Travail et de la Sécurité sociale.</p>	<p>Le programme a été lancé en 2010. Selon les estimations du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, il avait généré 104 000 nouveaux emplois jusqu'en octobre 2012, le montant des salaires versés pour ces emplois correspondant à environ 346 000 dollars. Le ministère prévoit un doublement de ce montant d'ici à 2013. La plupart des employeurs sont des petites et moyennes entreprises et des centrales d'appels. Ces dernières emploient surtout des jeunes ayant au moins un niveau intermédiaire de formation.</p> <p>Dès le début, les syndicats se sont opposés à ce programme et ils continuent de le faire, car il favoriserait la précarité de l'emploi.</p>
<p>L'objectif est de garantir un complément de revenu pendant au moins 120 jours par an à un membre de chaque ménage qui vit dans l'une des plus pauvres communautés rurales et urbaines du pays.</p>	<p>Programme de revenu complémentaire pour les zones rurales et en marge des zones urbaines (Programa Desarrollemos Honduras)</p> <p>Le programme fonctionne sur la base de propositions pour des activités de développement reçues par des organisations locales et qui emploient un maximum de dix personnes par projet. La rémunération du travail non qualifié équivaut à environ 40 % du salaire minimum (et est considérée comme un revenu complémentaire). Dans les zones rurales, la rémunération s'élève à environ 105 dollars pour un travail de 20 jours par mois et, dans les zones urbaines, à environ 119 dollars. Il faut espérer que ces projets seront développés pendant les périodes de faible demande de main-d'œuvre dans les communautés bénéficiaires.</p> <p>Coût annuel approximatif : 1,6 million de dollars prélevés sur le budget public. Les transferts de fonds excédentaires provenant d'autres programmes et projets sont autorisés.</p>	<p>En décembre 2010, 1 362 projets d'un coût total de 2,5 millions de dollars profitant à 13 619 ménages ont été mis en œuvre, principalement dans 5 des 18 départements du pays.</p>

Tableau 4.2 Honduras. Programmes existants de création d'emplois et d'amélioration de l'employabilité (suite)

Objectif	Mode de fonctionnement	Résultats connus
<p>Mise en œuvre et collaboration avec des programmes pour l'enseignement professionnel ; actions pour répondre aux besoins d'alphabétisation ; formation des ressources humaines ; conseils d'entreprise, formation mettant l'accent sur les questions de genre et d'environnement, ciblant des secteurs pauvres de la population.</p> <p>Le programme cible les personnes de plus de 14 ans dans 19 établissements d'éducation de niveau intermédiaire en zones urbaines.</p>	<p>Programme du Centre national pour la formation professionnelle (Centro nacional de educación para el trabajo – CENET)</p> <p>Le CENET produit des technologies éducatives liées au travail pour compenser les manques de l'éducation formelle par rapport au monde du travail. Il organise aussi un système d'apprentissage d'entrepreneuriat de 80 heures débouchant sur un plan d'affaires.</p> <p>Coût : 530 000 dollars par an financés dans certains cas par des fonds de coopération internationaux.</p>	<p>379 entreprises ont été créées par des étudiants ayant terminé le programme au cours des deux dernières années. Des prêts leur ont été accordés d'un montant d'environ 1 000 dollars par entreprise pour une période de deux ans et à un taux d'intérêt de 7 %. Des 379 entreprises, 160 ont eu de bons résultats, 100 ont rencontré des problèmes, et le reste, près d'un tiers, a fait faillite et a disparu.</p>
<p>Programme de développement humain pour les jeunes par l'emploi afin de répondre aux défis de l'émigration</p> <p>Actions pour créer des perspectives d'emploi et d'entrepreneuriat au niveau local pour contrebalancer la migration, surtout la migration irrégulière.</p> <p>Bénéficiaires : 8 100 jeunes âgés de 15 à 29 ans dont on estime qu'ils risquent d'émigrer. Le programme est en place dans 3 des 18 départements du pays.</p>	<p>Le programme offre une formation aux jeunes pour améliorer leurs perspectives d'emploi décent dans les entreprises locales. Il encourage aussi l'entrepreneuriat en favorisant des conditions équitables et en mettant l'accent sur les lignes de production des entreprises à fort potentiel de création d'emplois décents. Il s'agit de la composante principale, et cela représente 80 % des ressources disponibles. De plus, les cadres institutionnels nationaux et locaux sont renforcés en vue de promouvoir l'emploi décent pour les jeunes (15 % des ressources disponibles), et les aptitudes à diriger, l'enracinement et l'identité sont améliorées par la création d'une vision du développement local basée sur un ensemble de principes et valeurs partagés (5 % des ressources disponibles).</p> <p>Coût : 6,3 millions de dollars pour une période de trois ans à partir de janvier 2009.</p>	<p>Le programme a été lancé au paroxysme de la crise politique et économique, de sorte que certains programmes, tels que le Plan national en faveur de la jeunesse, ont d'abord été retardés. Des conflits sont perceptibles entre l'objectif d'extension de la couverture et la préservation de la qualité des services offerts.</p>

Sources : BIT, 2012a ; PNUD, 2009.

donné qu'environ 60 pour cent de la population est en situation de pauvreté, ces allocations budgétaires ne sont pas suffisantes pour améliorer la couverture dans une perspective de protection sociale plus large. Environ 88 pour cent du total estimé correspondrait aux dépenses publiques de santé, de sécurité sociale et d'assurance sociale. L'assistance sociale représente 8 pour cent, et 4 pour cent sont alloués à d'autres programmes

Du budget total d'environ 1 439,2 millions de dollars versé par l'État en 2011 pour la santé, la sécurité sociale et l'assurance sociale, un peu plus d'un tiers a été alloué au ministère de la Santé. L'Institut de sécurité sociale du Honduras (Instituto Hondureño de Seguridad Social – IHSS) a reçu 13 pour cent de ce budget, tandis que le reste a été alloué à d'autres instituts d'assurance sociale appartenant à différents groupes d'employés du secteur public. L'IHSS administre trois régimes d'assurance et dispose d'un plus grand nombre d'assurés que les autres instituts d'assurance. En termes d'allocations budgétaires, toutefois, il est dépassé par l'Institut d'assurance pour les enseignants (22 pour cent) et l'Institut d'assurance pour les employés de l'exécutif (18 pour cent). Cela est dû au niveau plus faible des cotisations perçues par l'IHSS à ce jour.

Le système de **santé** comprend à la fois les services publics et privés. La partie publique est constituée du ministère de la Santé, de l'IHSS et du Service national autonome d'approvisionnement en eau et d'assainissement (Servicio autonomo nacional de acueductos y alcantarillados – SANAA). Le secteur privé gère des hôpitaux, les cliniques, les dispensaires, les pharmacies, les fondations et les organisations non gouvernementales qui fournissent des services subventionnés par des fonds publics. Sur les 2 500 établissements de santé estimés, ceux qui sont gérés par le ministère de la Santé, l'IHSS et le secteur privé couvrent respectivement 57 pour cent à 60 pour cent, 11 pour cent à 14 pour cent et 13 pour cent de la population; 13 pour cent à 17 pour cent de la population n'est pas couverte par les services de soins de santé (données pour la période 2000-2005). Selon les estimations du ministère des Finances, les dépenses publiques et privées en soins de santé correspondaient en 2010 à 7,1 pour cent du PIB, ce qui équivaut à une dépense moyenne par habitant de 136 dollars. Environ 70 pour cent de ces dépenses peuvent être attribuées au secteur public, et le reste, au secteur privé. La majeure partie des dépenses du secteur public en soins de santé (84 pour cent en 2010) est financée par des sources intérieures.

En matière d'**assistance sociale**, divers programmes ont été mis en place par sept organisations. Les plus importantes sont le Fonds d'investissement social du Honduras (27 pour cent du budget estimé pour 2011), le ministère du Développement social (22 pour cent) et le Programme d'allocations familiales (17 pour cent). Le montant total estimé pour les sept organisations en 2011 était de 128,6 millions de dollars.

Un aspect du système de l'assistance sociale qui peut être mis en évidence est celui des dépenses pour les transferts aux ménages et aux individus en situation de pauvreté. Vingt-deux types de transferts ont été identifiés. Le montant estimé en 2011 pour les transferts directs aux ménages est de 158,7 millions de dollars. Il convient de souligner la proportion du montant total allouée au programme Bono 10 Mil, dont les transferts ont débuté en 2010. Le programme représente 36 pour cent du total des transferts directs aux ménages, il est suivi par le Programme d'allocations familiales (différents types de transferts en bons aux ménages) et le Programme de cantine scolaire, qui représentent chacun environ 20 pour cent. Bono 10 Mil est le programme de transferts le plus innovant. Il prévoit de couvrir 600 000 ménages dans un délai de quatre ans par le biais d'un investissement financé par un prêt de 317,5 millions de dollars. Le nombre déclaré de ménages qui devaient être couverts en 2010 était d'environ 693 000 au sein des deux premiers quintiles de revenus (les plus pauvres). Les prestations du programme Bono 10 Mil ciblent principalement les ménages avec des femmes enceintes, des mères allaitantes et des enfants âgés de 0 à 18 ans, et sont fournies sous des conditions de consultations régulières pour la santé, de croissance, de développement et d'assiduité scolaire des enfants.

De plus, il existe 12 procédures de transferts en espèces et en nature gérées par le Programme d'allocations familiales (cantines communautaires, développement de la femme, cartables munis de matériel scolaire pour les jeunes écoliers, bons d'entraide, bons pour les personnes âgées, bons materno-infantiles, promotion des entreprises rurales indépendantes, etc.). D'autres programmes de bons sont gérés par d'autres organismes gouvernementaux, notamment les bons de transport pour les étudiants, les bons de transport public compensatoires, les bons ou les aides pour les frais d'électricité ou pour le service d'eau potable, les bons pour les repas scolaires et les bons de solidarité pour les petits exploitants.

Les catégories suivantes représentent des crédits budgétaires inférieurs : appui aux femmes, aux jeunes et aux peuples indigènes ; risques civils et environnementaux ; éducation non formelle et soutien éducatif fondé sur des crédits. Ces trois catégories représentent seulement 5 pour cent des prévisions budgétaires pour la protection sociale.

4.4.3 Politique de protection sociale (PPS)

L'objectif stratégique de la PPS est de créer progressivement des conditions sociales propices au bien-être collectif et individuel, de développer des compétences et renforcer des capacités propices au plein exercice des droits des personnes en situation de pauvreté, de pauvreté extrême, de vulnérabilité, d'exclusion et de risque social, afin de créer et multiplier les opportunités qui leur sont offertes pour générer le bien-être et la richesse collectifs et familiaux, et accomplir ainsi leur intégration active dans la société.

Les objectifs spécifiques de cette politique sont les suivants : réduction de la pauvreté; promotion d'une approche axée sur le cycle de la vie et coordination de cette approche avec i) la sécurité sociale (protection sociale contributive); et ii) les programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; la gestion des prestations de services publics ou privés; la promotion de la famille et la participation communautaire sur la base d'une responsabilité partagée; et l'appui aux groupes dont le niveau de vulnérabilité sociale est élevé.

Il convient de rappeler que les objectifs de la PPS ne font pas cas de la composante de la régulation du marché du travail, bien qu'ils incluent dans la catégorie des groupes à risque ou socialement vulnérables des personnes en âge de travailler n'ayant pas accès à un emploi décent (la plupart sont des personnes sous-employées, de manière plus ou moins visible) et le renforcement de l'embauche et/ou des compétences entrepreneuriales. Par conséquent, les travailleurs recensés comme chômeurs ne sont pas identifiés comme un groupe nécessitant une attention particulière.

La PPS adopte une approche complète qui réunit la prévention, la protection, les opportunités et les compétences :

- *Prévention* : offre durable de services de bonne qualité dans les domaines de l'alimentation et de la sécurité alimentaire, de la souveraineté, de l'éducation, des soins de santé, du logement, de la sécurité sociale contributive, de la réduction des risques et du développement des compétences, adaptés aux différentes étapes du cycle de la vie.
- *Protection* : une distinction est établie entre l'assistance sociale, la sécurité sociale et les services de protection d'urgence.
- *Assistance sociale* : une approche fondée sur les droits est adoptée (promotion du développement personnel des capacités des individus). Cette assistance est perçue comme temporairement tributaire de la réalisation de la durabilité, l'inclusion et l'intégration sociale des groupes bénéficiaires. Les activités d'assistance sociale comprennent l'appui tout au long de la vie et prennent en compte les circonstances contextuelles spécifiques, les transferts sous ou sans conditions et d'autres composantes.
- *Sécurité sociale* : comprend des programmes de pensions contributives, de soins de santé et de chômage ainsi que l'adhésion volontaire des travailleurs dans des régimes informels. L'objectif est de créer un régime de sécurité sociale unique et intégré, et de renforcer le régime existant en améliorant sa qualité et en étendant sa couverture de manière à inclure, entre autres, des groupes connaissant des difficultés de paiement.
- *Services de protection en situations d'urgence* (par exemple, en cas de catastrophes), en cas de manque de services et dans d'autres circonstances,

notamment des interventions pour protéger la vie humaine, l'intégrité mentale, physique et psychologique.

- *Opportunités et compétences* : cela se réfère à l'articulation entre l'emploi et les opportunités entrepreneuriales. L'emploi inclut dans ce contexte la formation professionnelle, l'emploi des jeunes, l'emploi de personnes âgées en mesure de travailler et d'autres actions pour des groupes vivant dans des conditions de vulnérabilité. L'entrepreneuriat comprend l'accès au crédit, à la formation et à l'assistance technique et aux subventions, entre autres.

Les bénéficiaires de la PPS sont identifiés en fonction du cycle de la vie et des conditions de risque et de vulnérabilité résultant spécifiquement des facteurs suivants : le manque d'accès aux services selon l'âge et le statut, les maladies contagieuses ou chroniques, les grossesses à risques (sociaux ou biopsychiques), la violence, l'exploitation et le trafic économique et sexuel, la discrimination ou la stigmatisation en raison de l'orientation et l'identité sexuelles, les dépendances aux drogues ou aux substances psychotropes ou psychoactives, les maladies professionnelles, le manque d'accès à un travail décent, à des services efficaces d'assurance sociale, ou aux pensions de vieillesse, la privation de liberté, l'exposition à la malnutrition, l'invalidité sans accès à la protection, l'exposition aux risques climatiques, les effets négatifs de la migration, l'abandon ou du fait d'être orphelin, le manque de protection sociale, les conflits armés, la surcharge créée pour subvenir aux besoins de la famille (femmes chefs de famille), le manque de certificat de naissance et autres situations similaires. Il est spécifiquement indiqué que les peuples indigènes et afro-descendants sont inclus dans toutes les étapes de la vie. La PPS identifie les groupes suivants :

- *prénatal* : personnes en âge de procréer et femmes enceintes (12 conditions de risque ou de vulnérabilité sont recensées) ;
- *petite enfance* (0 à 6 ans) : jeunes enfants (15 conditions de risque ou de vulnérabilité sont recensées) ;
- *enfance* (7 à 11 ans) : filles et garçons (17 conditions de risque ou de vulnérabilité sont recensées) ;
- *adolescence* (12 à 18 ans) : adolescents (19 conditions de risque ou de vulnérabilité sont recensées) ;
- *jeunes adultes* (19 à 30 ans) : jeunes adultes (18 conditions de risque ou de vulnérabilité sont recensées) ;
- *adultes* (31 à 59 ans) : adultes (19 conditions de risque ou de vulnérabilité sont recensées, notamment le fait d'appartenir à un groupe indigène ou afro-descendant) ;
- *personnes âgées* (60 ans et plus) : personnes âgées (18 conditions de risque ou de vulnérabilité sont recensées) ;

- *décès* (à n'importe quel stade du cycle de la vie) : les personnes n'ayant accès ni aux soins palliatifs ou à une préparation en vue d'une mort attendue ni aux services funéraires.

Enfin, la PPS a créé le Système national de planification pour le développement du Honduras qui servira d'outil pour la planification, la mise en œuvre et l'institutionnalisation du programme Vision de pays 2010-2038 et Plan national 2010-2022. Cet outil de planification stratégique implique la société civile, les organismes gouvernementaux qui forment le Cabinet social et autres parties prenantes liées à la PPS. Le résultat sera le Plan stratégique interinstitutions pour la politique de protection sociale 2012-2016.

La mise en œuvre de la PPS sera progressive, puisque sa portée est limitée de façon significative par les ressources disponibles (principalement les financements publics). Dans ces conditions, le document en complément de la politique de la PEPS, publié par le BIT (2012c), est particulièrement pertinent. Il contient les estimations des coûts et des répercussions d'un socle de protection sociale au Honduras, en utilisant des microdonnées, soit différents scénarios concernant ces socles éventuels devant faire l'objet d'un accord (voir encadré 4.1).

Encadré 4.1 Honduras. Scénario pour un socle de protection sociale

Plusieurs scénarios hypothétiques sont présentés, accompagnés dans chaque cas des répercussions financières et des effets sur le seuil de pauvreté, en vue d'illustrer la façon dont cet outil de calcul pourrait être utilisé comme support empirique pour le processus de négociation du socle national de protection sociale.

Le scénario I est composé d'un régime simple qui couvrirait les familles en dessous du 40^e centile (similaire à la population couverte par Bono 10 Mil et proche du seuil de pauvreté extrême), avec les prestations suivantes pour les membres des familles concernées :

- un transfert d'environ 15 dollars par mois pour chaque adulte de plus de 65 ans, pour toute personne dans l'incapacité de travailler en raison d'une invalidité, pour chaque enfant de moins de 6 ans, pour tout mineur de moins de 15 ans inscrit à l'école, pour les chômeurs (un maximum de six allocations pour un an au cours de la période) ;
- un panier de services de santé pour toute la population dans le cadre du 40^e centile coûtant environ, en moyenne, l'équivalent de 30 dollars en lempiras honduriens par an ;
- un panier de services pour les femmes enceintes coûtant environ l'équivalent de 60 dollars en lempiras honduriens par an.
- Toutes les prestations atteignent initialement 20 pour cent de la population cible, puis 100 pour cent vers 2020 ; de même, le coût administratif diminuera de 30 pour cent à 20 pour cent pendant la même période.

Le coût total de ce scénario passerait de 1,3 pour cent du PIB en 2012 à 2,5 pour cent en 2020. Grâce à toutes ces prestations, le niveau de pauvreté extrême descendrait de 4 pour cent au cours de cette période. Ce chiffre est influencé par le fait que la pauvreté et la pauvreté extrême au Honduras sont très étendues et très profondément ancrées. Dans le cadre du projet BIT/UE, il a été calculé qu'un transfert de revenu de 20,3 pour cent du PIB serait nécessaire pour éradiquer la pauvreté, et un transfert de revenus de 7,1 pour cent du PIB pour éradiquer l'extrême pauvreté.

Source : BIT, 2012c.

En conclusion, le Honduras n'a toujours pas de politique générale de l'emploi, et la PPS vient à peine d'être mise en œuvre. Certains projets pour l'emploi décrits précédemment visent à fusionner les objectifs de l'emploi et de la protection sociale, mais leur portée est limitée. Toutefois, il convient de souligner que des éléments importants de la protection sociale et de l'emploi sont présents dans le GAN et dans Vision de pays 2010-2038, et cela ouvre la voie à une future politique intégrant les deux dimensions. Un investissement continu des efforts pour atteindre cet objectif est considéré comme vital, car il faciliterait une réduction durable de la pauvreté grâce à la création d'emplois décents et à la protection du revenu.

4.5 Dialogues avec le Conseil économique et social (CES) et les acteurs tripartites

La proposition d'une politique intégrée de la protection sociale et de l'emploi formulée par le BIT à l'attention du pays a été élaborée conformément à l'esprit tripartite. Les documents préparés par les différents consultants ont été longuement discutés par les parties concernées. Les consultants ont pris note des diverses préoccupations et contributions et ont finalement dressé un bilan complet et méthodique d'un terrain d'entente, qui a abouti à un produit collectif dont les résultats analytiques, l'identification des problèmes, les politiques et les plans d'action peuvent se révéler extrêmement utiles pour le pays lors de l'élaboration d'une politique complète de protection sociale et d'emploi. La valeur de la proposition découle précisément du caractère participatif du produit, puisque cela garantit une large acceptation sociale et la viabilité politique.

Dans le cas du Honduras, l'existence d'un certain nombre d'accords stratégiques et fondés sur des programmes est un point fort. Ils révèlent une prise de conscience croissante du problème et une capacité à atteindre un

consensus de base sur les questions relatives à une politique générale de la protection sociale et de l'emploi. Parmi les accords conclus depuis 1998⁶, le Plan directeur de reconstruction et de transformation nationales (1998-2008) et la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP 2001-2015) peuvent être mis en évidence.

Le document de la SRP a été le résultat de vastes consultations nationales, mais sa conception a été fortement critiquée, notamment en raison d'un manque de rigueur ou, en d'autres termes, du manque d'identification des problèmes prioritaires à traiter. La faible importance accordée à l'emploi a également été critiquée. Le gouvernement a tenté de résoudre ces problèmes par la révision du document de la SRP, en cherchant à se concentrer sur la stratégie d'action pour améliorer l'accès et la qualité de l'éducation de base et sur la création d'un filet de sécurité (ou Réseau de solidarité) pour les sections les plus pauvres de la population. En outre, un projet de plan national pour la création d'emplois décents au Honduras a été rédigé en 2006 (Fúnez, Hernández et Navarro, 2006). La proposition prévoyait la création de 400 000 emplois décents et 757 000 emplois temporaires au cours de la période 2006-2009, et 650 000 emplois décents et 1 150 000 emplois temporaires d'ici à 2015. Bien que les chiffres aient été retenus comme objectifs du gouvernement (décret PCM 05-2007), l'évaluation ultérieure du plan n'a pas été réalisée.

Vers la fin de la dernière décennie, la confiance de la population dans la Stratégie de réduction de la pauvreté a connu un certain déclin. Dans le même temps, le pays a été frappé par une crise politique et il n'a commencé à montrer des signes de reprise qu'à la mi-2011. Cependant, il convient de rappeler qu'en dépit de ces problèmes le pays est arrivé à un consensus à propos de Vision de pays 2010-2038 et Plan national 2010-2022⁷. Ce document est unique en ce qu'il met en évidence l'importance stratégique de l'emploi et de la protection sociale, contrairement aux documents précédents.

Le premier des trois objectifs stratégiques de Vision de pays vise à créer *un Honduras sans pauvreté extrême, éduqué et en bonne santé, avec de solides régimes d'assurance sociale*. Le second aspire à créer un *Honduras productif, permettant la création d'opportunités et d'emplois décents*. Il convient de noter que ces objectifs

⁶ Cette année-là a marqué une rupture avec les approches des politiques publiques précédentes. À la fin du mois d'octobre, le pays a été gravement endommagé par l'ouragan *Mitch*. La coopération internationale (Accords de Stockholm) a stimulé une concertation autour de stratégies d'aide à la reconstruction partant sur de nouvelles bases de participation sociale et de développement en faveur des personnes pauvres.

⁷ Le Congrès national a commencé à préparer ce document sous l'Administration Zelaya (2006-09) et, comme symbole d'une capacité de consensus encore existante malgré la crise politique de 2009, il l'a approuvé l'année suivante, sous une nouvelle administration gouvernementale. Vision de pays et Plan national est le résultat d'un large processus de consultation nationale dirigé initialement par l'exécutif avec l'appui du Congrès.

sont suffisamment clairs et larges pour servir de cadre de référence à une PEPS qui énonce les mesures à prendre pour concrétiser la vision de l'avenir du pays. Il convient de garder à l'esprit que le délai de Vision de pays est de vingt-cinq ans, de sorte que si le pays a sérieusement l'intention d'atteindre cet objectif, il ne doit pas perdre de temps. De plus, de gros efforts seront exigés de la part de la nation dans son ensemble.

Vision de pays et Plan national a déjà démontré son utilité comme cadre de référence et facilitateur d'accords à court terme sur l'investissement et le développement humain. à la fin 2011, le gouvernement, les entreprises privées et les syndicats ont réussi à valider un accord national en faveur du développement durable et de l'équité sociale (GAN), qui retrace le parcours de la politique économique et sociale pour la durée restante du mandat de l'administration actuelle (Gouvernement du Honduras, 2012). Le GAN est constitué principalement d'accords sur la création d'infrastructures génératrices d'investissements et d'emplois, mais des mesures de protection sociale sont aussi prévues. Il contient également un accord sur la mise en place d'un système de surveillance ou de suivi pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du GAN. Afin de faciliter le fonctionnement d'un tel système, des mesures ont été prises pour identifier les indicateurs de performance de chaque accord. Cela a entraîné la création d'un système de surveillance simple, qui peut être consulté par le public sur le site du ministère de la Présidence (<http://www.sdp.gob.hn/>). Trois rapports d'activité sur l'exécution du GAN ont été publiés à ce jour sur le site (le plus récent date de juillet 2012), ce qui démontre une détermination remarquable pour la mise en pratique des accords.

À la lumière des développements mentionnés précédemment, les consultants engagés par le BIT ont produit une vue d'ensemble méthodique des positions et des accords qui ont donné lieu à la proposition de la PEPS. Pourtant, en dépit des avantages, certaines difficultés ont été rencontrées dans le processus de dialogue. Parmi elles, deux peuvent être mises en évidence : l'une de nature conceptuelle, l'autre de nature opérationnelle.

Le plus grand défi en termes conceptuels a consisté à établir un lien sémantique entre les termes « sécurité sociale » et « protection sociale ». La plupart des personnes présentes aux ateliers de dialogue y participaient pour la première fois ; ainsi, la demande de clarification terminologique était constante. À l'avenir, il faudra veiller à ce que le concept de système de protection sociale – qui inclut la sécurité sociale, l'assistance sociale et les services sociaux – soit clairement compris. Cela permettrait de surmonter les limites exclusives des politiques précédentes.

À mesure que le dialogue tripartite évoluait, les positions spécifiques de chaque secteur participant se sont ajoutées aux difficultés conceptuelles, rendant ainsi le défi encore plus ardu. Les points de vue exprimés par chaque

partie ont sans doute été influencés par les préjugés et les craintes des groupes respectifs. Les paragraphes suivants résument une partie du débat et portent principalement sur les positions adoptées par les représentants des travailleurs et des employeurs.

- Les représentants des employeurs ont exprimé leur crainte de devoir assumer la principale charge financière de l'inclusion des régimes non contributifs dans la protection sociale. Durant le processus de dialogue, le COHEP a déclaré par écrit que *le socle de protection sociale doit être une aspiration, mais ne peut pas être imposé par décret; il ne faut pas créer encore plus de conditions de prélèvement aux entreprises*. Deux de ces points méritent d'être commentés. Tout d'abord, le socle de protection sociale semble être perçu comme un objectif (une aspiration à moyen terme) et non pas comme un point de départ. Deuxièmement, il existe une crainte évidente que la protection sociale s'opère par le biais d'un prélèvement gouvernemental, avec des répercussions sur les cotisations des entreprises et la perspective d'une inefficacité continue. En ce qui concerne l'assistance sociale, les employeurs ont fait également valoir que la protection sociale décourage la recherche d'emploi, que c'est un outil utilisé pour le favoritisme politique ou que de telles politiques encouragent des attitudes paternalistes. En soulignant ces arguments, le groupe des employeurs a ignoré le rôle que la protection sociale peut jouer dans la promotion de la cohésion sociale.

Les employeurs ont réitéré leur critique bien connue sur l'inefficacité de l'IHSS (dépenses courantes excessives, services insatisfaisants) et ont donc déclaré leur soutien à des réformes en ce sens.

À l'opposé, il a été soutenu au cours de la discussion que le secteur privé ne devait pas ignorer ou sous-estimer son manquement en matière de versement des cotisations requises au budget de l'IHSS, une critique pouvant également s'étendre à l'Etat qui, en tant qu'employeur, a tendance à être en retard dans ses cotisations à l'IHSS.

- En général, les représentants des travailleurs coïncidaient avec les employeurs au sujet de leurs critiques sur les programmes d'assistance sociale, citant à peu près les mêmes motifs (encouragement du paternalisme, inefficacité, exploitation politique). Concernant la sécurité sociale, ils ont centré leurs critiques sur les arriérés de paiement des employeurs à l'IHSS, en minimisant l'importance des problèmes d'inefficacité institutionnelle. Ils ont adopté la même position quant à l'Institut national de formation professionnelle (Instituto Nacional de Formación Profesional – INFOP), en concentrant leurs demandes sur les ressources accrues et ignorant pratiquement les inefficacités institutionnelles. L'accent réitéré sur le thème

des salaires et leur opposition à tout type de programme de flexibilité de l'emploi, notamment le programme d'emploi temporaire, sont encore d'autres points soulevés par les représentants syndicaux.

Selon les critiques, cette position est liée au fait que la majorité des membres du mouvement syndical au Honduras sont actuellement des fonctionnaires (les syndicats les plus puissants sont ceux du secteur public). Lorsque les institutions publiques clés sont critiquées pour leur inefficacité, les employés membres de syndicats sont généralement opposés à tout type de réforme qu'ils perçoivent comme une menace pour la stabilité de l'emploi. Cette position a reçu le soutien des fédérations syndicales, au nom du principe de solidarité. Ainsi, paradoxalement, le mouvement syndical semblerait soutenir l'inertie institutionnelle, même si, à long terme, cela risque d'aller à l'encontre des intérêts des travailleurs les plus pauvres.

En plus du problème conceptuel mentionné plus haut, un problème opérationnel a constitué un obstacle supplémentaire à un échange aisé d'opinions et d'informations entre les consultants et les représentants clés de la direction tripartite. A cet égard, le Secrétariat technique du CES était censé agir en tant qu'interlocuteur officiel. Il aurait pu agir en tant que lien principal au moment de valider les analyses et les projets préliminaires de la politique proposée préparés par les consultants. Il aurait également pu aider à traduire la proposition dans une langue plus abordable pour les représentants ou les dirigeants des organisations constituant le CES et d'autres organisations professionnelles, commerciales et non gouvernementales de base. Malheureusement, le dialogue a coïncidé avec un processus de réorganisation institutionnelle qui a entraîné le transfert du CES du ministère du Travail et de la Sécurité sociale au ministère de la Présidence, provoquant un intervalle budgétaire et la disparition temporaire du personnel du Secrétariat technique. En outre, le CES a été chargé de surveiller les accords du GAN, une tâche qui a été rendue prioritaire à l'ordre du jour et a donc retardé le débat sur la proposition dans le cadre du projet BIT/UE.

4.6 Recommandations pour une politique de l'emploi et de la protection sociale (PEPS)

En termes de recommandations spécifiques, la PEPS proposée apporte deux contributions : premièrement, elle présente des orientations méthodiques pour une politique de la protection sociale et de l'emploi ; deuxièmement, elle présente un plan national de la protection sociale et de l'emploi.

4.6.1 Orientations pour une PEPS

Les analyses (BIT, 2012a et 2012b) ont identifié un certain nombre de problèmes concernant la protection sociale et l'emploi. Cependant, lors de l'élaboration de la proposition, il a semblé essentiel de se concentrer sur trois problématiques structurelles étroitement liées, à savoir :

- la création insuffisante d'emplois décents et productifs au sein d'entreprises durables ;
- la faible performance des rôles des institutions clés du marché du travail (salaire minimum, inspection du travail, formation professionnelle, médiation professionnelle et autres tâches) ; et
- la couverture inadéquate de la sécurité sociale.

Quatre principes de base ont également été pris en compte dans la conception de la PEPS proposée : 1) l'approche devra être intégrée et cohérente (recherche de synergies entre l'emploi et la protection sociale) ; 2) les zones rurales devront bénéficier d'une attention particulière ; 3) des mesures devront être prises pour formaliser les entreprises et l'emploi ; et 4) la politique devra viser la répartition progressive du revenu.

La proposition est fondée sur la conviction que le chemin qui mène à la croissance et au développement durables doit aller au-delà de la stabilité macroéconomique, qui doit être accompagnée par la création d'emplois décents. Cette approche nécessite :

- des ressources d'investissement : cela exige une bonne coordination des politiques monétaires, fiscales, de comptes de capitaux et de taux de change qui peuvent être ajustées pour tenir compte des besoins de développement spécifiques du pays (Guerra, 2011) ; en d'autres termes, un cadre macroéconomique favorable à l'emploi qui utilise ces outils politiques visant à promouvoir la création d'emplois en hausse (BIT, 2012d) ;
- le respect des droits des travailleurs ; et
- l'égalité des chances pour tous les groupes de la population, et l'établissement d'un socle de protection sociale qui contribue à l'augmentation de la productivité et de l'investissement dans le capital humain (c'est-à-dire dans l'éducation, les soins de santé et la protection sociale) et à la croissance économique à long terme.

Compte tenu de ce qui précède, des orientations politiques ont été recommandées pour la croissance économique avec des taux élevés de création d'emplois, pour la promotion de la qualité de l'emploi et pour la protection sociale (voir tableau 4.3).

Tableau 4.3 Honduras. Politique de l'emploi : orientations recommandées

	Orientations politiques	Explication résumée
A	Pour une croissance économique avec des taux élevés de création d'emplois	
1	Les dépenses publiques comprendront une marge importante destinée aux investissements productifs dans l'infrastructure, ce qui favorise l'investissement privé dans divers domaines concurrentiels, y compris l'infrastructure.	<p>« Les politiques macroéconomiques mettent en place un environnement favorable à une transformation structurelle créatrice d'emplois, mais il faut également une série de politiques structurelles [...]. Les politiques macroéconomiques (à l'exception des politiques fiscales) sont des instruments vastes et grossiers qui ont pour la plupart un impact dans toute l'économie. Pour créer des emplois, il faut également tenir compte de la composition des stimulants macroéconomiques, ainsi que de leur impact global sur la croissance (par exemple, la composition des dépenses gouvernementales). Les politiques structurelles peuvent être calibrées pour contribuer à encourager l'emploi productif (par exemple, en soutenant les secteurs exigeants en main-d'œuvre ou en augmentant l'intensité d'emploi au sein de certains secteurs) et ces politiques impliquent une répartition différentielle des ressources économiques. » (BIT, 2012d, p. 23)</p> <p>En résumé :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Les politiques macroéconomiques, en particulier les politiques d'échange/monétaires, doivent adopter une approche favorable à l'emploi. – La politique fiscale doit viser la garantie de la pérennité des finances publiques, tout en laissant une marge pour le financement des politiques de développement social et d'intégration. – La négociation d'un pacte fiscal à moyen terme est donc nécessaire. – Les dépenses publiques et infrastructurelles sont cruciales pour la création d'une base physique pour le développement et pour l'envoi de signaux favorables à la mise en place de dépenses privées pertinentes. – Des mesures sont nécessaires pour l'amélioration du climat d'investissement et de la stratégie d'intégration internationale.
2	La politique monétaire et fiscale sera gérée de façon responsable et orientée vers la création d'emplois décents.	
3	Le climat d'investissement et les conditions favorables à la compétitivité conduisant à la création ou à l'expansion d'entreprises commerciales bénéficieront d'une attention continue en vue d'assurer l'harmonisation politique et la promotion d'une amélioration globale. L'objectif stratégique est la transformation de ces conditions en emplois décents.	
4	Les initiatives publiques et privées qui créent des emplois en masse, avec une couverture régionale et locale, seront prioritaires.	
5	Les microentreprises, les petites et moyennes entreprises des secteurs de l'agro-industrie, de l'industrie et des services bénéficieront d'un traitement spécial en raison de leur rôle important dans la création d'emplois et le développement de l'entrepreneuriat.	
6	Une haute priorité sera accordée au renforcement de l'intégration du Honduras sur les marchés internationaux. Pour cela, des stratégies de marketing appropriées seront développées dans les secteurs générateurs d'emplois.	
B	Pour la promotion de la création d'emplois de qualité	
1	La priorité sera accordée aux zones rurales. A cet effet, les ressources seront investies dans l'élaboration d'une stratégie globale de développement du secteur rural. La stratégie devrait identifier les différents groupes qui composent ce secteur afin de développer des actions ciblées sur des groupes spécifiques, en particulier les plus vulnérables sur les plans économique et social.	Des politiques et des actions qui augmentent la demande d'emploi formel doivent être conçues dans l'espoir de favoriser une utilisation plus intensive de la main-d'œuvre, en particulier chez les femmes actives. Cependant, l'intégration des groupes vulnérables dans le marché du travail est difficile à réaliser. La majorité des personnes ayant bénéficié de l'amélioration du taux de l'emploi sont les travailleurs les plus qualifiés. Il est donc important de coordonner les politiques d'insertion professionnelle avec des services tels que la formation rémunérée, la médiation

Tableau 4.3 Honduras. Politique de l'emploi : orientations recommandées (suite)

	Orientations politiques	Explication résumée
2	La réactivité du gouvernement aux employeurs et aux travailleurs ruraux sera renforcée par le dialogue social afin de garantir des outils politiques et d'action pertinents et largement acceptés.	professionnelle, les programmes de l'emploi public et privé et les programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre. Le cadre politique actuel pour le développement des microentreprises et des PME devrait être revu et affiné. Le pays a cherché à soutenir ces entreprises au moyen d'outils et de ressources politiques. Ses efforts ont été si impressionnants que le rapport <i>Doing Business 2008</i> a reconnu le Honduras comme l'un des principaux réformateurs de la région. Les défis à relever sont les suivants :
3	Une plus grande attention devrait être accordée à l'objectif d'amélioration de l'employabilité de la main-d'œuvre, en particulier des jeunes et des femmes, à des niveaux élevés de compétitivité sur le marché du travail régional.	<ul style="list-style-type: none"> – La réduction des coûts de l'emploi formel doit être redirigée vers les bénéficiaires de la formalité, qui augmentent lorsque les entreprises ont un accès direct ou indirect aux marchés et services financiers ou non financiers, par exemple, l'accès à la justice des entreprises. – Le système financier doit être utilisé pour proposer des incitations de formalisation. – Des services de développement des entreprises, en particulier ceux liés à la gestion, doivent être renforcés (dans l'intérêt de l'expansion du marché et d'autres objectifs). – Les travailleurs indépendants et les employés d'entreprises familiales constituent la composante la plus nombreuse du secteur informel. Des politiques et des actions spécifiques sont requises pour ce secteur afin d'appuyer la création d'entreprises viables et de simplifier les procédures qui s'appliquent lorsque la viabilité des entreprises est atteinte. Cependant, cela doit être complété par des programmes d'emplois à haute intensité de main-d'œuvre (en particulier les programmes d'infrastructure), car le sous-secteur est hétérogène et comprend un grand nombre de personnes dans des situations très vulnérables en raison de leur faible niveau d'actifs, notamment les agriculteurs de subsistance (Chacaltana, 2009).
4	Les institutions du marché du travail seront progressivement renforcées en tant que garantie fondamentale de l'emploi décent. Les défis à relever sont : la mise à jour de la réglementation du travail, le renforcement des prérogatives du ministre du Travail et de la Sécurité sociale en tant qu'arbitre garant en cas de relations asymétriques entre une entreprise et ses employés, la restauration du rôle du salaire minimum comme outil de réduction de la pauvreté, et la modernisation et l'extension de la sécurité sociale.	<p>Le Honduras doit accélérer le processus de réforme du système d'éducation de base formel et informel et élaborer un ensemble de mesures, de politiques et de programmes ciblés pour appuyer les taux de rétention, afin de garantir que les enfants et les jeunes sont en mesure d'exercer pleinement leur droit de consacrer cette période très particulière de leur vie à la formation professionnelle, civique et culturelle. Toutefois, il s'agit d'une recommandation à long terme. La réalisation des objectifs immédiats de formation en ressources humaines appelle au renforcement des structures de formation professionnelle. Les réformes institutionnelles et une augmentation marquée des ressources sont nécessaires à l'élargissement de l'offre de services, y compris les services de développement des entreprises pour le compte des microentreprises et des PME, et des services de développement de l'employabilité au nom des travailleurs ayant un faible niveau de capital humain, en particulier dans les zones rurales.</p>

En ce qui concerne la **protection sociale**, la proposition a pris en compte l'adoption, en mars 2012, de la politique de protection sociale (PPS) et a donc tout simplement recommandé, entre autres, que le concept de socle de protection sociale joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la PPS (la politique avait été formulée sans prendre en compte ce concept). Le socle de protection sociale est un ensemble intégré d'actions du programme visant à garantir l'accès à des soins de santé essentiels et la sécurité élémentaire de revenu, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables et en assurant la protection et l'autonomisation des personnes tout au long de la vie (BIT, 2011b). La proposition indique que le socle de protection sociale sera fondé sur un accord national concernant les garanties minimales censées être viables dans les conditions de développement du pays. Il est également recommandé que le socle de protection sociale envisage au moins quatre garanties : i) l'accès universel aux soins de santé de base; ii) la sécurité de revenu pour les enfants; iii) la sécurité de revenu pour les personnes âgées et les personnes invalides; et iv) les politiques en faveur des personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant dans le marché du travail (BIT, 2009). Enfin, la PPS souligne que le socle de protection sociale est mis en œuvre progressivement, de sorte que les progrès feront l'objet de négociations tripartites à mesure que le pays renforce sa capacité à appuyer des régimes de protection sociale plus ambitieux.

4.6.2 Plan d'action national pour l'emploi et la protection sociale

La proposition de la PEPS comprend des orientations pour un plan national d'action pour l'emploi et la protection sociale. L'objectif général de ce plan à court terme (trois ans maximum) consiste à négocier et mettre en œuvre un socle de protection sociale qui rendrait possible la réalisation du programme Vision de pays d'ici à 2038. Selon ce programme, l'extrême pauvreté aura disparu au Honduras, et le pays bénéficiera d'un régime de protection sociale renforcé et de faibles niveaux de chômage et de sous-emploi (voir figure 4.2).

Les objectifs spécifiques du plan consistent à créer des emplois décents dans les secteurs les plus prometteurs de l'emploi, en particulier dans les zones rurales, et à offrir une protection sociale à la population, en particulier aux personnes les plus vulnérables. À cet effet, il propose de réviser et d'améliorer les programmes existants considérés comme étant cruciaux et qui, ensemble, constituent le socle de protection sociale. Ces programmes, qui cherchent à se concentrer sur les quatre garanties essentielles de la protection sociale, seront complétés par des programmes pertinents conçus pour promouvoir l'accès à l'emploi décent, en particulier chez les groupes les plus socialement vulnérables.

Le plan donne la priorité à l'ajustement des institutions et des programmes existants plutôt qu'à l'introduction de projets innovants onéreux dans un contexte de crise nationale et internationale. Par exemple, dans le cas du système

des soins de santé essentiels, il souligne la nécessité d'accélérer les réformes qui transforment un système essentiellement curatif en un système axé sur la prévention. Ce changement d'approche répond plus efficacement à la situation actuelle du pays, en facilitant une couverture étendue et des services de soins de santé de meilleure qualité. L'IHSS doit également être réformé selon le plan progressif conçu pour répondre aux normes minimales de la convention n° 102 de l'OIT.

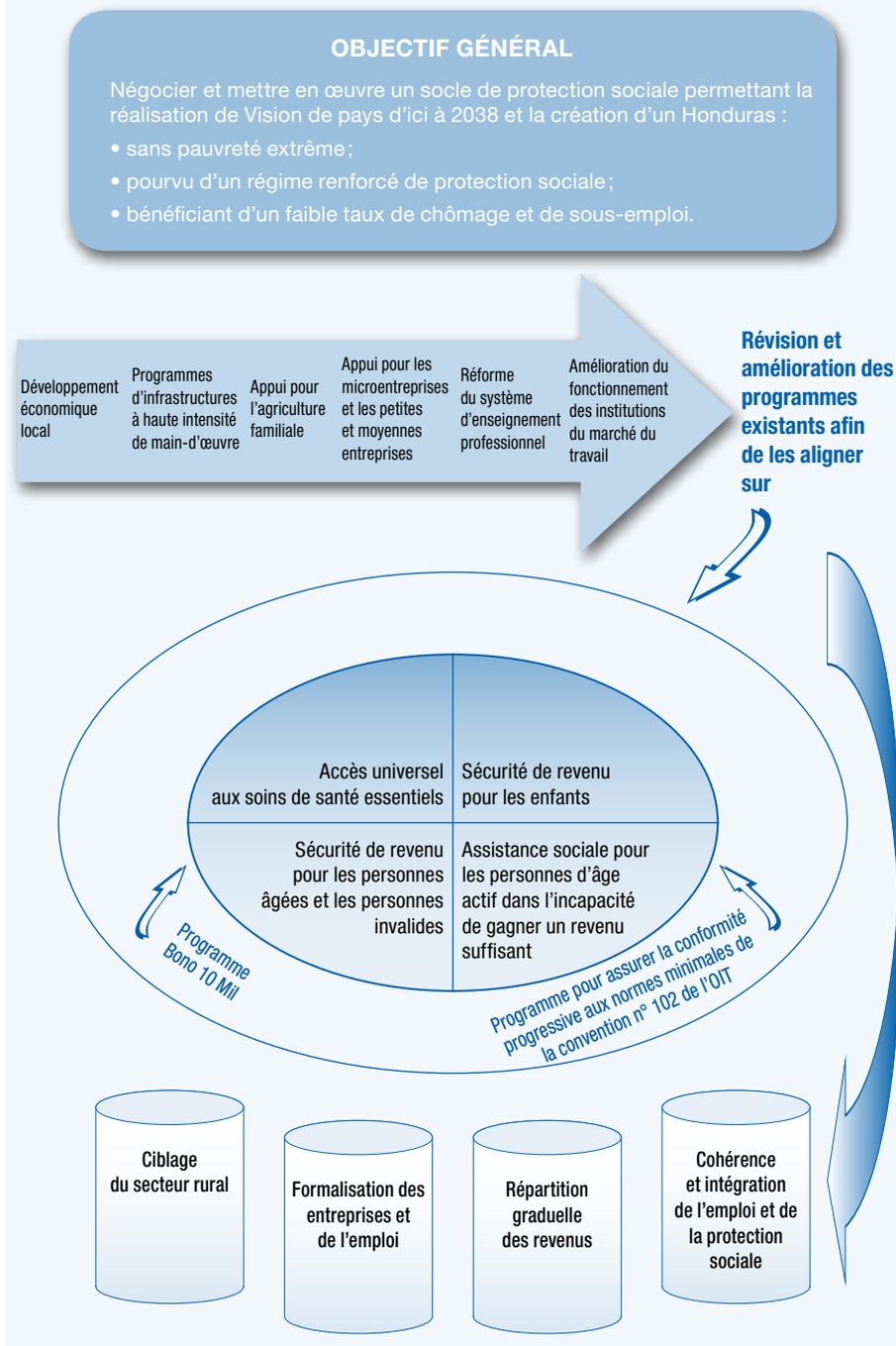
Des mesures doivent également être prises pour s'assurer que les programmes de transferts de revenus, en particulier Bono 10 Mil, sont gérés de manière transparente et efficace. Bono 10 Mil mettra l'accent sur la garantie de revenu pour les enfants, les personnes âgées et les personnes invalides, ainsi que pour les personnes en âge de travailler dans l'incapacité de générer un revenu suffisant.

En ce qui concerne l'emploi, le plan recommande que la priorité soit accordée aux besoins de la population rurale, qui est actuellement la plus touchée par la pauvreté. L'économie des ménages ruraux nécessite un appui sous la forme d'emploi intégré et de mesures de transferts de revenu. A cet effet, les programmes d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre, les programmes d'accès aux terres (attribution de titres de propriété foncière, réforme agraire), les programmes de formation professionnelle et commerciale et d'autres projets créant des opportunités pour les populations rurales pauvres peuvent être associés aux transferts visant à contrer le ralentissement annuel de l'économie des ménages. L'économie agricole de la famille est encore trop dépendante des variations climatiques et doit faire face à la menace de l'érosion progressive des sols. Un effort conjoint doit être fait pour inverser cette situation et, ce faisant, transformer ce secteur de l'économie en un des piliers de la sécurité alimentaire du pays.

La liste des recommandations prévoit aussi des mesures d'appui pour les microentreprises et les petites et moyennes entreprises, ainsi que les différents types d'investissements publics et privés dans des domaines jugés susceptibles de générer des opportunités d'emploi (fondée sur des approches visant la décentralisation et la promotion du développement local), des mesures pour améliorer les institutions du marché du travail de façon à garantir plus efficacement les droits du travail, les programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre et la réforme de l'Institut de formation professionnelle existant.

En conclusion, le plan préconise une refonte complète des programmes actuellement mis en œuvre, y compris des mesures pour assurer leur intégration et leur cohérence, afin qu'ils puissent développer des synergies entre l'emploi et la protection sociale. Le plan souligne également la nécessité d'atteindre le degré le plus élevé de décentralisation au profit du développement local (voir figure 4.2).

Figure 4.2 Honduras. Plan d'action national pour l'emploi et la protection sociale



Comme indiqué précédemment, cette proposition de politique et le plan d'action à court terme peuvent être perçus comme le résultat d'un dialogue de grande ampleur. Ils reflètent essentiellement un consensus, au moins entre les représentants tripartites qui ont été consultés. Les avis initialement partagés lors des tables rondes ont changé : au départ teintés de méfiance, de peur et de confusion conceptuelle, ces opinions ont évolué et convergé vers le bien commun. L'encadré 4.2 résume les points de vue adoptés par les représentants à l'issue du processus de dialogue.

Encadré 4.2 Honduras. Quelques points de consensus tripartite sur la PEPS

1. Les représentants des syndicats, des entreprises et des organismes gouvernementaux s'accordent sur l'importance pour le Honduras de ratifier la convention (n° 102) de l'OIT concernant la sécurité sociale, en vue de la réalisation, par l'intermédiaire d'une action tripartite, d'un niveau de base de sécurité sociale grâce à un socle de protection sociale.
2. Ils reconnaissent qu'il existe une forte demande au Honduras pour l'emploi et la protection sociale et qu'il sera financièrement difficile pour l'État d'y répondre efficacement à court ou à moyen terme ; cependant, les acteurs clés appuient la formulation d'une politique de l'emploi et de la protection sociale.
3. Les représentants ont des informations générales concernant le contenu de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, et connaissent les quatre garanties fondamentales du socle de protection sociale : accès aux soins de santé de base, sécurité élémentaire de revenu de base pour les enfants, sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées et les personnes invalides et sécurité élémentaire de revenu pour les personnes en âge de travailler dans l'incapacité de générer un revenu suffisant. Ils attirent l'attention sur la nécessité d'une assistance consultative technique du BIT quant à la mise en œuvre de la convention n° 102 et la politique de l'emploi et de la protection sociale.
4. Ils reconnaissent la nécessité de renforcer la structure institutionnelle et la gouvernance de l'État et, en particulier, de coordonner les politiques économiques et sociales du secteur public, en stimulant les finances de l'État par le biais de systèmes transparents de collecte de l'impôt, de contrôles et de sanctions pour les fraudeurs fiscaux et d'une augmentation des taux de cotisation en tant que principale source de financement de la protection sociale.
5. Ils insistent sur la nécessité de relever le défi de l'amélioration de la gestion publique du système éducatif dans le domaine de la formation professionnelle, en augmentant sa couverture et sa qualité, en impliquant les gouvernements locaux, les étudiants et les enseignants et en garantissant la conformité des paramètres élémentaires de l'éducation et des liens plus étroits avec le monde du travail.
6. Il serait souhaitable que l'Institut national de formation professionnelle, en tant que chef de file dans ce domaine, adopte un plan conçu méthodiquement concernant notamment la gestion financière et technique et la certification des compétences, et cesse de fonctionner en tant qu'exécuteur et certificateur de ce processus.

7. Les systèmes de soins de santé et de sécurité sociale devraient être modernisés et adopter une stratégie de financement durable fondée sur les recettes fiscales et les taux de cotisation fournissant des fonds pour les travailleurs des secteurs public et privé et pour les personnes devant faire face à différents problèmes liés à l'emploi.
8. Conformément à ce qui précède, il est reconnu qu'une refonte majeure des régimes de retraite existants est nécessaire et que les propositions relatives à un régime inclusif et durable doivent donc être développées.
9. Sur la base du dialogue social, le conflit découlant de l'absence de protection sociale et d'emploi devrait permettre d'élargir l'éventail des opportunités innovantes, créatives et durables, génératrices de revenus et d'emplois telles que l'entrepreneuriat, les initiatives de coopération et d'autres types d'emplois associatifs.

4.7 Enseignements tirés : ébauche des travaux à venir

La production d'une proposition PEPS au Honduras grâce à un processus participatif démontre l'efficacité du dialogue tripartite. Il serait souhaitable que cette efficacité soit confirmée lorsque la politique sera finalement adoptée et mise en œuvre.

Dans les processus de recherche de consensus, un dialogue essentiel est généré entre les dirigeants (et souvent entre les membres des corporations de base) des organismes tripartites. Cependant, le caractère controversé ou complexe de certaines questions exige, entre autres, un appui technique. Cette nécessité est habituellement satisfaite par l'appui d'experts ou de consultants externes dont l'expertise et l'engagement neutre inspirent la confiance des partenaires du dialogue et facilitent la compréhension mutuelle. Dans le même temps, les résultats semblent s'améliorer lorsque les spécialistes techniques ou les experts des organisations sont également représentés. Par exemple, la rapidité avec laquelle le GAN a été discuté et adopté a été assez surprenante. En fait, l'une des mesures prises dans l'organisation du processus de dialogue a été celle consistant à identifier les experts du gouvernement, de l'entreprise privée et des travailleurs pour assurer la liaison avec les consultants externes engagés pour élaborer la proposition préliminaire et systématiser les discussions et les accords. Les experts ou les officiers de liaison technique des organisations impliquées dans le dialogue ont été capables de construire une sorte de passerelle à double sens entre les responsables tripartites et les consultants externes. Ces derniers ont reçu la contribution des officiers de liaison technique, qui ont aidé à formuler des propositions plus compréhensibles et acceptables pour la direction tripartite. Les officiers de liaison sont encore impliqués dans le processus de suivi de la mise en œuvre du GAN.

La politique de la protection sociale et de l'emploi s'est révélée particulièrement complexe. Un premier consensus a été réalisé sur les grandes lignes et le contenu de la politique. La direction tripartite a exprimé l'avis que l'appui technique continu du BIT sera nécessaire pour les étapes ultérieures, lors de l'adoption officielle de la politique et de sa mise en œuvre, en particulier pour les aspects clés tels que certains programmes de l'emploi (par exemple, les projets d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre) et pour la réforme de la sécurité sociale et de la formation professionnelle. Une telle coopération est jugée nécessaire en raison de la complexité technique et politique des activités de mise en œuvre des actions, qui devraient accorder la priorité à l'intégration et à la cohérence des mesures de l'emploi et de la sécurité sociale. La prise de conscience de la nécessité d'intégrer l'emploi et la protection sociale comme outil pour résoudre les grands problèmes sociaux, tels que la pauvreté et l'exclusion sociale qui touchent une proportion importante de la population, est une réalisation importante. Mais elle n'est pas suffisante, elle doit être complétée par une volonté politique et une compétence technique pour répondre aux différents défis, associées à une mise en œuvre efficace et efficiente de la PEPS.

Il est important que le Conseil économique et social, en coordination avec le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, le ministère du Développement social, le ministère de la Présidence et le ministère de la Planification, soit responsable de la finalisation de la PEPS et du Plan d'action national pour l'emploi et la protection sociale. La proposition de l'OIT présente les idées fondamentales concernant les politiques et le plan d'action national, qui ont été longuement discutées et convenues. L'étape de la mise au point du plan nécessitera davantage de travail, sa composante fondamentale étant l'accord sur un socle de protection sociale, en d'autres termes l'identification de garanties minimales de l'emploi et de la protection sociale sur lesquelles portera toute l'attention. Le résultat des estimations des coûts pour les différents scénarios de protection sociale servira de base empirique pour parvenir à un accord, un exercice pour lequel l'appui technique du BIT sera mis en place. Dans le domaine de la protection sociale, cet exercice peut également être coordonné avec l'élaboration de la stratégie de protection sociale, qui a été identifiée par la politique de protection sociale récemment adoptée comme une condition préalable à sa mise en œuvre.

Références

- Auguste, S. (2008) : *Política laboral en Honduras : Su impacto social y su vínculo con la reducción de la pobreza*, Tegucigalpa, UNAT.
- Banque centrale du Honduras (BCH) (2007) : *Consideraciones sobre las remesas familiares enviadas a Honduras*, Tegucigalpa.
- . (2010a) : *Remesas familiares enviadas por hondureños residentes en el exterior y gastos efectuados en el país durante sus visitas : Informe de Encuesta enero 2010*, Tegucigalpa.
- . (2010b) : *Comportamiento de la industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras*, Tegucigalpa.
- . (2011) : *Memoria Anual 2010*, Tegucigalpa.
- Banque mondiale (2004) : *Drivers of sustainable rural growth and poverty reduction in Central America : Honduras country case study*, Gray Cover Reports No. 31192-HN, Vol.1, Washington, D.C.
- . Société financière internationale (SFI) (2007) : *Doing Business 2008*, Washington, D.C.
- Bureau international du Travail (BIT) (2009) : *Étendre la sécurité sociale à tous : tour d'horizon des difficultés, des pratiques actuelles et des options stratégiques*, document préliminaire de la Réunion tripartite d'experts sur les stratégies de l'extension de la couverture de sécurité sociale, Genève.
- . (2011a) : *Panorama Laboral 2011 : América Latina y el Caribe*, Lima.
- . (2011b) : *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, rapport du Groupe consultatif sur le socle de protection sociale, Genève.
- . (2012a) : *Honduras : Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza*. OIT/UE/Honduras/R.15, Genève.
- . (2012b) : *La protección social en Honduras : Informe para discusión*. OIT/UE/Honduras/R.14, Genève
- . (2012c) (à paraître) : *Estimaciones de costo e impacto de un piso de protección social en Honduras empleando micro datos*.
- . (2012d) : *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo (Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi)*, Genève.
- Chacaltana, J. (2009) : *Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica : Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua*, Macroeconomic Development Series No. 88, Santiago du Chili, CEPALC.
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (2009, 2010, 2011) : *Panorama social de América Latina*, Santiago du Chili.
- Fúnez, J., Hernández, R., Navarro, J. (2006) : *Propuesta Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras*, Tegucigalpa, ministère du Travail et de la Sécurité sociale.
- Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) (2009) *El cambio demográfico : Motor del desarrollo*, Tegucigalpa.
- Gouvernement du Honduras (2012) : *Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Sostenible con Equidad Social*, Tegucigalpa, ministère de la Présidence.

- Guerra, M. L. (2011) : *Pro-employment macroeconomic policy course*, Genève, BIT.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2009. *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2008–2009* (San José).
- 2011. Human Development Report : Sustainability and equity : A better future for all (New York).

Observations, recommandations et conclusions

5

Helmut Schwarzer

L'objectif principal du projet BIT/UE était d'appuyer le développement de politiques de la protection sociale et de l'emploi plus cohérentes au Burkina Faso, au Cambodge et au Honduras, et il est indéniable que des progrès importants ont été réalisés. Parmi eux, il faut compter l'incitation à construire des approches politiques nouvelles et plus globales pour pallier les carences dans la planification stratégique, pour appuyer le développement de ressources humaines supplémentaires dans l'exploitation de ces politiques et pour améliorer le dialogue social lié à ces politiques et à leurs mécanismes de coordination. En outre, le consensus pour une approche intégrée a été renforcé au niveau national dans les trois pays entre les acteurs clés au sein des organisations gouvernementales, des employeurs et des travailleurs. Cependant, malgré l'importance et la pertinence avérées d'une approche intégrée, les pays à revenu faible et intermédiaire vont devoir se heurter à un certain nombre de défis considérables avant de pouvoir faire pleinement fonctionner une approche intégrée globale. L'expérience du projet donne l'impression qu'une série d'évolutions institutionnelles doivent avoir lieu, notamment dans le renforcement des institutions, le développement du capital humain, le renforcement du dialogue social, le développement vertical et horizontal des mécanismes de coordination des politiques, la création de l'espace fiscal nécessaire, et le débat et l'approbation démocratiques des lois qui restent nécessaires pour l'obtention d'une approche fondée sur les droits.

L'approche pragmatique de la coopération technique pour la réalisation des activités du projet a conduit à la reconnaissance du fait qu'il n'existe pas de recette unique ou universelle pour une approche intégrée, au moins au niveau de l'assistance technique. Les principes et recommandations mondiaux

sur l'emploi et la protection sociale, et leur coordination, telle qu'elle est énoncée dans les normes, les déclarations et les communications du BIT et de l'Union européenne, trouveront leur matérialisation concrète dans chacun des trois pays à différents moments et selon différents modèles en fonction de la voie de développement choisie, des facteurs culturels, des liens avec les économies régionales et de la dotation actuelle en facteurs. Les solutions pour la coordination des politiques et du dialogue dans chaque pays, les sources de financement possibles pour l'extension des politiques et d'autres questions varient d'un pays à l'autre, même s'il existe plusieurs points communs entre les points de départ dans chacun des trois pays, les résultats des processus de dialogue national, la conception concrète, le séquençage et la synchronisation de l'élaboration des politiques.

Les documents de diagnostic et les versions préliminaires des plans d'action nationaux contiennent manifestement un grand nombre d'observations et de recommandations spécifiques. Certaines de ces observations coïncident dans les trois pays et avec l'expérience du travail du BIT dans d'autres pays à faible revenu. Parmi les leçons tirées des activités du projet, les éléments suivants peuvent être soulignés :

1. Une attention particulière doit être accordée au lien entre l'emploi et la protection sociale dans les cadres de la planification et de l'élaboration des politiques.
2. Le développement d'une plus grande capacité institutionnelle est nécessaire pour permettre plus de cohérence au niveau de la formulation et de la mise en œuvre.
3. Le rôle du dialogue social est essentiel, y compris la participation de la société civile et le rôle du secteur privé.
4. Le financement de l'emploi et de la protection sociale passe par le développement de l'espace fiscal national.
5. Les approches utilisées devraient contribuer à l'institutionnalisation des droits (approche fondée sur les droits, sécurité sociale transformatrice), mais il reste du chemin à parcourir pour la mise en œuvre progressive des programmes à grande échelle.

5.1 Lier l'emploi et la protection sociale au niveau stratégique et au niveau de l'élaboration des politiques

Les expériences du projet ont montré que, si l'emploi et la protection sociale sont au cœur des plans de développement stratégiques (et encore plus si les avantages potentiels de la coordination des deux domaines sont mentionnés

dans les plans), une base politique et institutionnelle solide est établie pour des politiques sectorielles interdépendantes, conçues et mises en œuvre de manière à en extraire les synergies. En même temps, il est important de renforcer les structures de gouvernance et de dialogue entre les ministères et les organisations responsables, ainsi qu'entre les niveaux de gouvernement national et infranational. La mise en correspondance des mécanismes de coordination et de dialogue ressemblerait à une matrice, avec des liens verticaux et horizontaux. Les processus et les politiques de décentralisation visant à améliorer la capacité des niveaux infranationaux à concevoir et gérer des mécanismes de prestation coordonnés augmentent les chances d'un dialogue entre les niveaux national et infranational. L'existence d'un tel dialogue crée également la possibilité suivante : les différences régionales qui existent clairement dans les trois pays pilotes (comme en témoignent les quatre tables rondes infranationales tenues au Honduras) seront prises en compte.

Un groupe de fonctionnaires spécialisés dans les politiques de l'emploi et de la protection sociale doit constituer le réseau principal des ministères et des organisations les plus concernés, afin de professionnaliser l'administration et d'éviter la perte de connaissances et d'initiatives à chaque changement de ministre ou de président. Les données n'ont pas toujours été disponibles en quantité et qualité suffisantes pour les études de diagnostic et les exercices de calcul des coûts; ainsi, les outils de projection ont dû être adaptés pour que le projet atteigne ses objectifs. Cela signifie également qu'une amélioration significative peut être atteinte grâce à l'appui au développement de la capacité statistique dans les institutions impliquées dans l'élaboration des politiques et dans les bureaux nationaux de statistique. Ces efforts se traduiraient par une amélioration de la méthodologie et de la qualité des données administratives et des sondages sur les ménages/entreprises. La mise à disposition de données fiables est primordiale pour les processus de planification et la recherche d'une plus grande cohérence des politiques. En association avec le manque de données, le suivi et l'évaluation des politiques de la protection sociale et de l'emploi ont souvent fait défaut et doivent être développés.

Au niveau stratégique, le projet a également traité de l'importance de définir des moteurs de croissance dans le cadre du développement à long terme, secteurs qui permettraient la création d'emplois décents et la génération du flux de revenus nécessaires pour élargir l'assiette fiscale. Les politiques sociales, en général, et le socle de protection sociale, en particulier, peuvent être connectés à ces moteurs de croissance d'une manière vertueuse; au Cambodge, l'approche du « diamant de croissance » a été utilisée pour illustrer la façon dont les besoins peuvent être identifiés, et un certain nombre de politiques connectées pour appuyer la croissance des secteurs clés et générer l'emploi et les revenus nécessaires. Ces considérations générales sont très pertinentes, étant donné

que la création d'emplois est insuffisante et que les structures démographiques jeunes, le sous-emploi en tant que phénomène central et la faible productivité sont des caractéristiques essentielles des trois pays pilotes.

Les politiques du SPS ont un rôle pertinent dans cette stratégie de développement (lutte contre la pauvreté, intégration sociale, accumulation de capital humain) et peuvent même contribuer à renforcer la croissance si, par exemple, les paiements des prestations sont liés à la fourniture de biens et de services de consommation produits localement. Des données probantes de ces trois pays montrent que, en l'absence de mécanismes de protection sociale, la croissance et l'emploi n'offrent pas de protection contre la pauvreté : le cas du Honduras, où le taux de pauvreté n'a pas réussi à baisser dans les années 2000 en dépit de la croissance économique, illustre ce défi de manière incontestable. Le Burkina Faso et le Cambodge ont également connu des périodes de forte croissance ces dernières années. Malgré l'amélioration des indicateurs sociaux, aucun effet de retombée classique n'a été remarqué, et la croissance à elle seule ne semble pas suffire à éradiquer la pauvreté. Une leçon tirée de cette expérience est que les politiques de protection sociale aident réellement à organiser la croissance de manière à ce qu'elle soit socialement inclusive et équitable.

Le cadre macroéconomique est un autre pilier pertinent de ce niveau stratégique, et il est important que les politiques de stabilisation soient favorables à l'emploi. À cet égard, le secteur extérieur peut être à la fois une source de dynamisme et de restrictions, et la stratégie du taux de change doit être conforme au cadre de développement et au cadre macroéconomique. Il serait important d'organiser un débat approfondi sur la façon de renforcer durablement l'espace fiscal et de concevoir des politiques favorables à l'emploi, entre la communauté internationale, les institutions financières multilatérales et le FMI.

Recommandation pour les futurs projets de coopération technique.

Les programmes de modernisation de l'administration publique pour appuyer les capacités de planification font partie des stratégies et des portefeuilles des partenaires au développement; il est certainement important d'inclure les ministères des affaires sociales et du travail parmi les bénéficiaires de ces programmes à l'avenir. Le développement des carrières dans la fonction publique peut être favorisé par les programmes de modernisation en appuyant, par exemple, l'institutionnalisation des centres de formation pour la fonction publique dans les trois pays, y compris la diffusion des bonnes pratiques de gouvernance. Un appui technique approfondi concernant le développement de statistiques fiables, que ce soit des données administratives des ministères responsables ou des données des bureaux nationaux de statistiques (comme les données d'enquêtes ou de recensements), est pertinent pour une formulation des politiques, un suivi et une évaluation cohérents, ainsi que pour

l'identification de nouvelles possibilités d'établir une plus grande cohérence entre les programmes de l'emploi et de la protection sociale. Le suivi et l'évaluation devraient également faire partie des programmes d'appui. Les politiques macroéconomiques devraient être favorables aux politiques sociales et de l'emploi, qui doivent faire l'objet d'une discussion avec les institutions financières multilatérales comme le FMI.

5.2 Défis liés au renforcement des institutions et à la fragmentation des programmes

Fortement liée à l'élément précédent, la recherche d'une plus grande cohérence entre les politiques de la protection sociale et de l'emploi se heurte immédiatement aux obstacles liés à l'absence ou la fragmentation des institutions et des programmes. La mise en œuvre d'un service national de l'emploi, le développement ou la réforme d'un programme de formation, l'extension des garanties du SPS sont toutes des politiques qui exigent des organisations fortes et globales, des compétences de formulation des politiques et d'évaluation au niveau ministériel, alors que seul un groupe restreint de fonctionnaires ayant les connaissances et l'expérience nécessaires est généralement disponible. Très souvent, les ministères et les organisations, ainsi que certains programmes sont partiellement, ou même entièrement, financés par l'aide extérieure (par l'intermédiaire de projets et/ou de l'appui budgétaire). Certains programmes semblent même avoir été conçus simplement pour profiter de l'offre d'aide étrangère. Il est important que l'appui budgétaire à l'administration publique et à la mise en œuvre des programmes soit lié à l'évolution progressive de la gestion à l'échelle nationale et à l'espace fiscal correspondant pour que ces programmes soient pérennes.

Dans les trois pays, un certain nombre d'institutions sont en cours de développement, à la fois en raison d'organisations incomplètes et d'une faible conformité à la réglementation. Dans le premier cas, au Cambodge, par exemple, le NSSF renforce progressivement sa capacité à gérer les branches qui seront introduites au cours des prochaines années. La NEA récemment mise en place est en train de développer ses capacités pour exécuter la fonction de coordination du marché du travail et, comme cela a été dit au cours du dialogue national, elle devra acquérir des capacités de prévision concernant les futurs besoins de formation.

Concernant la formation, les dialogues nationaux dans les trois pays sont parvenus à un consensus sur l'importance d'élargir et de réformer les politiques de formation professionnelle; au Cambodge et au Honduras, un lien plus fort avec les besoins de développement du secteur privé a été demandé. Au Burkina

Faso, des partenariats de formation impliquant les fonds pour l'emploi, les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre (HIMO), les employeurs privés et les artisans ont été mentionnés. Au Honduras, une politique de développement social a été approuvée, et un ministère du Développement social, mis en place, mais la gestion des programmes respectifs n'a pas encore été coordonnée, et encore moins unifiée. Le lien entre les programmes d'aide sociale et les institutions d'assurance sociale doit encore être développé.

En ce qui concerne le respect des réglementations, la couverture de la sécurité sociale dans les trois pays reste faible, notamment au Honduras où une faible conformité à la réglementation du salaire minimum est observée depuis longue date. La question d'une meilleure conformité est probablement liée à l'évolution nécessaire de la citoyenneté : il faut améliorer l'accès des citoyens au système judiciaire ou encore pallier la pénurie de certaines ressources institutionnelles, comme le nombre insuffisant d'inspecteurs du travail. Les connaissances techniques requises pour la gestion et le fonctionnement des programmes de protection sociale et de l'emploi doivent également être développées. Cela comprend les bases de données, l'informatique, les outils de ciblage, les techniques d'évaluation et d'autres nécessitant la poursuite du développement du capital humain.

Recommandation pour les futurs projets de coopération technique.

Malgré des investissements nationaux et étrangers considérables dans le renforcement des institutions par le passé, il existe toujours une forte demande d'appui dans les trois pays. Cette question peut être résolue en partie par une coopération technique supplémentaire, lorsqu'elle est exigée par les parties prenantes. Favoriser l'apprentissage comparatif compte parmi les approches les plus fructueuses dans le domaine des politiques de protection sociale et de l'emploi. Cela comprend des approches triangulaires et Sud-Sud. Cette dernière peut être plus efficace lorsque l'on compare des pays ayant des espaces culturels et économiques similaires. Dans la recherche pour développer des programmes intégrés, les expériences Sud-Sud dans les pays à revenu intermédiaire peuvent offrir un certain nombre d'exemples pertinents visant à sortir des gens de la pauvreté grâce à une combinaison d'interventions de promotion de la protection sociale et de l'emploi. En Amérique latine, les programmes Chile Solidario, Vivir Mejor au Mexique, et Brasil sem miseria démontrent qu'il est possible de faire les liens nécessaires progressivement selon un plan national. L'Inde et l'Afrique du Sud peuvent également fournir des exemples pertinents d'approches systémiques, alliant prestations et services et outils des politiques de l'emploi et de protection sociale. Une autre partie de cette demande peut être satisfaite par l'investissement dans le capital humain et la formation des fonctionnaires dans les matières techniques, mais il est nécessaire de prêter attention à l'existence de possibilités de carrière dans le secteur public dans les

pays pilotes afin d'éviter de perdre ce capital humain immédiatement après la fin de la formation.

5.3 Dialogue social, société civile et secteur privé

Le dialogue social est l'une des dimensions clés du concept de travail décent. Lors de la mise en œuvre du projet, l'une des premières questions qui devaient être abordées était celle d'une mise en place appropriée du dialogue pour le développement du projet et de l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques qui en découlent. Au début, la tâche consistait à trouver un comité de pilotage approprié composé des acteurs tripartites, qui aurait pu être un forum naturel et durable appuyant la conception et la mise en œuvre des politiques de protection sociale et de l'emploi qui en résultent. Cette tâche est loin d'être évidente, étant donné que dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, dont certains connaissent une instabilité politique, le dialogue social n'existe pas nécessairement depuis longtemps. En outre, il est important de comprendre que la pratique du dialogue social est soumise à un processus d'apprentissage qui nécessite des années d'investissement institutionnel et humain et une perspective à long terme pour devenir mature. Pour être efficace, le dialogue social doit être fondé sur la confiance mutuelle, ce qui exige une stabilité à long terme de la sphère politique.

Au cours de la phase initiale du projet au Burkina Faso, la première idée était de construire un comité tripartite spécifiquement dédié au projet BIT/UE. Cependant, une autre solution a été trouvée en 2011, lorsque la coordination du dialogue entre le projet et le pays a été affecté à un groupe de travail interministériel présidé par le ministère de l'Économie et des Finances, avec la participation des principaux ministères économiques et sociaux, des partenaires au développement et de la société civile. Le secrétaire général du groupe de travail a fourni une bonne gouvernance pour la mise en œuvre locale des actions du projet, et les résultats des études de projets et des dialogues ont intéressé les institutions participantes. Après la conclusion des travaux sur la politique nationale de protection sociale, le mandat du groupe de travail a expiré, et la responsabilité pour le dialogue social et la mise en œuvre de la politique a été transférée au CNPS, lié au cabinet du Premier ministre.

Au Cambodge, un comité de pilotage spécifique a été créé pour assurer un arrangement institutionnel qui a formellement inclus toutes les institutions pertinentes dans le projet. Comme mentionné précédemment, la structure politique cambodgienne comprend les conseils au niveau national, qui réunissent les organisations présentant une parenté thématique (le Conseil national suprême pour l'économie ou le CDAR) afin de coordonner la formulation des

politiques et leur mise en œuvre; mais ces conseils n'ont pas pour mandat de promouvoir le dialogue tripartite. Les besoins pour les développements futurs des mécanismes de dialogue et de coordination sociaux faisaient partie des débats au cours du dialogue national de mars 2012.

Au Honduras, compte tenu de la situation politique intérieure difficile suite à la crise politique de 2009, la meilleure option a consisté à concevoir l'action et fournir les résultats du projet au Conseil économique et social (CES), géré pendant un certain temps par le ministère (secrétariat) de la Sécurité sociale et du Travail, et par la suite transféré à la Présidence de la République. Le CES est composé des principales organisations gouvernementales, des représentants des employeurs et des travailleurs, et de la société civile. Les conseils économiques et sociaux donnent des conseils aux chefs d'État de différents pays (comme la France et plusieurs pays d'Amérique latine) et peuvent être pertinents sur le plan du dialogue politique et social de haut niveau qui influence de manière efficace la formulation des politiques. L'une des conclusions du dialogue national qui s'est tenu à Tegucigalpa en octobre 2012 s'appuyait sur le consensus de renforcer les mécanismes de dialogue social concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de protection sociale et de l'emploi.

En résumé, des modalités de dialogue différentes ont été trouvées lors de la mise en œuvre du projet. Certaines étaient fondées sur les principes traditionnels de la structure tripartite, d'autres ont inclus des acteurs extérieurs à la structure tripartite. Les institutions de la société civile ou des organisations du secteur informel peuvent renforcer la représentation des intérêts de ceux qui ne sont pas formellement liés aux arrangements classiques de gouvernance tripartite, qui sont traditionnels dans les régimes contributifs d'assurance sociale. Si l'objectif des politiques à concevoir et à mettre en œuvre est de renforcer la cohérence entre les politiques de l'emploi et de la protection sociale et d'étendre la couverture dans les pays à faible revenu et revenu intermédiaire, alors il semble important d'inclure également d'autres organisations concernées dans les processus de consultation. Néanmoins, dans ces pays, le dialogue social est souvent fragile, et les acteurs sociaux n'ont pas un accès suffisant à l'information et à la formation nécessaire pour un processus de dialogue généralement très technique. D'autre part, des environnements politiques instables, parfois présents dans les pays à faible revenu, ne sont pas propices au renforcement de la confiance, qui est à la base de négociations ouvertes et d'une recherche authentique de consensus.

En ce qui concerne le secteur privé, au cours de la conversation avec les employeurs au Honduras, la question d'un rôle de leadership en matière de protection sociale et des programmes de formation où le secteur public est toujours absent a été développée pour inclure la responsabilité sociale des entreprises (RSE) à l'ordre du jour du dialogue national. Les bonnes pratiques

en matière de RSE ont été présentées par les employeurs et mentionnées dans les conclusions. Ce sujet a une importance croissante sur l'ordre du jour dans les pays développés et en développement.

Recommandation pour les futurs projets de coopération technique.

Le dialogue social sur la protection sociale et l'emploi doit être renforcé et soutenu dans les pays à faible revenu. Cela implique la promotion d'un environnement ouvert au dialogue et l'offre d'une formation et d'un appui aux instances de dialogue. Le développement du dialogue social doit être considéré comme faisant partie des efforts de renforcement des institutions. Il doit être compris comme un outil nécessaire dans les normes qui régissent la négociation et la surveillance de la politique de protection sociale et de l'emploi. Il est également crucial de garantir le cadre institutionnel. Les ressources budgétaires sont nécessaires : au Honduras, lorsque le comité national de pilotage a été transféré du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, les ressources n'ont pas été immédiatement dirigées vers l'organisation de destination, et le flux du dialogue a été interrompu.

Appuyer les conseils nationaux économiques et sociaux pour inclure la coordination des politiques de l'emploi et de protection sociale dans leurs programmes recèle un potentiel important. Ces conseils jouent très souvent un rôle politique considérable auprès des présidents ou des premiers ministres, ainsi que des représentants des employeurs et des travailleurs. Ils peuvent offrir une prééminence politique et de la visibilité à une approche intégrée. Le processus de consultation doit inclure, le cas échéant, les organisations du secteur informel et de la société civile afin de renforcer l'appui politique aux politiques à développer. En termes de RSE, comme mentionné précédemment, des bonnes pratiques ont été enregistrées dans les pays en développement, et leur utilisation en tant qu'outils complémentaires pourrait être encouragée.

5.4 Le financement des politiques de l'emploi et de la protection sociale

Les moyens de financement de l'extension des politiques de protection sociale et de l'emploi, ainsi que les efforts pour intégrer les politiques existantes, n'ont pas fait l'objet d'un débat au cours des dialogues nationaux, bien que ce soit une préoccupation centrale qui mérite d'être développée davantage. Dans les pays à faible revenu et revenu intermédiaire, le développement des ressources financières pour ces politiques est essentiel, car de nombreux programmes ont été financés grâce à l'aide étrangère et à des emprunts aux institutions financières multilatérales. Selon les données de la Banque mondiale pour 2010, les recettes fiscales ont été de 12,9 pour cent du PIB au Burkina Faso ; 10,1 pour

cent au Cambodge; et 14,8 pour cent au Honduras. Lorsque les recettes non fiscales (hors dons) ont été ajoutées, les chiffres ont augmenté jusqu'à 15,6 pour cent du PIB au Burkina Faso; 12,2 pour cent au Cambodge; et 21,1 pour cent au Honduras.

Il est souvent dit qu'avec un niveau de revenu national faible il ne faut pas s'attendre à ce que les politiques publiques soient réalisées dans une perspective à long terme, en particulier dans le domaine de l'extension de la protection sociale et de la coordination avec les politiques de l'emploi. Dans le domaine des politiques publiques, le fait qu'un programme permanent nécessite une source permanente de financement est une règle essentielle. La question du manque d'espace fiscal n'a été soulevée que partiellement dans les dialogues nationaux et a causé des controverses en raison de la résistance à l'augmentation des taux d'imposition. Cependant, une plus grande efficacité des dépenses et de recouvrement de l'impôt a été largement acceptée.

Recommandation pour les futurs projets de coopération technique.

Dans les trois pays pilotes, un certain nombre de programmes de protection sociale, de formation et de perfectionnement dépend fortement de l'aide financière étrangère. L'appui des partenaires au développement continuera certainement d'être nécessaire pendant plusieurs années, notamment pour lancer certains programmes et créer ou améliorer les institutions. Il est également recommandé que les programmes d'assistance budgétaire promeuvent une transition progressive vers des sources de financement internes. Par conséquent, la participation des ministères de l'économie et des finances, y compris le Conseil national suprême pour l'économie (CNSE) dans le cas du Cambodge, peut être très importante pour l'appui à l'élaboration des approches intégrées.

La modernisation de l'administration publique, ainsi que l'appui technique de la protection sociale et de l'emploi, devrait inclure une assistance technique aidant les pays à accroître leur capacité à percevoir des impôts et des cotisations sociales nationales. Cette approche permettrait de coordonner les efforts déployés par les agences financières multilatérales, en particulier le FMI, et les associations d'agences nationales de recouvrement de l'impôt dans certaines régions, notamment aux Amériques. Des processus de formation et d'apprentissage pourraient être envisagés, simples au départ, avant de passer à des impôts et des cotisations plus complexes, de même que le renforcement de la coordination nationale des différentes organisations de perception des impôts (que ce soit au niveau national ou local, ou qu'il s'agisse d'institutions de sécurité sociale) pour augmenter l'efficacité dans la lutte contre l'informalité. Des bénéfices potentiels peuvent être trouvés grâce à l'introduction de systèmes informatiques et de mécanismes de contrôle coordonnés, qui peuvent augmenter la productivité des agences de perception des impôts. La mise en place des

réglementations nationales relatives à la protection des données individuelles est également importante pour la vie privée des citoyens et pour établir clairement la façon dont les données personnelles peuvent être utilisées pour lutter contre le crime et la fraude fiscale et pour accroître la reconnaissance des droits des citoyens.

5.5 Approche fondée sur les droits

Dans les trois pays, le développement de la protection sociale présente des défis importants. La couverture par les politiques de protection sociale et les services de l'emploi a toujours été plutôt faible, même par rapport aux moyennes régionales. Les régimes non contributifs ont souvent des ressources limitées, tandis que les programmes à grande échelle visant à lutter contre la pauvreté sont en cours de déploiement (comme Bono 10 Mil au Honduras), mais reposent sur la dette extérieure. Le rôle important de la santé et de l'éducation dans le renforcement du capital humain a été reconnu, mais ces services doivent encore être étendus à tous; cet objectif a été inclus dans les plans stratégiques des trois pays. Au Burkina Faso, par exemple, l'universalisation de l'éducation de base est incluse dans la SCADD. Au cours du projet, même en tenant compte de ces contraintes, les trois pays ont négocié et adopté (ou décidé de négocier et d'adopter) des politiques de l'emploi et de protection sociale. Ils ont lancé un certain nombre de programmes de protection sociale et de l'emploi, accumulent les expériences et ont enclenché un processus d'apprentissage. Le Burkina Faso, par exemple, a une grande expérience des programmes HIMO qui peuvent être utiles pour une conception efficace des interventions futures. Les trois pays ont des plans pour étendre l'assurance sociale. Il a également été noté que les OMD, notamment ceux qui touchent à la dimension sociale, ont été des références importantes dans les processus de planification et de définition des objectifs dans chaque pays.

Le BIT et l'Union européenne ont recommandé une institutionnalisation plus poussée de ces développements s'appuyant sur des approches fondées sur les droits et transformatrices (comme dans l'Initiative pour un socle de protection sociale et comme mentionné dans la Communication de l'UE publiée en août 2012). Lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, une importante série d'évolutions institutionnelles n'a pas été atteinte; d'autres lois devront être votées afin de fournir les fondations du concept fondé sur les droits, et la culture législative associée devra être mise en place. Une approche fondée sur les droits signifie que les politiques ne peuvent plus être traitées comme un cadeau ou une concession, mais comme un appui à la solidarité envers ceux qui sont dans le besoin. La législation nationale doit définir les droits aux prestations, et les

mécanismes de suivi doivent être mis en place pour évaluer les politiques. Des mécanismes de réclamation et d'appel impersonnels et transparents doivent être créés, tandis que les services publics doivent développer une culture de service du citoyen et veiller à leur vocation de fournir convenablement les prestations et services de l'emploi et de la protection sociale accordés par la loi. Par conséquent, un système judiciaire indépendant doit se développer. Une approche fondée sur les droits, notamment pour les prestations d'un socle de protection sociale, ne signifie pas qu'il y ait une norme unique dans le monde entier ou même tout simplement une norme, mais qu'il existe un droit fondamental à la couverture énoncé dans la législation nationale, selon les circonstances nationales, qui peut être revendiqué en cas de besoin.

En d'autres termes, il faut s'attendre à ce que la maturation de ces politiques, dont certaines sont actuellement en place et progressivement élargies, prenne du temps. Les expériences des pays en développement à revenu intermédiaire (tranche supérieure) qui ont mis en place des programmes complets liés à la protection sociale et à l'emploi démontrent que ces développements ont eu lieu sur une décennie, au minimum. Par exemple, dans les programmes bien connus de transferts en espèces en Amérique latine, Bolsa Família (dans son format antérieur) existe depuis 1995 ; le programme mexicain Oportunidades, depuis 1997 ; et Chile Solidario, depuis 2002. La maturation des régimes d'assurance sociale peut prendre plusieurs décennies. En conséquence, les trois pays devront exécuter leur stratégie nationale de protection sociale et de l'emploi dans une limite temporelle qui va au-delà des cycles politiques habituels et dans une perspective qui commence avec la mise en place des politiques elles-mêmes, mais qui évolue vers la sphère législative, voire juridique. Cet effort nécessite le maintien d'un consensus national à long terme dans chaque pays, grâce à la responsabilisation des citoyens. Il faudra également un engagement à long terme de la part des partenaires au développement, dans le but d'introduire l'approche fondée sur les droits et de favoriser les évolutions institutionnelles nécessaires.

Recommandation pour les futurs projets de coopération technique. Le développement des aspects juridiques de l'approche fondée sur les droits devrait être inclus dans la coopération technique. Il peut y avoir un échange fructueux de connaissances et d'expériences entre les pays en voie de développement sur la manière d'améliorer l'accès des citoyens aux prestations et aux services, sur la façon de traiter les demandes et de permettre des réclamations, sur la façon de développer des juridictions sociales et du travail et de former le personnel spécialisé requis. Au niveau mondial, compte tenu de la fonction d'orientation des OMD, une recommandation pertinente peut être réalisée pour inclure explicitement les objectifs de l'emploi et de la protection sociale post-OMD, à partir de 2015.

5.6 Conclusion

La mise en œuvre du projet BIT/UE « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » était plutôt pragmatique et résidait au niveau de la coopération technique. Le défi n'était pas de développer de nouvelles connaissances théoriques, mais plutôt de piloter des approches au niveau national afin de tirer les leçons du projet qui pourraient s'insérer dans des cadres plus élaborés.

Tout d'abord, la reconnaissance du cadre conceptuel appuyant le travail décent pour tous et le droit humain à la sécurité sociale sont consensuels dans les trois pays. Les stratégies visant à donner la priorité au développement des institutions et à l'extension horizontale des garanties se sont révélées être très importantes, tout comme l'approche du socle de protection sociale sous-tendue dans la récente recommandation n° 202 de l'OIT. C'est pourquoi le BIT et l'Union européenne, à travers leurs cadres de recommandations, de résolutions, de conventions et de communications, ont établi des lignes directrices importantes pour les travaux futurs. La poursuite du plaidoyer mondial en faveur de l'Agenda global pour l'emploi, du Consensus européen sur le développement, du Programme pour le changement, du Pacte mondial pour l'emploi et de l'Initiative du socle de protection sociale peut améliorer le processus.

Ensuite, concernant la mise en œuvre dans les pays, il n'existe pas de recette unique pour les politiques de protection sociale et de l'emploi, comme en témoignent les expériences différentes dans les trois pays pilotes. La stratégie bidimensionnelle d'extension de la protection sociale (horizontale et verticale), les priorités en matière de politiques de l'emploi et les possibilités de liaison avec les développements régionaux et mondiaux varient d'un pays à l'autre.

Enfin, la voie du SPS accélère l'extension horizontale de la couverture de la protection sociale et a été acceptée par les dialogues nationaux dans les trois pays, avec des variations nationales. Au Burkina Faso, selon les recommandations du dialogue, la première étape consisterait en l'introduction d'un SPS axé sur les jeunes. Au Cambodge, le SPS national comprend un ensemble de cinq prestations/services et a été inclus dans la stratégie nationale de protection sociale. Au Honduras, une consolidation des programmes existants est envisagée pour élargir la couverture et améliorer l'efficacité. Malgré ces différences, dans les trois cas, la mise en œuvre nécessitera la construction progressive, étape par étape, des institutions et des capacités, un processus à moyen et long terme.

Les efforts nécessaires pour l'extension accélérée de la couverture horizontale, comme le prévoit le concept de SPS, bénéficieront de l'élaboration de méthodologies, d'approches du dialogue social, d'outils et de matériel de formation pour diffuser les connaissances auprès des partenaires nationaux.

De précieuses contributions ont été apportées par le projet afin de montrer les possibilités et les limites des outils disponibles dans le cadre du SPS.

Un apprentissage comparé, en adaptant les bonnes pratiques au contexte national, va certainement accélérer le processus de développement des politiques de l'emploi et de la protection sociale. Néanmoins, des limites existent en ce sens que le « matériel » (institutions, organisations) et le « logiciel » (capital humain, connaissance des opérateurs des politiques publiques) nationaux doivent être élaborés de manière à garantir la viabilité des politiques. Un consensus social doit être développé et cultivé; les fondements et les institutions législatifs, construits; et les sources fiscales, développées. A cet égard, il faudrait favoriser un apprentissage et des processus de conception des politiques comparatifs, en rassemblant éventuellement les pays en groupes régionaux, en particulier ces pays qui ont une base de comparaison plus proche en raison d'une culture et d'un environnement économique extérieur communs, ainsi que des ressources similaires; et prendre soin de ne jamais proposer une seule solution universelle « technique ».

La recherche d'un consensus politique durable est très longue, et le processus ne peut pas être accéléré sans le consentement des acteurs nationaux. Très souvent, les fruits du dialogue social ne sont récoltés que des années après le début d'une discussion thématique (comme dans les processus de dialogue social dans les pays développés concernant la réforme de la sécurité sociale). Par conséquent, il est recommandé de poursuivre l'assistance technique afin de renforcer la connaissance des partenaires sociaux sur la nécessité d'intégrer des politiques de protection sociale et de l'emploi, ainsi que sur la façon de procéder. Le dialogue social et le renforcement des institutions sont des processus à long terme qui ne peuvent pas être mesurés par un indicateur unique.

