

**VERS UNE STRATEGIE DE TRAVAUX PUBLICS
à HAUTE INTENSITE DE MAIN-D'ŒUVRE AU BURKINA FASO**

Steven Miller

Consultant du Bureau International du Travail

Janvier 2012

Table de Matières

	page
Table de Matières	1
Liste des tableaux	3
Sigles et abréviations	4
Avant Propos	8
I.	
Introduction	9
1.1	
Objet de l'étude	9
1.2	
Qu'est-ce l'HIMO ?	10
1.3	
Pourquoi l'HIMO ?	11
II.	
Revue des programmes et expériences HIMO au Burkina Faso	13
2.1	
Critères de la Revue	13
2.2	
Revue des projets HIMO de 1997 au présent	14
2.2.1	
Projets pilotes de travaux HIMO dans les régions de Koupéla et de Fada N'Gourma	14
2.2.2	
Programme Spécial de Travaux Publics à Haute Intensité de Main-d'œuvre (PSTP/HIMO) – 1982 – 1987	15
2.2.3	
Le Programme de Développement des Villes Moyennes (PDVM) - 1992 – 1997	17
2.2.4	
Projet pilote de Construction d'Infrastructures Urbaines de Kaya -1994 – 1999	19
2.2.5	
L'Agence Faso Baara - 1991 – 2008	22
2.2.6	
Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaines (PACVU) 1996 – 2002	25
2.2.7	
Programme d'Aménagement de pistes à Haute Intensité de Main d'œuvre - 2001-2005	28
2.2.8	
Fonds d'Investissement pour les Collectivités Décentralisées (FICOD) – 2005 – 2010	29
2.2.9	
Programmes Pistes rurales de l'Est - 2002 – 2011	30
2.3	
Bilan des Programmes HIMO réalisés au Burkina depuis trente ans	32
2.3.1	
Ciblage	35
2.3.2	
Impact	37
2.3.2.1.	
Financement de l'économie nationale et développement local	
2.3.2.2.	
Lutte contre la pauvreté par l'accroissement des revenus des bénéficiaires	37
2.3.2.3.	
Renforcement des capacités des bénéficiaires	38

2.3.2.4.	Amélioration de la situation des femmes	38
2.3.2.5.	Amélioration des ressources naturelles et de la sécurité alimentaire par les techniques de seuils d'épandage HIMO	38
	Impact sur l'environnement	38
2.4	L'importance et l'efficacité de l'approche HIMO par rapport à d'autres stratégies de création d'emplois	38
III	Le rôle et place des programmes HIMO dans des politiques d'investissement, de l'emploi et de la protection sociale	42
3.1	La Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD)	42
3.2	La Politique Nationale de l'Emploi (PNE)	44
3.3	La Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS)	45
3.4	Implications pratiques des objectifs pour la formulation des programmes HIMO dans le contexte actuel	48
3.5	Potentiel de l'approche HIMO dans le contexte actuel	49
IV	Conclusions et recommandations	53
4.1	Pérennité du programme, des emplois créés et de son ancrage institutionnel	53
4.2	Modalités de mise en œuvre	54
4.3	Modalités de rémunération	55
4.4	Stratégie de désengagement	55
4.5	Vers une politique du plein emploi, productif et librement choisi	56
	Liste des Annexes	59
Annexe 1	Termes de Référence	60
Annexe 2	Documents consultés	62
Annexe 3	Taux d'échange	63
Annexe 4	Réalisations du Programme Pistes rurales de l'Est (2002 – 2011)	64
Annexe 5	Bilan des Programmes HIMO	65
Annexe 6	Récapitulatif des projets et programmes d'emplois par catégorie	66
Annexe 7	Recommandations de la Politique Nationale de l'Emploi sur la promotion du travail à haute intensité de main d'œuvre	68
Annexe 8	Propositions de la Mission sur les Filets Sociaux et l'Emploi (26 septembre – 7 octobre 2011) sur un mécanisme pérenne de gestion du système d'Emploi et de Filets Sociaux	71
Annexe 9	La Protection Sociale selon le BIT	73
Annexe 10	Simulations des coûts et impacts sur l'emploi de différents alternatifs de programmes HIMO	77

Liste des Tableaux

		Page
Tableau 1	Réalisations de FASO BAARA en HIMO entre 1991 et 2008 par bailleur de fonds	24
Tableau 2	Indicateurs de performance de FASO BAARA entre 1991 et 2008	25
Tableau 3	Situation des activités du programme aménagement des pistes entre 2001 et 2005 (KfW)	28
Tableau 4	Données relatives à l'aménagement des pistes rurales et sites antiérosifs par le FICOD	30
Tableau 5	Récapitulatif des emplois créés, des coûts financiers et des coûts de création d'emploi des Fonds pour promouvoir l'entrepreneuriat par le microcrédit	40
Tableau 6	Simulation pour une composante HIMO de 20 millions de dollars (E.-U.)	49

Sigles et Abréviations
SIGLES ET ABREVIATIONS

AGETIP	Agence pour l'Exécution de Travaux d'Intérêt Public
AGR	Activités Génératrices de Revenus
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
BA	Béton Armé
BACB	Banque Agricole et Commerciale du Burkina
BE	Bureau d'Etudes
BIT	Bureau International du Travail
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CNPS	Conseil National pour la Promotion et la Protection Sociales
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
CSMOD	Le Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation
CSPS	Centre de Santé et de Promotion sociale
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DDC	Direction du Développement de la Coopération suisse
DEP	Directeur des Etudes et de la Planification
DGSPE	Direction Générale des Stratégies et Programmes d'Emploi
DRED	Direction Régionale de l'Economie et du Développement
DRID	Direction Régionale des Infrastructures et du Désenclavement

E.-U.	Etats-Unis d'Amérique
FAARF	Fonds d'Appui aux Activités Rémunératrices des Femmes
FAFPA	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage
FAIJ	Fonds d'Appui aux Initiatives des Jeunes
FAPE	Fonds d'Appui à la Promotion de l'Emploi
FASI	Fonds d'Appui au Secteur Informel
Faso Baara	Agence d'exécution des Projet de Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
FATE	Formation et Assistance Technique aux Entreprises
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FER-B	Fonds d'Entretien Routier du Burkina
FICOD	Fonds d'Investissement pour les Collectivités Décentralisées
FICOM	Fonds d'investissement communal
FONA-DR	Fonds National d'Appui aux travailleurs Déflatés et Retraités
GTZ	Coopération Allemande au Développement
HIEQ	Haute Intensité en Equipement
HIMO	Haute Intensité de Main d'Œuvre
IDA	Association Internationale de Développement (Le fonds de la Banque mondiale pour les plus pauvres)
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau – Banque de financement de la Coopération Allemande
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MID	Ministère des Infrastructures et du Désenclavement

MJE	Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi
MJFPE	Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi
MO	Main d'œuvre
MOD	Maître d'Ouvrage Délégué
MONQ	Main d'œuvre non-qualifiée
MOQ	Main d'œuvre qualifiée
MOS	Maître d'œuvre Social
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act (Programme National de Garantie de l'Emploi en Inde)
OCB	Organisation Communautaire de Base
OIT	Organisation International du Travail
ONPE	Office National de la Promotion de l'Emploi
ONEF	Observatoire National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ORD	Office régional de développement
PACVU	Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaines
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAPME	Projet d'appui à la création des petites et moyennes entreprises
PDVM	Programme de Développement des Villes Moyennes
PEA	Programme de l'Eau et de l'Assainissement pour l'Afrique
PFA	Projet Fonds d'Auto promotion à l'Est

PIP	Programme d'Investissement Public
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PNE	Politique Nationale de l'Emploi
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PrEst	Programme Pistes Rurales de l'Est
PST	Programme Sectoriel des Transports
PSTP/HIMO	Programme Spécial de Travaux Publics à Haute Intensité de Main-d'œuvre
SCADD	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNEBTP	Syndicat National des Entrepreneurs du Bâtiment et des Travaux Publics
SP/CNPS	Secrétariat permanent / Conseil National pour la Promotion et la Protection Sociales
TIPE	Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
TOD	Textes d'Orientation de la Décentralisation
UE	Union Européenne

Avant Propos

Ce rapport a été commissionné par le Bureau international du travail afin de tirer profit de plus de trente ans de coopération entre le BIT et le Gouvernement du Burkina Faso dans le domaine des travaux publics à « haute intensité de main-d'œuvre » (HIMO). Le rapport tente de suivre l'évolution de l'approche au Burkina à partir des caractéristiques assez divergentes des différents programmes mis en œuvre pendant cette période, d'évaluer les points forts et les faiblesses de ces programmes ainsi que leurs potentialités et limites par rapport aux politiques nationale de l'investissement, de l'emploi et de la protection sociale. Finalement l'étude propose une série de recommandations pour la mise en œuvre de l'approche HIMO dans différents programmes envisagés ou en cours de formulation.

Le rapport est basé sur différentes sources d'informations et de réflexion. En premier lieu, différents rapports techniques, rapports de mission, documents de politique ont été mis à la disposition du consultant par le BIT. Deuxièmement, le consultant a profité du point de vue de différents interlocuteurs qui ont entrepris récemment des missions d'appui technique au Burkina dans le contexte général de ce rapport. Le consultant remercie en particulier Marc van Imschoot et Eléonore d'Achon, experts du BIT, pour leurs contributions, avis techniques, conseils et appuis. Finalement, l'auteur lui-même a été Conseiller Technique Principal du Programme Spécial de Travaux Publics à Haute Intensité de Main-d'œuvre (PSTP/HIMO) en 1982-1985 et a entrepris de nombreuses missions d'appui technique dans le domaine HIMO pendant les années qui suivaient.

Finalement, les avis et recommandations du rapport sont celles de l'auteur seul et n'engage aucunement le BIT. Cependant, il est à espérer que ce rapport jette les bases d'un débat ouvert parmi les responsables politiques et techniques sur la place des stratégies « HIMO » dans les politiques et programmes investissement-emploi-protection sociale au Burkina.

I. Introduction

1.1. Objet de l'étude

Les émeutes des jeunes, des étudiants et des militaires qui ont eu lieu entre février et avril 2011 ont déclenché une prise de conscience des décideurs politiques ainsi que des agences de coopération sur l'importance de l'emploi pour la paix, la stabilité et le développement au Burkina. Le Ministre de l'Economie et des Finances, lors de sa visite à Washington à l'occasion des Assemblées annuelles du Fonds monétaire international et du Groupe de la Banque mondiale (Septembre 2011), a exprimé le souhait de travailler sur l'épineuse question de l'emploi des jeunes, y compris par le biais de l'approche HIMO. Dans ce contexte, le Ministre a informé une mission de la Banque mondiale que le Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi est en train de préparer une note sur les programmes d'emploi qui permettront de répondre à ces préoccupations.¹

Cette requête sur l'emploi des jeunes vient en plus de l'élaboration d'une opération sur les filets sociaux. En effet, le travail conjoint du Gouvernement, de la Banque mondiale et du BIT au cours des deux dernières années sur la revue des filets sociaux au Burkina Faso montre que la portée et la couverture du système de filets sociaux existant sont trop restreintes, et que la plupart des interventions ont une échelle plutôt petite et sont conçues comme des programmes temporaires.

C'est ainsi que le Burkina a décidé de se doter d'une Politique Nationale de Protection Sociale² répondant à une préoccupation de mettre en place un dispositif permettant liant la protection sociale à l'emploi afin d'éviter de réagir de manière ponctuels aux crises sociales, économiques et environnementales. Cette Politique National de Protection Sociale, nouvellement formulée, consacre son Programme 3à « Garantir une sécurité de l'emploi et un revenu minimal aux populations » à la « Mise en œuvre de programmes HIMO afin de réduire la vulnérabilité des populations les plus pauvres par la garantie d'une sécurité minimale de revenus et en favorisant l'accès au marché du travail. » En ce qui concerne la Politique Nationale de l'Emploi, elle place l'approche HIMO comme instrument privilégié de mise en œuvre de la création d'emploi. Et par rapport au secteur des investissements en infrastructures et transports, le Ministère des Infrastructures et du Désenclavement est appuyé depuis 2002 par la Coopération suisse dans la mise en place d'un projet de pistes rurales dans la Région Est réalisées en HIMO. Sa pertinence a menée l'Union Européenne à financer une étude pour examiner la faisabilité de projets de desserte rurale dans quatre autres régions. D'ailleurs l'approche HIMO pourrait être intégrée dans la composante « pistes rurales HIMO » du Programme sectoriel des Transports (PST2).

En résumé, différents institutions gouvernementales et partenaires sont en train de découvrir ou d'approfondir l'approche HIMO pas seulement en tant que réaction aux différentes situations conjoncturelles - sociales, économiques ou bien environnementales - d'urgence, mais plutôt comme réponse au sous-emploi et de vulnérabilité chronique. Ce renouveau d'intérêt est dû au

¹ Voir Aide Mémoire d'une mission Banque Mondiale sur les Filets Sociaux et l'Emploi, 26 septembre – 7 octobre 2011 et Programme Spécial de Création d'Emplois pour les Jeunes et les Femmes, formulé par le Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, Octobre 2011.

² Voir Projet de Politique National de Protection Sociale, Octobre 2011, Gouvernement du Burkina Faso.

fait qu'avec l'approche HIMO, on s'en rend compte qu'on peut combiner les objectifs de création de l'emploi et de protection sociale avec ceux de la création des infrastructures et services de base. En plus, l'approche pourrait être mieux maîtrisée comme lien opérationnel entre les politiques nationales de l'investissement, de l'emploi et de la protection sociale.

La présente étude se situe dans le cadre du projet du BIT, financé par l'Union Européenne, « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » qui vise à promouvoir une stratégie intégrée de protection sociale et de l'emploi dans quatre pays de concentration, dont le Burkina Faso. Elle a pour objectif de tirer quelques leçons des expériences passées dans le domaine des programmes HIMO afin d'aider à répondre aux questions suivantes :

- Quelle rôle pourrait jouer l'approche HIMO dans le cadre d'une politique nationale de l'emploi, de protection sociale et d'investissement ;
- Comment peut-on au mieux réconcilier l'objectif de création d'emploi et de création des infrastructures de base d'une bonne qualité technique et aux coûts compétitifs ?
- Quel rôle peut et doit jouer l'approche HIMO dans la formulation des programmes sectoriels (urbains et ruraux) d'investissement tels que ceux cités ci-dessus ?
- Quels sont les grandes orientations à prendre pour la formulation des différents programmes nationaux actuellement à l'étude, tel que :
 - Une composante travaux publics à fort coefficient d'emploi (HIMO) envisagée dans le cadre d'une prochaine opération Banque Mondiale-IDA sur les filets sociaux et l'emploi;
 - Un Programme Spécial de Création d'Emplois pour les Jeunes et les Femmes, proposés par le Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnel et de l'Emploi (MJFPE) ;
 - Les grands programmes sectoriels, tel que le programme sectoriel de Transports (PST2).

1.2 Qu'est-ce que l'approche HIMO ?

L'approche HIMO telle que préconisée par le BIT a considérablement évolué au cours des trois dernières décennies. Initialement, l'approche visait à maximiser l'utilisation de la main-d'œuvre dans les petits travaux en milieu rural. L'approche HIMO a souvent été synonyme de petits travaux à basse productivité et temporaires en réponse aux crises. Ainsi, l'approche était-elle quasi exclusivement envisagée comme moyen « d'occuper » la main-d'œuvre, sans prêter suffisamment d'attention aux résultats du travail. Dans ce contexte, une série de critiques ont été émises sur de telles approches. Ainsi le BIT à travers ses programmes dans différents pays, a-t-il par la suite orienté sa coopération vers des programmes durables, du point de vue technique ainsi qu'économique. En bref, les infrastructures créées par l'approche HIMO devraient en principe être de qualité et de coûts comparables à celles construites par des techniques classiques basées sur l'équipement lourd. D'ailleurs l'approche HIMO ne s'applique-t-elle pas à toute la gamme d'infrastructures. Celle-ci doit en principe être utilisée uniquement dans les cas où les critères de coût et de qualité peuvent être satisfaits.

L'évolution de l'approche a également pris en compte les éléments suivants :

- Les programmes peuvent être multisectoriels et orientés vers des régions ou circonscriptions géographiques spécifiques où sont réalisées différentes catégories d'infrastructures dans un but de développement local intégré ;
- Les programmes peuvent aussi être sectoriels (transports, irrigation, protection de l'environnement, etc.). Dans ce cas, ils sont le plus souvent mis en œuvre par les départements techniques responsables du secteur ;
- Les programmes peuvent intervenir en milieu rural comme en milieu urbain ;
- Alors qu'au départ les travaux étaient réalisés en régie (c'est-à-dire par des travailleurs engagés directement par l'Etat), la plupart de programmes sont actuellement réalisés par de petites ou moyennes entreprises - ou par des organisations communautaires - ayant reçues au préalable une formation théorique et pratique par le biais des chantiers-écoles ;
- Bien que l'on associe habituellement les travaux HIMO à une faible productivité des travailleurs, les systèmes de rémunération – tels que le paiement à la tâche – sont désormais introduits pour stimuler un meilleur rendement. Pour que les travaux HIMO représentent une alternative valable et soient compétitifs avec les méthodes basées sur l'équipement lourd, il faut que les travailleurs soient productifs et bien rémunérés ;
- Des activités de formation peuvent être associées aux travaux HIMO afin d'améliorer la qualité et la durabilité des travaux ainsi que d'aider les travailleurs à trouver des emplois durables à la fin des travaux ;
- L'outillage et l'équipement utilisés sur les chantiers doivent encourager la productivité du travail dans des conditions de sécurité ;
- Les responsables des programmes et chantiers doivent veiller au respect des normes internationales du travail ;
- L'approche ne devra pas être figée mais adaptée aux coûts et conditions de travail locaux.

Bien que l'approche HIMO peut toujours être considérée comme une mesure de protection sociale, il faudra veiller à ce que cette façon d'appréhender l'HIMO ne compromette pas les progrès réalisés par le BIT et les gouvernements nationaux pour réorienter l'approche en faveur de l'emploi productif et durable. L'utilisation des travaux HIMO dans le cadre d'un programme de protection sociale fait courir le risque de revenir au point de départ d'il y a trente ans, quand les résultats du travail (en termes d'infrastructures ou de biens communautaires) étaient négligés en faveur du « vite fait » une situation qui est en partie responsable de la déconsidération ou de « l'oubli » de l'approche pendant ces dernières années.

1.3 Pourquoi l'HIMO ?

Les approches HIMO ont vocation de jumeler deux objectifs distincts : créer de l'emploi et construire des infrastructures productives, sociales, marchandes ou de protection de l'environnement. La typologie des programmes – et le cadre institutionnel le plus approprié pour leur mise en œuvre - peut varier considérablement.

Ils peuvent être mis en place en tant que réponse à une situation de crise pour créer de l'emploi, redistribuer de revenus en faveur des populations sinistrées et reconstruire ou améliorer les infrastructures détruites. Ils peuvent au contraire être mis en place pour répondre aux situations structurelles ou saisonnières de chômage, de sous-emploi ou de précarité de l'emploi.

Les approches HIMO sont le plus souvent perçues comme réponse *temporaire* à une situation de crise, c'est-à-dire, des catastrophes naturelles ou conflits politiques. Le fait que le Gouvernement du Burkina Faso ait fait appel aux approches l'HIMO suite aux émeutes et manifestations de jeunes qui ont secoués le pays en avril-mai 2011 est révélateur du fait que celles-ci sont le plus souvent perçues comme réponse à une crise.

Toutefois, l'approche HIMO peut également faire partie d'un dispositif *permanent* de lutte contre le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi. En 1982, le Programme Spécial de Travaux Publics à Haute Intensité de Main-d'œuvre (PSTP/HIMO) a été en partie mis en place pour répondre à la situation de sécheresse qui balayait le Sahel. Le programme a également été conçu comme réponse aux problèmes de chômage et de sous-emploi structurel et saisonnier. En effet, hors de la période d'hivernage (mai - septembre) - où la population active est mobilisée pour les travaux agricoles - la population rurale, et surtout les jeunes, n'ont pratiquement pas d'occupation productive pendant le reste de l'année. D'ailleurs les enquêtes menées à l'époque ont démontré que la majeure partie de la population de la couche d'âge de 20 à 45 ans migrait vers la Côte d'Ivoire en quête d'emploi pendant la saison sèche.

Un autre exemple où l'HIMO est intégré dans un dispositif permanent de création de l'emploi est la loi portant garantie à l'emploi rural en Inde (NREGA)³. Ce dernier n'a pas été mis en place pendant une situation de crise, mais au contraire pour tenter de redistribuer une partie des bénéfices de la croissance économique en Inde pour répondre à une situation de pauvreté, d'inégalité et de sous-emploi en milieu rural. Ce programme est conçu non comme une réponse à des « risques » conjoncturels, mais plutôt comme un pas significatif vers le droit au travail. Le ratio main-d'œuvre / matériaux de construction ne doit pas être moins que 60 / 40 et les types de travaux (hydraulique villageoise, petits travaux d'irrigation et de lutte antiérosive) se prêtent bien aux technologies HIMO.

En résumé, l'approche HIMO se prête à de multiples situations et objectifs. Mais les éléments communs de l'approche sont que :

- Elle doit être une composante intégrale d'une politique de l'emploi et/ou de la protection sociale ;
- Elle doit s'assurer de la création des infrastructures et biens de bonne qualité technique et d'intérêt public ; et finalement
- Elle doit avoir comme objectif la création d'emplois productifs, rémunérés et librement choisis.

Tout en reconnaissant que les programmes HIMO comprennent des objectifs multiples et peuvent se prêter à des situations différentes, ils peuvent être évalués selon l'une des deux perspectives suivantes :

³ The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA), <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>.

1. Mettre en place des infrastructures utiles tout en optimisant la part du budget d'investissement consacrée à la main-d'œuvre, sans compromettre la qualité et le coût des travaux ;
2. Répondre valablement à la demande de la population en situation de chômage ou sous-emploi pour des nouvelles opportunités d'emploi.

La première approche donne priorité à l'investissement et intègre l'emploi comme objectif secondaire. Elle a l'avantage d'être durable dans le temps car elle peut se greffer sur les ressources existantes (par exemple, un budget d'investissement déjà alloué) ou complémentaires (appui budgétaire sectoriel et fonds d'investissement fourni par les partenaires financiers). Par ailleurs, elle nécessite des ressources supplémentaires uniquement pour couvrir les besoins en formation et en coopération technique spécifiques à la mise en œuvre de l'approche HIMO. Bien qu'elle puisse contribuer valablement à diminuer le niveau de chômage et de sous-emploi, elle reste néanmoins une solution partielle. Elle est déterminée et circonscrite par **l'offre** des ressources d'investissement public.

La deuxième approche donne priorité à **la demande** pour l'emploi, et à partir de cet objectif principal, elle doit créer ou offrir des opportunités d'emploi productifs ou utiles pour répondre à cette demande. Alors, le budget d'un tel programme devra financer ces activités (création des infrastructures ou bien prestations de services) qui pourront utilement occuper la totalité des demandeurs d'emploi de manière productive. L'exemple extrême de cet approche serait un programme qui garantie de l'emploi à toutes les personnes qui en demande.⁴

On peut considérer les deux perspectives comme étant contigües au lieu de distinct l'une de l'autre. Dans la conception d'un programme HIMO on peut mettre l'accent sur l'une ou l'autre dimension selon les contraintes et opportunités de la situation locale. Il faut aussi souligner que les deux perspectives contribuent à une augmentation considérable d'opportunités d'emploi favorisant en majorité la main-d'œuvre non qualifiée.

Ces précisions sur la conception de l'approche HIMO la place dans une logique emploi-protection sociale-investissement et serviront comme base pour comparer et analyser les expériences HIMO au Burkina Faso ainsi que les possibles orientations des programmes actuellement à l'étude.

II. Revue des programmes et expériences HIMO au Burkina Faso

2.1. Critères de la revue

Cette section présente une analyse comparative des différentes expériences et programmes HIMO mis en œuvre depuis le début des années 1980. Cet aperçu est largement basé sur les données disponibles dans les différents rapports mis à la disposition du consultant (voir

⁴ Pour la théorie de l'approche où l'Etat assume le rôle d'employeur de dernier recours voir: L.R. Wray, "The Employer of Last Resort Programme: Could It Work for Developing Countries?" Economic and Labour Market Paper 207/5, International Labour Office, Geneva, August 2007 <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-5.pdf> . Aussi le Réseau des Economistes pour le Plein Emploi contient une bibliographie compréhensive sur le sujet : www.economistsforfullemployment.org .

Annexe 2). Les données disponibles ne sont toujours pas comparables et présentent de sérieuses lacunes et faiblesses. Néanmoins, celles-ci permettent de présenter un ordre de grandeur afin d'appréhender certains critères tels que les coûts des réalisations, le montant des revenus distribués en tant que rémunération des travailleurs et le nombre d'emplois créés. L'analyse portera d'ailleurs aussi sur des appréciations qualitatives. Parmi les différents critères utilisés dans cette analyse, on peut citer les suivants :

- Coût et quantité des investissements ;
- Nature des travaux (type d'infrastructures) ;
- Emplois créés ;
- Masse salariale distribuée ;
- Niveau et modalités de rémunération ;
- Cadre institutionnel de mise en œuvre ;
- Modalités de financement.

Par ailleurs, l'analyse porte sur l'évolution de l'approche dans le temps.

2.2 Revue des projets HIMO de 1997 à nos jours

2.2.1 Projets pilotes de travaux HIMO dans les régions de Koupéla et de Fada N'Gourma

Les premières expériences des travaux HIMO datent de 1975-1980 « quand le Burkina Faso a entrepris la mise en œuvre des programmes à Haute Intensité de Main d'œuvre. . . grâce à l'assistance technique du Bureau international du Travail (BIT) et l'appui financier de la Suisse et de la Norvège. . . » Il s'agissait de l'exécution de deux projets pilotes de « promotion de l'emploi rural par l'investissement humain » dans les Offices régionaux de développement (ORD) de Koupéla et de Fada N'Gourma.⁵

Selon une revue des projets et programmes d'emploi entrepris [pour la Banque mondiale] en mai 2011,⁶ « l'expérience des deux projets pilotes a été concluante et l'impact sur les bénéficiaires a été jugé satisfaisant par le gouvernement burkinabè et les partenaires techniques et financiers. Fort des résultats positifs des deux projets pilotes, le pays va bénéficier de l'appui d'un projet interrégional lancé par le BIT et le PNUD dans le cadre du « programme mondial de l'emploi. »

Ces projets pilotes faisaient partie d'une logique du « développement rural intégré » qui était en vogue avec la Banque mondiale, l'Union Européenne et d'autres bailleurs de fonds pendant les années 1970. Les réalisations se limitaient aux pistes agricoles de désenclavement ainsi que à la petite hydraulique villageoise, en particulier les puits. Les structures de mise en œuvre, les ORD, étaient à l'époque des institutions puissantes appuyés par les bailleurs de fonds afin de piloter la politique du développement rural intégré. Les données plus précises sur les modalités de mise en œuvre, des coûts, de l'emploi créé et de l'impact et ces projets ne sont plus disponibles.

⁵ Kobra, Karim. Revue des Projets et Programmes d'Emploi au Burkina Faso, Rapport Préliminaire. Mai, 2011.

⁶ Ibid.

2.2.2 Programme Spécial de Travaux Publics à Haute Intensité de Main-d'œuvre (PSTP/HIMO) – 1982 - 1987

Le PSTP/HIMO a été mis en œuvre au Burkina à partir de 1982 s'inspirant largement d'un modèle que le BIT a appliqué dans de nombreux pays en développement. Suite à la Conférence Mondiale sur l'Emploi de 1976, le BIT a mis en place, au sein de son Département de l'Emploi, un Service des Programmes d'Emploi d'Urgence et a formulé des « Principes Directeurs » pour servir comme guide pour la formulation, l'exécution et l'évaluation des programmes « PSTP/HIMO ». Dans les années 1980, ce programme global a concerné 32 pays en voie de développement, dont 23 en Afrique, avec des déboursements annuels aux environs de 23 millions de dollars des Etats-Unis.⁷

Suite à une demande du gouvernement de la Haute Volta,⁸ le Bureau international du Travail a formulé un programme PSTP/HIMO pour un montant d'environ 3 millions de dollars E.-U. financé par le Royaume des Pays Bas et consacré au coût des investissements et avec un budget d'environ 1 million de dollars financé par le PNUD consacré à la formation et la coopération technique.

Dans le cadre de ce programme, le Gouvernement est intervenu dans une trentaine de villages sur le plateau central⁹ du pays, dans les zones de peuplement dense et caractérisées par une forte migration vers la Côte d'Ivoire pendant la saison sèche.

Lors de sa phase pilote de 1982-1986, le Programme a permis de réaliser les infrastructures suivantes :

- la construction de 9 banques de céréales ;
- la construction de 61 puits alimentaires,
- la construction d'une pharmacie villageoise,
- la construction de 1850 diguettes antiérosives,
- le reboisement sur une superficie de 258,5 hectares,
- la construction et la gestion de 9 banques de céréales,
- la construction de 14 pistes rurales ;
- la construction de 7 centres de santé et de promotion sociale.

Les données sur les coûts des investissements sont peu fiables. Une récente revue des programmes¹⁰ à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso donne le coût total (investissements plus coopération technique) à environs 2 milliards de FCFA (soit environs 4,5 millions de dollars des E.-U.). On peut estimer que la part consacrée aux investissements représente 70% du coût total du programme. Il serait hasardeux d'estimer le montant distribué à

⁷ International Labour Organisation, Advisory Committee on Rural Development. "Review of ILO rural development activities since 1983," Geneva. 1990.

⁸ Désignation du Burkina Faso à l'époque.

⁹ Le PSTP est intervenu dans les provinces du Boulkiemdé, du Passoré, du Sanmatenga et du Yatenga dans le Plateau Mossi.

¹⁰ Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso, Rapport provisoire, OUEDRAOGO M. Barthélemy et OUANDAOGO Arzouma, Gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011.

la main-d'œuvre ou bien de calculer le coût de création d'un emploi car les chiffres avancés dans différents rapports varient énormément.¹¹ Selon les chiffres avancés dans différents rapports, le PSTP – entre 1982 et 1987 - aurait créé environ 800.000 journées de travail, l'équivalent à presque 13.000 emplois à plein temps par an.¹² Le ratio main-d'œuvre par rapport au coût total d'investissement était de 45%.¹³

Le programme payait un « encouragement » de 300 FCFA par jour aux travailleurs, ce qui valait environs 1 \$ E.-U. par jour. La politique de rémunération faisait débat. D'une part, certaines ONG voyaient mal comment le programme pouvait rémunérer les travailleurs provenant des villages bénéficiaires pour la réalisation de petites infrastructures villageoises pour lesquelles ils étaient les principales bénéficiaires. D'autre part, certains critiquaient le programme pour sa rémunération en-dessous du SMIG qui, à l'époque, était fixé à 900 FCFA par jour, trois fois plus que le taux appliqué par le programme. Le taux choisi était finalement une estimation du taux de rémunération appliqué dans l'agriculture paysanne et le secteur informel en milieu rural. L'objectif était d'évoluer vers une économie rurale monétarisée sans pourtant introduire des distorsions majeures dans le marché du travail en milieu rural.

Le PSTP-HIMO était piloté par un service spécial créé au sein de l'Office National de la Promotion de l'Emploi, un Office semi-autonome rattaché au Ministère du Travail, de la Sécurité Sociale et de la Fonction Publique. Cet arrangement avait l'avantage d'assurer un contrôle centralisé et efficace de la gestion financière du programme et des travaux. Toutefois, étant donné que les infrastructures étaient du ressort de différents ministères ou départements techniques (agriculture, transports, environnement, ressources hydrauliques, santé, éducation), la collaboration interministérielle fut complexe et les travaux n'ont pas bien été intégrés dans le programme régulier d'activité de ces départements. Aussi, l'inévitable question de fonctionnement et d'entretien des infrastructures réalisées se posait. D'ailleurs le Ministère du Travail n'a pas pu prendre en charge sur son propre compte la capacité technique et logistique (ingénieurs, équipement, véhicules, chefs de chantiers, etc.) nécessaire pour la réalisation et l'entretien des travaux une fois l'assistance technique étrangère terminée. Malgré les faiblesses de ce programme sur les plans institutionnel et technique, elle a eu le mérite d'introduire et expérimenter l'approche HIMO au Burkina et d'avoir eu des impacts positifs sur les revenus et les infrastructures au niveau villageois.

Le PSTP/HIMO a fait l'objet de plusieurs évaluations indépendantes. En 1987, il a été décidé d'utiliser le reliquat de fonds disponibles pour une phase intermédiaire afin d'expérimenter une modalité d'exécution différente dans un secteur précis, c'est-à-dire celui des pistes de desserte rurale. Au lieu de travailler en régie (paiement direct de la main-d'œuvre par le Ministère du

¹¹ La Revue des Projets et Programmes d'Emploi au Burkina Faso de K. Kobré, donne des montants différents (soit 206 [p. 55], soit 243 [p.60], millions de FCFA de masse salariale distribuée, tandis que sur la base des chiffres du rapport de B. Ouédraogo et A. Ouandaogo, la masse salariale aurait été plus de 606 millions de FCFA. Selon les chiffres avancés dans ce dernier rapport, on peut calculer le coût de création d'un emploi, assistance technique compris, à seulement 1,35 dollars E.-U., ce qui semble excessivement bas et peu réaliste.

¹² Le rapport de K. Kobré indique que 12,896 travailleurs ont été mobilisés. Deux rapports de B. Ouédraogo affirment que « plus de 800.000 H/J, soit 2.523 emplois par an, ont été créés entre 1982 et 1987 ». Voir B. Ouédraogo et A. Ouandaogo, op. cit., p. 26 ; et Barthélémy M. Ouédraogo, « Mission de Formulation d'un Programme de Rehabilitation d'Infrastructures Urbaines au Burkina Faso, » Rapport préparatoire, Novembre 2003, p. 8.

¹³ B. Ouédraogo et A. Ouandaogo, op. cit., p. 26.

Travail), le programme a formé des entreprises et bureaux d'étude dans la construction de 10 kilomètres de piste par des techniques HIMO. Cette phase a marqué l'émergence d'une nouvelle approche faisant appel au secteur privé pour la réalisation des travaux publics. Aussi, des efforts ont été fait pour impliquer davantage les services techniques. Ainsi, au lieu d'envisager la mise en œuvre de l'approche HIMO dans le contexte d'un programme spécial (et extra budgétaire), on a fait un pas vers intégration l'approche HIMO au sein des programmes et budgets réguliers des départements techniques responsables.

Le défi a alors consisté à convaincre le Ministère de Travail de jouer un rôle plus indirect de contrôle et d'évaluation et de permettre aux Ministères techniques - en collaboration avec le secteur privé - de jouer le rôle d'exécution, ceci dans un souci de continuité de l'approche dans le temps, même après le retrait de l'assistance technique et financière des bailleurs. Lors de l'achèvement de ce chantier pilote, la route a été inaugurée conjointement par les Ministres du Travail et des Travaux Publics, un événement hautement symbolique illustrant une reconnaissance de leurs rôles respectifs.

2.2.3 Le Programme de Développement des Villes Moyennes (PDVM) 1992 - 1997¹⁴

Conçu en 1990 par le Gouvernement du Burkina Faso, le PDVM vise à renforcer les capacités techniques, financières et institutionnelles des dix villes secondaires du Burkina Faso pour en faire des collectivités décentralisées fortes et autonomes et des pôles de développement intermédiaires, capables de contrebalancer la forte attractivité des deux grandes métropoles d'Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

L'appui de la Direction du Développement et de la Coopération suisse (DDC) à ce Programme Villes moyennes s'est réalisé dès 1992 à Ouahigouya et dès 1997 à Fada N'Gourma et Koudougou, conformément aux finalités générales d'améliorer la qualité de vie des populations urbaines et d'intensifier les échanges ville-campagne. Les réalisations dans cette période se résument ainsi:

- la création de 3 Etablissements Publics Communaux de Développement (EPCD), Maîtres d'Ouvrages Délégués pour les Communes ;
- la réalisation du grand marché de Ouahigouya (1500 boutiques et 600 étals), de Fada N'Gourma et de Koudougou (1 800 boutiques et 700 étals) ;
- le renforcement des capacités techniques, financières et organisationnelles des 3 communes ,des PME et des associations locales.¹⁵

Ce programme présente un montage original considérant les infrastructures marchandes (marché, gare routière, abattoir) comme moyen de développement au service des communes. Ainsi les infrastructures marchandes (par exemple : marché central à Ouahigouya) permettaient aux communes de disposer non seulement d'infrastructures modernes mais aussi de revenus importants permettant le financement d'autres infrastructures, notamment d'ordre social.

¹⁴ Ce texte est tiré largement de Van Imschoot, op. cit., p. 8.

¹⁵ B. Ouédraogo et A. Ouandaogo, op. cit., p. 29.

Ce programme a opté pour un appui aux villes par la maîtrise d'ouvrage délégué par la création des EPCD (Etablissement Public Communal de développement), instrument d'appui technique local créé pour travailler aux services des communes. Ainsi la Coopération Suisse a-t-elle avant tout privilégié une approche mobilisant et appuyant les capacités des acteurs à la base pour qu'ils prennent en charge leur développement.



Photo 1 : Construction du marché central de Koudougou comprenant 1210 boutiques, dont 755 déjà achevées et 619 étals à construire, utilisant des briques en terre comprimée.



Photo 2 : Belle construction des boutiques en voûte par des petites entreprises locales, formées sur place, évitant l'utilisation d'une charpente en bois, qui est une ressource rare au Burkina Faso.



Photo 3 : Production de BTC par des petites entreprises locales utilisant des presses manuelles.



Photo 4 : Marché de Zakin, très bien construit, comprenant 64 boutiques, 234 étals, 322 places au sol et une boucherie, pour un coût total de 135 millions FCFA et fonctionnel en partie.

Les caractéristiques de ce programme sont : des innovations porteuses dans la construction (introduction des briques et blocs en terre comprimée) et la gestion des marchés, la formation des artisans (petites entreprises de fabrication de briques en terre comprimée) et la formation sur le tas des micro-entreprises locales. Les différentes techniques utilisées (voir illustrations) répondaient entièrement aux objectifs d'un projet HIMO tel que conçu par le BIT :

- l'utilisation optimale des matériaux locaux qui permet une économie en devises ;
- une construction à haute intensité de main-d'œuvre favorisant l'économie locale (le coût de la main d'œuvre pour une construction varie entre 40 et 50% du budget de la construction) ;
- une valorisation des ressources humaines locales (formation des petites entreprises locales).

2.2.4 Projet pilote de Construction d'Infrastructures Urbaines de Kaya (1994 – 1999)

Vers les années 1990, le BIT a commencé à étendre l'approche HIMO, qui jusqu'à là était exclusivement rural, vers des milieux urbains. Deux programmes de réhabilitation des quartiers pauvres ont été lancés en Tanzanie (Hanna Nassif, quartier de Dar es Salaam) et en Ouganda (Kalerwe, quartier de Kampala).¹⁶

Dans la même période au Burkina, un processus de décentralisation a été lancé avec d'abord la désignation et ensuite l'élection des maires des villes secondaires et une volonté de donner plus de responsabilité aux circonscriptions locales dans l'équipement et les services à la population. « La participation des populations à leur développement à travers un dispositif de décentralisation accompagné par des mesures de déconcentration des services techniques étatiques est considérée comme le levier du développement. La décentralisation constitue un moyen privilégié de promotion de la gouvernance locale. Elle implique le transfert de pouvoirs (politiques, économiques et socioculturels) et de ressources à des collectivités locales administrées par des autorités locales élues par les populations. . . .Le Burkina Faso a renoué avec la décentralisation en 1993. En 1998, le processus a été marqué par l'adoption des Textes d'orientation de la décentralisation (TOD). »¹⁷

C'est ainsi, qu'avec l'assistance technique du BIT et une subvention de la Belgique (de 474 956 dollars des E.-U.), le Gouvernement (l'Office National de la Promotion de l'Emploi) a mis en œuvre de 1994 à 1999 un projet d'infrastructures urbaines dans la ville secondaire de Kaya (projet BKF/90/02M/BEL). Le BIT a assuré l'assistance technique. Les objectifs du projet étaient :

- assainir la ville de Kaya en vue de l'amélioration des conditions de vie de la population ;
- créer des emplois à travers l'approche HIMO ;
- valoriser les entreprises du bâtiment et des travaux publics (BTP) et les Bureaux d'Etudes en leur apportant une formation susceptible d'améliorer leurs capacités techniques et organisationnelles ;
- renforcer la capacité de la Mairie de Kaya dans son rôle de maître d'ouvrage ;
- tester une méthodologie HIMO d'exécution des ouvrages de voiries en milieu urbain.

¹⁶ Pour des plus amples informations sur ces deux premiers projets HIMO mis en œuvre par le BIT, voir Tournée, van Esch et de Bie, *Approches et Pratiques en Contrats Communautaires : Leçons tirées d'expériences de terrain*, Bureau international du Travail, Genève : 2004.

¹⁷ B. Ouédraogo et A. Ouandaogo, *op. cit.*, p. 17.

Malgré des retards encourus lors de l'exécution, ce projet a réussi à passer d'une logique de projet en régie vers un projet faisant appel aux compétences du secteur privé (BE et PME) en mettant en place des procédures claires et transparentes. Des structures ont été constituées sur place (Comité de pilotage, Equipe technique et Commission d'attribution des marchés) pour la réalisation des projets pilotes suivants : construction de caniveaux autour du marché avec des micro-entreprises locales, la voirie autour du marché en pavés de roche et de pavés autobloquants, la construction d'un pont-dalot par une entreprise locale de Kaya et la protection des berges avec des moellons latéritiques par des petites entreprises locales. »¹⁸

Aujourd'hui, le pavage (voir illustrations ci-dessous) autour du marché, est toujours dans un état impeccable malgré le passage journalier de véhicules poids lourds.

Ce projet pilote des années 90 a démontré les mérites d'une maîtrise d'ouvrage déléguée ou assistante au niveau communal, c'est-à-dire, le recours aux PME de la localité, la création d'emplois sur place et la transparence des procédures.¹⁹ Contrairement aux expériences des années 80, l'exécution du projet pilote de Kaya a marqué une innovation avec l'implication des entreprises privées du bâtiment et des travaux publics et des bureaux d'études et d'ingénierie dans les activités sur le terrain. L'exécution a été confiée aux entreprises et aux bureaux d'études.²⁰

Le coût total des travaux était de 126 millions de FCFA, l'équivalent de 225.000 dollars E.-U., ce qui représente 47% du financement total reçu de la Belgique (ainsi plus de la moitié a été utilisée pour la formation et l'assistance technique). La part de la main-d'œuvre dans ce montant s'élevait à 42% et le projet a créé des opportunités d'emploi pour plus de 400 travailleurs non-qualifiés et 200 travailleurs qualifiés avec au total presque 18.000 journées de travail créées. On peut estimer que le coût (hors assistance technique) pour la création d'une journée de travail productif en milieu urbain dans de bonnes conditions de sécurité s'est élevé à 12,50 dollars E.-U.

« Le problème majeur de la ville de Kaya (voir illustrations ci-après) est son assainissement. La dégradation des bassins versants sont à l'origine de ce problème qui ne peut qu'être résolu par un aménagement complet comprenant le reboisement des parties hautes des bassins versants, la construction des diguettes (lutte antiérosive) et d'un barrage de stockage des eaux de ruissellement avant la construction des caniveaux au centre ville. »²¹ Ainsi, les besoins et les potentialités des travaux HIMO sont énormes, à la fois dans des centres urbains secondaires comme dans leur périphérie en milieu rural.

¹⁸ Van Imschoot, M. ; Ouédraogo, Barthélemy M. et Debie, de Jean-Louis, « Rapport de mission d'identification de l'appui du BIT aux projets d'infrastructures favorisant la création d'emploi et la promotion des PME au Burkina Faso, » Bureau International du Travail, Décembre 2003, p. 12.

¹⁹ Van Imschoot, op. cit.

²⁰ Karim, op. cit. p. 55.

²¹ Van Imschoot, op. cit., p.12.

Illustrations de quelques réalisations urbaines à Kaya (BKF/90/02M/BEL) et problèmes majeurs d'assainissement



Photo 1 : Pont-dalot et canal de protection en aval construits en 1996 sur financement belge pour éviter la coupure d'accès à un secteur de Kaya pendant la saison de pluies.



Photo 2 : Situation en aval du pont-dalot, montrant l'érosion causée par un écoulement très fort lors de la saison des pluies.



Photo 3 : Situation classique à Kaya – manque d'assainissement en général.



Photo 4 : Aménagement de la voirie autour du marché central de Kaya en pavés de roche (abords) et de pavés autobloquant (voie centrale).



Photo 5 : Voirie en pavés terminée en 1998, toujours en très bon état malgré le passage fréquent de véhicules poids lourds.



Photo 6 : Ces projets pilotes utilisant des ressources locales (MO et matériaux locaux) ont générés ~ 600 emplois temporaires (42% MO).

2.2.5 L'Agence Faso Baara²² (1991 – 2008)

Les différentes agences de « Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi – TIPE » ont été créées pour accompagner les programmes d'ajustement structurel lancés par la Banque Mondiale dans les années 80 et 90 – et pour mitiger leurs impacts négatifs sur l'emploi et le niveau de vie des populations. La première agence – AGETIPE - a été créée au Sénégal en 1989 suite à une crise économique. Les émeutes qui ont eu lieu à Dakar en 1989-90 en réaction à la hausse des prix et le recul des services publics ont créé un sentiment d'urgence.

L'agence Faso Baara a été créée en 1991 par le Gouvernement burkinabé grâce à l'appui technique et financier de la Banque Mondiale. L'agence avait mis au centre de ses préoccupations la création d'emplois par la dynamisation du secteur des Petites et Moyennes Entreprises (PME) qui ont une valeur ajoutée dans l'économie. FASO BAARA est devenu un acteur incontournable dans le domaine du Bâtiment et Travaux Publics (BTP) réalisant plus de 190 milliards de travaux entre 1991 et 2008.

A ses origines, l'Agence Faso Baara, association reconnue d'utilité publique, était agence d'exécution du Projet de Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi du Burkina, sur crédit IDA. Elle a été dotée d'un budget de 30 millions US\$ pour une première période de quatre ans. A l'instar des autres agences "TIPE" les objectifs qui lui ont été initialement fixés par le Gouvernement et la Banque Mondiale étaient:

- créer à titre temporaire un nombre significatif d'emplois dans les zones urbaines (3.900 emplois d'une durée moyenne de 7 mois par an pendant 3 ans);
- améliorer, à travers des travaux urbains, le savoir-faire de la main d'œuvre, la compétitivité des PME, l'efficacité des institutions impliquées;
- démontrer la possibilité d'élargir le champ des travaux HIMO;
- mettre en œuvre des procédures simplifiées, transparentes et contrôlables dans la passation des marchés et le paiement des entreprises.

²² Ce texte est tiré largement de Van Imschoot, op. cit. et Kobré, op. cit.

Au terme des trois premières années d'activité, elle avait réalisé pour 4 milliards de FCFA de travaux répartis sur 170 contrats passés à des bureaux d'études et 233 à des entrepreneurs locaux (410 entreprises enregistrées). 16.000 emplois d'une durée moyenne de 45 jours avaient bénéficié d'une masse salariale de 900 millions FCFA

Ce premier bilan a montré l'efficacité de la mise en œuvre des projets, grâce aux procédures simplifiées de passation des marchés et de paiement des entreprises. Cependant les incitations de la Banque à décaisser rapidement ont abouti à ce que l'agence s'est adressée à des entreprises de taille moyenne du secteur moderne plutôt qu'aux petites entreprises qu'elle avait pour mission de renforcer aux termes de l'accord de prêt. D'autre part, comme pour d'autres agences "TIPE" la faible implication des bénéficiaires a été soulignée dès l'origine. Il est à noter qu'au cours de cette première phase, la GTZ a apporté son appui à Faso Baara pour instituer une composante "Formation et Assistance Technique aux Entreprises" (FATE).

Les statuts originels, taillés sur mesure pour le premier projet IDA, ont été amendés pour permettre à Faso Baara d'être agence d'exécution de tout projet pour tout bailleur. La fin du projet IDA (1996) a marqué une rupture tant au niveau des objectifs - abandon de l'objectif d'emploi quantifié - que des procédures de passation des marchés ou de qualification des entreprises et bureaux d'études. Les appels d'offre sont désormais ouverts à toutes les entreprises, sans condition de qualification préalable par l'agence.

Illustrations de quelques projets de Faso Baara réalisés en HIMO



Photo 1 : Réalisation de Faso Baara datant de 1995. Canal au secteur 19 à Ouagadougou construit en HIMO (creusement du canal par la MO locale, fond du canal en BA et berges en maçonnerie de moellons). Utilisation de pierres de Legma transporté par train de Bobo-Dioulasso à Ouagadougou.



Photo 1 : Axe Zonga – Centre Polyvalent dans la commune de Garango construit en 2002 à haute intensité de MO sur Fonds HIMO (KFW) avec Faso Baara comme MOD – Vue sur la couche de roulement en grave latéritique avec bombement correct et caniveaux réalisés en maçonnerie de moellons.

Selon les responsables de Faso Baara, leurs procédures d'attribution et de gestion des marchés demeurent plus efficaces que celles de l'Etat, bien que ce dernier s'en soit inspiré pour réformer ses propres procédures en 1995-1996. Par contre, la réforme en cours du Code des Marchés s'est faite sans y associer Faso Baara.

Les coefficients de main d'œuvre sont peu élevés: 10 à 15% pour les constructions en zone urbaine, 20% en zone rurale, 18% pour une voirie urbaine bitumée avec trottoirs en pavés-ciment. L'agence reconnaît qu'ils pourraient être sensiblement améliorés par un recours significatif aux matériaux locaux, qui ne sont utilisés qu'à la demande expresse du maître d'ouvrage (KFW). De même, le suivi de la création d'emploi et de la masse salariale distribuée n'est effectué que si le bailleur l'exige, notamment la Banque Mondiale/IDA et KFW qui impose un coefficient de main d'œuvre d'au moins 30%. La KFW suit avec son propre personnel cet indicateur pour ce qui concerne les pistes rurales qu'elle finance, de même qu'elle qualifie et forme les entreprises aux techniques HIMO, l'agence n'intervenant que pour l'attribution et la gestion des marchés d'études techniques et de travaux. Il en résulte une certaine incompréhension, la KFW privilégiant l'impact social et la formation HIMO des entreprises, tandis que Faso Baara souhaiterait prendre davantage en compte les références techniques et financières dans la présélection des entreprises.

En ce qui concerne le KFW, l'objectif des travaux HIMO est la création d'emplois de courte durée au profit des populations locales, à travers la construction de pistes et d'ouvrages hydrauliques. La main d'œuvre recrutée localement doit, par le biais de techniques appropriées et avec l'encadrement de l'entreprise exécutante, assurer la construction de la piste et être rémunérée en retour jusqu'à concurrence de 25% du montant du marché. Le coût total de financement des travaux HIMO pour le compte de KFW est à plus de 11 milliards de FCFA entre 1991 et 2008. Ce montant représente 6% des financements de l'Agence entre 1991 et 2008. La masse salariale partagée a été de 2 826 741 058 FCFA pour les travaux réalisés en HIMO.

Tableau 1: Réalisation de FASO BAARA en HIMO entre 1991 et 2008 par bailleur de fonds

Source de financement	Nombre de contrats signés	Montant du financement
KFWFICOM	238	3 409 006 740
KFWHIMO	59	1 447 866 643
KFWTIPE	392	6 450 090 847
Total	689	11 306 964 230

Source : FASO BARRA, rapport annuel exercice 2008

Les résultats globaux de FASO BAARA dans le domaine du Bâtiment et Travaux Publics (BTP) entre 1991 et 2008 sont présentés en fonction des indicateurs suivants :

Tableau 2: Indicateurs de performance de FASO BAARA entre 1991 et 2008

Création d'emplois	Valeur
Nombre d'emplois créés	167 900
Nombre homme jours correspondants	14 250 000
Masse salariale distribuée	25 000 000 000
Emplois permanents	4 200

Source : FASO BARRA, rapport annuel exercice 2008

Malgré les résultats obtenus à travers la réalisation des infrastructures, on remarque que l'approche HIMO a perdu du terrain au sein de l'Agence Faso Baara au profit des réalisations d'infrastructures en entreprise.

2.2.6 Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaines (PACVU) 1996 - 2002²³

Le PACVU, qui a bénéficié d'une assistance technique du BIT lors de sa formulation, a démarré en 1996, et comprenait deux composantes pour les villes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso :

- Composante Renforcement des Infrastructures primaires à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.
- Composante Renforcement des capacités des institutions.

« Dans son ensemble, le projet n'a pas un objectif de création d'emplois mais de réalisation d'infrastructures uniquement. C'est maintenant que ses premiers responsables commencent à s'intéresser à la dimension emploi. Il est à souligner que la réhabilitation physique des infrastructures était confiée à Faso Baara. »²⁴

[En ce qui concerne la première composante,] « les dépenses d'investissement sont consacrées aux travaux de voiries, du drainage des eaux pluviales, d'assainissement des eaux usées, de gestion des ordures ménagères et de déchets industriels et toxiques. Ces investissements visaient l'amélioration des conditions de vie des populations de ces deux villes et la mise en place de réseaux d'infrastructures primaires, afin de permettre aux collectivités locales la poursuite de programmes d'investissements propres, essentiellement orientés vers les infrastructures secondaires. »²⁵

Les statistiques sur le nombre d'emplois générés suite à la réalisation des infrastructures sont inexistantes. Cependant, il ressort des entretiens avec les responsables du projet des informations significatives en matière de création d'emplois à savoir :

- l'aménagement du Marigot Houet à Bobo-Dioulasso a nécessité 500 personnes par jour pendant six mois à raison de 1 000 F CFA par jour ;
- le Canal de Zogona a nécessité 200 personnes par jour sur 15 mois ;

²³ Ce texte est tiré largement de Van Imschoot, op. cit., p. 5-6.

²⁴ B. Ouédraogo et A. Ouandaogo, op. cit., p. 28.

²⁵ Van Imschoot, op. cit., p. 5.

- le Canal d'Oubritenga, 350 personnes /jour pendant 22 mois.²⁶

La deuxième composante sur le renforcement des capacités des institutions avait, entre autres, un objectif d'amélioration des méthodes de participation communautaire grâce à la mise en œuvre de projets de démonstration.

Le coût total du projet est de 37 millions de dollars EU financé en majeure partie par un crédit IDA. Le PNUD a contribué, à hauteur de 600.000 dollars EU, aux activités de commercialisation / promotion / formation ainsi qu'aux activités de vulgarisation liées à la composante participation communautaire. D'autres bailleurs tels que la Coopération française et la Coopération allemande (KfW) sont intervenus également.

La contribution du PNUD, le Projet BKF/94/006 – Renforcement institutionnel, Appui au Développement des Capacités Locales et des Initiatives de Base en Environnement Urbain - couvre la mise en œuvre de la sous-composante participation communautaire par le biais d'un Opérateur Spécialisé appelé Maître d'œuvre Social (MOS).

L'Agence d'exécution du BKF/94/006 est la cellule de Coordination et de Suivi du PACVU au Ministère chargé des Infrastructures. La mise en œuvre est confiée à un organisme coopérant qui est le Programme de l'Eau et de l'Assainissement pour l'Afrique (PEA) qui joue le rôle de MOS. Les objectifs suivants ont été assignés au projet :

- démontrer qu'en se basant sur la demande des populations et avec la participation active de celle-ci, il est possible de réaliser des équipements et d'organiser des services et de les gérer de façon durable ;
- renforcer les capacités des différents partenaires pour une planification à partir de la demande des populations.

Dans le cadre de ce projet 126 micro-projets ont été réalisés par Faso Baara pour un montant global de 1.200 millions FCFA, les salaires représentent 57 millions FCFA et le nombre d'hommes/jours travaillés est de 40 889 (emplois d'une durée moyenne de 89 jours). Lors de la formulation du PACVU en 1993, Faso Baara était la seule option possible pour administrer les contrats d'étude et les marchés de travaux d'une façon efficace.

Au début, ce projet a développé un manuel de procédures comprenant, entre autres, un menu d'investissements. Après une vaste campagne d'information et de sensibilisation dans tous les secteurs de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, un grand nombre de projets de proximité ont été financés avec une participation des communes et des bénéficiaires allant de 10 % (infrastructure sociale) à 30% (infrastructure marchande). Des contrats communautaires ont été développés, par exemple entre la commune et les associations, pour l'entretien de ces projets après leur achèvement.

Cette composante a été caractérisée par une forte demande pour des équipements de type tertiaire (alimentation en eau et assainissement et amélioration de l'environnement sanitaire). Le coût moyen de ces projets se situe autour de 8,5 millions FCFA (12.000 dollars EU). Globalement, on

²⁶ B. Ouédraogo et A. Ouandaogo, op. cit., p. 28.

peut conclure que cette sous-composante a été un succès grâce à l'implication de tous les acteurs au niveau de la commune, du secteur, de la société civile y compris les leaders traditionnels.

Bien que cette composante « participation communautaire » du PACVU puisse être perçue comme une expérience « HIMO », la masse salariale représentait moins de 5% du coût total du budget consacré aux micro-projets. Malgré le succès de la composante en termes de fonctionnalité des micro-projets et de participation communautaire, l'impact sur la création de l'emploi par rapport au montant total des investissements est demeuré en deçà de son potentiel. Néanmoins, la mise en œuvre de cette composante représente la première expérience au Burkina d'un dialogue entre la Banque Mondiale et ses interlocuteurs (le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère des Infrastructures, des Transports et de l'Habitat) d'un côté, et le BIT de l'autre, en vue d'intégrer l'emploi en tant qu'objectif explicite des programmes d'investissement public. Les premières expériences HIMO au Burkina, notamment le PSTP/HIMO et le Projet pilote de Construction des Infrastructures Urbaines à Kaya, était entièrement²⁷ financé par des bailleurs de fonds – sous la forme de subvention -acquis au préalable à l'approche HIMO. La stratégie engagée dans le cadre du PACVU s'est consisté à utiliser un financement déjà engagé par le Gouvernement auprès de la Banque Mondiale (crédit IDA) et de l'infléchir en faveur d'une plus grande création d'emploi. Bien qu'on ne puisse pas dire que la stratégie ait réellement fonctionné, cette expérience a marqué un passage de l'approche HIMO en termes de programmes « spéciaux » vers une approche en termes de programmes « réguliers » d'investissement public.

Sur cette base, un certain nombre de leçons pertinentes pour la formulation des projets HIMO peuvent être tirées :

- Ce projet représente une première expérience engagée par la Banque mondiale dans le domaine de la participation communautaire au Burkina. La Banque, qui se préoccupait peu de ce domaine auparavant, s'est appuyée sur des appuis techniques d'abord du BIT et ensuite par l'UNICEF. La participation communautaire peut prendre diverses formes, dont certaines ne sont pas automatiquement associées aux travaux HIMO. Ainsi, il faudra des interventions spécifiques pour assurer le respect de l'approche HIMO, au-delà de la participation communautaire.
- La participation communautaire doit être conçue « à la carte » selon les besoins spécifiques de chaque projet. Il est important de ne pas confondre une contribution des communautés aux projets dont ils sont les principaux bénéficiaires avec une obligation de contribuer à travers la fourniture de main-d'œuvre non-rémunérée.
- Il est nécessaire de cibler l'emploi en tant qu'objectif explicite de tout programme HIMO et mettre en place de système de performance, de suivi et d'évaluation spécifique à cet objectif. Il ne faut pas présupposer que l'emploi sera créé et maximisé uniquement du fait qu'il s'agit de micro-projets au bénéfice des communautés locales.

²⁷ C'est-à-dire fonds d'investissement, formation, appui institutionnel et coopération technique

2.2.7 Programme d'Aménagement de pistes à Haute Intensité de Main d'œuvre (2001-2005)²⁸

Bien que le PSTP/HIMO pendant sa dernière année (1986-87) ait utilisé l'approche HIMO pour la construction d'une piste rurale avec les entreprises formées à cet effet, le programme d'Aménagement de pistes à Haute Intensité de Main d'œuvre financé par la République fédérale d'Allemagne était le premier programme « sectoriel » d'une telle échelle. Le programme a démarré en 2001 avec, comme activité principale, le financement des projets HIMO à travers des entreprises locales. Le bilan de la première phase a été le suivant :

- le montant total du financement était de 1 233 581 500 F CFA ;
- le nombre de projets financés était de 40 ;
- la Main d'œuvre Qualifiée (MOQ) était de 120 personnes ;
- la Main d'œuvre Non Qualifiée (MONQ) était de 250 par projet, soit 10 000 personnes ;
- la masse salariale partagée était de 300 000 000 F CFA.

La deuxième phase du programme a démarré en août 2003 et a continué jusqu'en juillet 2005. Le montant des financements était de 2 023 950 000 F CFA. Le bilan de cette deuxième phase a été le suivant :

- le montant total du financement était de 2 023 950 000 F CFA ;
- le nombre de projets financés était de 120 ;
- la Main d'œuvre Qualifiée (MOQ) était de 320 personnes ;
- la Main d'œuvre Non Qualifiée (MONQ) était de 550 par projet, soit 66 000 personnes ;
- la masse salariale partagée était de 950 000 000 F CFA.

Tableau 3: Situation des activités du programme aménagement des pistes entre 2001 et 2005

Phases	Nombre de projets financés	Montant de financement en FCFA	Effectif MOQ	Effectif MONQ	Masse salariale partagée en FCFA
Phase 1 (2001-2002)	40	1 233 581 500	120	10 000	300 000 000
Phase 2 (2003-2005)	120	2 023 950 000	320	66 000	950 000 000
Total	160	3 257 531 500	440	76 000	1 250 000 000

²⁸ Ce texte est tiré largement de Kobr , op. cit., p. 56.

Il manque malheureusement des données sur la durée des opportunités d'emploi et les modalités de rémunération. Néanmoins on peut estimer que le coût de création d'un emploi a évolué d'environ 174 à 61 dollars E.-U. entre les deux phases, tandis que le taux de main-d'œuvre a progressé de 24% à 47%. Dans son ensemble, le programme a permis de financer 160 projets pour un coût total de plus de 3,257 milliards. Cela a permis de créer 76 440 emplois, dont 440 emplois pour les personnes qualifiées et 76 000 emplois pour les personnes non qualifiées. La masse salariale sur les deux phases du projet est de 1,250 milliards de FCFA, soit 38% du financement total des projets.

2.2.8 Fonds d'Investissement pour les Collectivités Décentralisées (FICOD) – 2005 - 2010

La décentralisation amorcée au Burkina Faso vise à donner à chaque commune une autonomie organisationnelle pour la prise en charge de son développement en vue de l'amélioration de la situation socioéconomique des populations. L'émergence d'une économie locale au sein des collectivités locales est soutenue par le Fonds d'Investissement pour les Collectivités Décentralisées (FICOD).

Le FICOD est créé en 2005 à la suite de la fusion de différentes interventions qui opéraient à l'est du pays et qui appuyaient la décentralisation, notamment :

- Fonds d'investissement Communal (FICOM), mis en place en 1997 ;
- Fonds pour des Mesures de Désenclavement, d'Assainissement et de Protection contre l'érosion à haute intensité de Main d'œuvre (HIMO) mis en place en 2001 ;
- Projet Fonds d'Auto promotion à l'Est (PFA), mis en place depuis 1996.

Le FICOD est un fonds de 11 millions d'euro, soit l'équivalent de 7, 2 milliards de FCFA . Ce fonds été accordé au Burkina Faso et alloué à la BACB pour la mise en œuvre du FICOD et le financement des investissements au niveau des collectivités territoriales.

Le FICOD est géré en collaboration avec les collectivités territoriales. L'organe exécutif est un Secrétariat général. Le financement est assuré par la coopération allemande à travers la KFW et l'Etat burkinabè. Les bénéficiaires sont les collectivités territoriales qui contribuent à un certain taux au financement de leurs projets qu'elles soumettent au FICOD.

La zone d'intervention comprend pour la phase actuelle, les régions administratives de l'Est, élargie aux provinces du Boulgou, du Koulpélogo, et du Sud-ouest. Les activités du FICOD consistent à cofinancer des investissements dans les domaines ci-après :

- Infrastructures marchandes : marchés centraux, marchés de céréales, de fruits, marchés à bétail, gares routières, boutiques de rue, etc.
- Projets publics : aménagement de pistes, de seuils d'épandage, assainissement, lotissement, équipement de loisirs, etc.
- Infrastructures sociales : écoles, CSPS, lycées municipaux, centres communautaires, etc.

- Micro finance pour des Activités Génératrices de Revenus (AGR) et des fonds d'Equipement.

En quatre phases de programme, le FICOD a réalisé des infrastructures dans plusieurs communes d'un coût de plus de 5 milliards de FCFA. Le coût de la main d'œuvre rémunérée selon le SMIG, a représenté environ 30% du coût total des ouvrages. Ce pourcentage est prévu dans les DAO. Le paiement se fait toutes les deux semaines et de façon tournante. Le nombre de travailleurs est estimé à 50-100 personnes par jour et les femmes représentent 22 à 30%. La communauté est en charge du recrutement. Celle-ci remet ensuite la liste des travailleurs à l'agent-voyer de la Mairie. La rémunération est à la tâche.

Tableau 4: Données relatives à l'aménagement des pistes rurales et sites antiérosifs par le FICOD

Phases	Nombre de kilomètre de pistes rurales en km	Coût de réalisation en FCFA	Masse salariale partagée (30% du coût)
Phase 1 (2005-2006)	147,70	1.303.924.739	391 177 422
Phase 2 (2006-2007)	149,8	1.489.480.493	446 844 148
Phase 3 (2007-2008)	109,7	1.352.570.899	405 771 270
Phase 4 (2008-2010)	160,80	1.524.568.592	457 370 578
Total	568	5 670 544 723	1 701 163 417

2.2.9. Programmes Pistes rurales de l'Est (2002 – 2011)

Le programme PrEst intervient dans 3 provinces de la région de l'Est (Gourma, Gnagna et Tapoa). Le programme initié en 2002 se trouve aujourd'hui dans sa troisième phase (avril 2008-mars 2011).

Neuf communes urbaines et rurales dans ces trois provinces sont impliquées dans les activités du programme. L'approche est basée sur la recherche-action, le rôle du programme étant celui d'innovateur en méthodes HIMO et de facilitateur. La finalité du programme est l'existence dans la région de l'Est d'un réseau de pistes de proximité carrossable, géré localement et de façon durable.

Selon la Revue des programmes HIMO entrepris par Ouédraogo et Ouandago pour le PNUD en 2011 :

La main d'œuvre est rémunérée selon le SMIG et à la tâche toutes les deux semaines en conformité avec le système de rotation des travailleurs sur les chantiers. La rémunération moyenne est de 27.000 FCFA/mois La durée moyenne des travaux est de 5-6 mois et les horaires de travail : 7 h à 14 h. Le nombre de travailleurs est de 900

*personnes par mois et les femmes représentent 30%. Les normes de sécurité et santé au travail sont passablement respectées.*²⁹

Grâce à un financement de la Coopération Suisse sur 3 phases de 4,4 milliards de FCFA, les réalisations sont les suivantes :³⁰

- Environ 300 km de pistes rurales réalisées avec la méthode HIMO ;
- 56,5 km de piste HIMO, objet d'entretien par l'Etat FER-B (Fonds d'Entretien Routier du Burkina) pour une enveloppe de 50.000.000 FCFA.
- 126 ouvrages de franchissement réalisés (maçonnés et en pierres sèches);
- 50 villages désenclavés dans 11 communes dont 2 urbaines et 9 rurales ;
- Environ 500.000 habitants désenclavés ;
- 12 PME locales formées et mandatées pour la construction d'ouvrage de franchissement ;
- Des ingénieurs stagiaires des écoles reçus pour des formations ;
- 30 maçons formés et employés sur les chantiers des ouvrages de franchissement ;
- 20 millions de FCFA mobilisés par les communautés et les communes en vue de l'entretien des tronçons de pistes réalisés.



Photo 1 : Piste réalisée en HIMO bien achevée



Photo 2 : Construction des passages d'un radier avec un bassin de dissipation utilisant des moellons latéritiques

²⁹ Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso, Rapport provisoire, Ouédraogo M. Barthélemy et Ouandaogo Arzouma, Gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011, p.31.

³⁰ Les détails de réalisations, pris du rapport de K. Kobra, sont inclus en Annexe 6.



Photo 3 : Ces ouvrages de franchissement sont essentiels pour désenclaver des villages



Photo 4 : Pistes de désenclavement avec roulement latéritique

Les différents partenaires du programme sont : le Ministère des Infrastructures et du Désenclavement, dont la Direction Générale des Pistes Rurales a la tutelle technique du programme. La tutelle financière est assurée par la Direction Générale de la Coopération du Ministère des Finances et du Budget /. Les Services Techniques déconcentrés sont la Direction Régionale de l'Economie et du Développement (DRED) et la Direction Régionale des Infrastructures et du Désenclavement (DRID).

Les perspectives du programme PrEst sont les suivantes :

- mise en place d'un mécanisme de financement multipartite pour la réalisation et l'entretien des pistes rurales ;
- ancrage des expériences des programmes dans le secteur du transport et du désenclavement au niveau national ;
- contribuer à la relecture de la Stratégie Nationale du Transport Rural
- renforcer et développer les compétences et capacités des collectivités (région et communes rurales) et du secteur privé.

2.3 Bilan des Programmes HIMO réalisés au Burkina depuis trente ans

Pour résumer, ce chapitre a donné un aperçu des programmes suivants :

- Projets pilotes de travaux HIMO dans les régions de Koupéla et de Fada N'Gourma
- Programme Spécial de Travaux Publics à Haute Intensité de Main-d'œuvre, 1982 – 1987 (PSTP/HIMO)
- Le Programme de Développement des Villes Moyennes, 1992 - 1997³¹
- Projet pilote de Construction d'Infrastructures Urbaines de Kaya (1994 – 1999)
- L'Agence Faso Baara³² (1991 - 2008)

³¹ Ce texte est tiré largement de Van Imschoot, op. cit., p. 8.

³² Ce texte est tiré largement de Van Imschoot, op. cit. et Kobre, op. cit.

- Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaines (PACVU) 1996 - 2002³³
- Programme d'Aménagement de pistes à Haute Intensité de Main d'œuvre (2001-2005)³⁴
- Fonds d'Investissement pour les Collectivités Décentralisées (FICOD) – 2005 - 2010
- Programmes Pistes rurales de l'Est (2002 – 2011)

La Revue des Projets et Programmes d'emploi au Burkina Faso³⁵ tire une série de conclusions et de leçons des programmes d'emploi par la réalisation des infrastructures (Programmes à Haute Intensité de Main-d'œuvre) par rapport aux autres catégories de programmes d'emploi, et notamment :

1. Les programmes visant à développer l'entrepreneuriat par les micro-crédits,
2. Les programmes de formation pour développer l'entrepreneuriat,
3. Les programmes de renforcement des capacités institutionnelles pour faciliter l'accès au travail,
4. Les programmes de renforcement des compétences pour favoriser l'accès au travail, et
5. Les programmes visant à augmenter les revenus agricoles.

Selon Kobré, les travaux HIMO, contribuent à créer des emplois temporaires en masse. Ils ont permis de construire dans plusieurs provinces des banques de céréales, des puits alimentaires, des pharmacies villageoises, des diguettes antiérosives, des pistes rurales, des centres de santé et de promotion sociale et des écoles. Leur contribution dans la lutte contre la pauvreté est réelle car ils permettent de partager une masse importante de salaire à la main d'œuvre qualifiée et non qualifiée.

*Malgré leur apport dans le développement socioéconomique, certaines contraintes rendent difficiles leur mise en œuvre comme la lenteur des travaux, le coût élevé des infrastructures, le caractère conjoncturel des emplois, la dépendance du pays vis à vis des bailleurs de fonds étrangers pour le financement des projets.*³⁶

Sur la question du coût élevé des travaux, la Revue de Programmes HIMO de Ouédraogo et Ouandaogo indique quant à elle que :

*. . .une piste rurale en HIMO selon les données des projets pistes rurales en cours d'exécution dans la région de l'Est, coûterait environ 11,5 à 12 millions de FCFA contre 20 millions FCFA si elle était réalisée avec des engins mécanisés très lourds. Il ressort de ces données que l'approche HIMO a un double avantage pour le Burkina car, elle donne non seulement l'opportunité au pays d'utiliser sa main d'œuvre disponible et abondante mais aussi, pour le même type d'ouvrage, de faire d'importantes économies en devises.*³⁷

³³ Ce texte est tiré largement de Van Imschoot, op. cit., p. 5-6.

³⁴ Ce texte est tiré largement de Kobré, op. cit., p. 56.

³⁵ Kobré, op. cit., pp. 78-79.

³⁶ Kobré, op. cit., p. 78.

³⁷ Ouédraogo et Ouandaogo, op. cit.

Suite aux nombreuses expériences HIMO réalisés depuis 1980 et malgré l'impression que l'approche a été oubliée, on peut dire que l'approche a perduré et évolué au cours des 3 dernières décennies. Il n'est pas tout à fait exact d'affirmer que l'approche HIMO a été « oublié »³⁸ du fait d'une certaine continuité de l'approche sous différentes formes depuis son introduction au Burkina dans le cadre du PSTP/HIMO. Néanmoins, il est vrai que l'ancrage institutionnel et les zones d'intervention ont souvent changés de sorte que l'approche n'a pas toujours retenue l'attention ou bien a été méconnue par les décideurs politiques et les responsables techniques. L'approche HIMO continue de souffrir de l'image d'un dispositif temporaire et à court terme pour répondre à une situation de crise (aléas climatique, émeutes de jeunes, etc.) tel que pratiqué par le PAM. Bien que l'approche soit effectivement d'une grande utilité en cas de crise, son utilisation à cet unique effet fait parfois oublier son utilité en tant que mécanisme pérenne de création d'emploi.

Sur la base des différentes études et rapports de mission cités en Annexe 2, le présent rapport trace les grandes lignes de cette continuité et évolution, sans négliger les reculs. Parmi les caractéristiques de cette évolution, on peut citer :

- A partir des expériences HIMO uniquement en milieu rural, **son introduction en milieu urbain** dans le cadre du PDVM, le projet pilote à Kaya, le PACVU et les réalisations de l'Agence Faso Baara.
- A partir des travaux en régie où le recrutement et la rémunération des travailleurs était la responsabilité directe du Gouvernement (en l'occurrence l'ONPE), l'utilisation **du secteur privé** comprenant différentes modalités et agences d'exécution, y compris :
 - Les petites entreprises du secteur BTP
 - Les bureaux d'études
 - Les contrats communautaires
 - Les municipalités en tant que Maître d'ouvrage délégué
- A partir des programmes multisectoriels où différents types d'infrastructures ont été réalisées dans une zone géographique déterminée, l'utilisation de l'approche dans des **programmes sectoriels**, c'est-à-dire dans un secteur technique déterminé (en l'occurrence le secteur routier), tels que le Programme d'Aménagement de pistes à Haute Intensité de Main d'œuvre financé par la République fédérale d'Allemagne de 2001 à 2005 et le Programme Pistes rurales de l'Est financés par la Coopération Suisse et exécutés par l'ONG HELVETAS.
- A partir des programmes "spéciaux", l'approche a fait des pas vers une intégration de l'approche HIMO dans les programmes réguliers d'investissement public. Grâce à la création de fonds pour appuyer la politique de décentralisation (FIDOC), ou l'entretien routier, l'approche HIMO est ancrée dans des fonds ou programmes réguliers d'investissement publics.

Parmi les reculs ou faiblesses associées avec l'approche HIMO, on peut citer :

³⁸ Une récente revue des programmes HIMO cite, parmi les insuffisances de l'approche HIMO, « son oubli. . . par les autorités de 1993 à nos jours par la non exécution par les services étatiques de programmes HIMO sur toute cette période. » Ouédraogo et Ouandaogo, op. cit.

- Le fait que l'Agence Faso Baara, qui à l'origine avait un objectif spécifique de création d'emploi, a laissé tomber ce critère.³⁹
- La dépendance de l'approche HIMO vis-à-vis des bailleurs de fonds et le manque d'appropriation par le Gouvernement sur ses fonds propres.
- Une manque de clarté en ce qui concerne l'ancrage institutionnel au sein du Gouvernement, et notamment
- Un manque d'appropriation de l'approche par le Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi.

On peut ainsi faire un bilan global de l'approche HIMO dans les domaines suivants :

2.3.1 Ciblage

Un premier critère de ciblage qui a été universellement appliqué est le recrutement *local* de la main d'œuvre, c'est-à-dire dans les zones d'intervention du projet en question. Les critères et processus de ciblage ont été néanmoins nuancés selon le milieu d'intervention (rural ou urbain) et les modalités d'exécution (recrutement direct de la main-d'œuvre, sous-traitance aux communautés villageois - contrats communautaires, sous-traitance au PME utilisant des technologies HIMO et créées et formées dans le cadre du projet, ou bien PME existant sans être soumise à l'obligation spécifique d'utiliser des techniques HIMO). Un critère de ciblage qui a été plus ou moins universellement appliqués pour les projets en milieu rural était que la main-d'œuvre devait être recrutée dans les villages ou zones bénéficiaires du projet.

Dans le cas des projets de recrutement direct ou de sous-traitance aux comités villageois, les femmes devaient composer environ la moitié de la main-d'œuvre. Le PSTP a aussi bénéficié des appuis techniques spécifiques (consultants en genre, participation des femmes aux réunions publiques d'information et de consultation sur les activités du projet, le choix des infrastructures en relation avec les besoins spécifiques et l'emploi du temps des femmes) pour d'assurer que les avis, les besoins et la participation des femmes dans le choix des infrastructures ainsi que dans le recrutement et les conditions de travail de la main-d'œuvre. Bien que la participation globale de la main-d'œuvre féminine dans le PSTP est estimée à 35%, dans le cas de certains projet d'intérêt direct aux femmes, cette participation dépassait la 50 %. Ceci est le cas de la retenue d'eau (barrage) construite à Kona qui a permit le rechargement de la nappe phréatique, ainsi remplissant les puits dans le village et permettant aussi les cultures maraîchères. Auparavant les femmes puisaient de l'eau boueuse à trente mètres de profondeur.

Selon la Revue de Ouédraogo et Ouandaogo, le niveau de participation féminine des différents programmes HIMO se résume comme suit :

Nom du programme	Dates	Pourcentage de participation féminine
PSTP/HIMO :	1982 – 1987	35%
Projet d'Infrastructures urbaines à Kaya :	1994 – 1999	25%

³⁹ A l'origine, au moins 12% des contrats devait être consacré à la main-d'œuvre.

FICOD :	2005 – 2010	22-30%
Programme Pistes Rurales de l'Est/KFW	2002 – 2011	30%

On peut noter alors qu'il n'y a eu aucune évolution positive de la participation des femmes pendant les trente ans d'expérience dans les travaux HIMO au Burkina. Il est plus facile d'imposer des quotas sur la participation des femmes quand les autorités responsables interviennent directement le recrutement que quand ceci est fait indirectement par le biais des contrats communautaires ou bien de la sous-traitance aux PME. Des données sur la participation féminine ne sont pas disponibles pour les programmes mis en œuvre par l'Agence Faso Baara, ni pour le PACVU, malgré de l'appui spécifique à la participation communautaire dont ce dernier a bénéficié.

Dans le cas du PSTP, les travailleurs étaient sélectionnés par les chefs de village suite aux consultations au sein du village et selon les critères imposés ou suggérés par les responsables du projet. Suite aux changements politiques intervenus dans le pays dans les années 1980, le recrutement se faisait par les comités villageois,⁴⁰ un modèle qui semble avoir été utilisé par la suite dans les interventions du FICOD, ou bien dans le Programme Pistes Rurales de l'Est.

La modalité de ciblage la plus efficace est le niveau et modalité de rémunération. Dans le cas du PSTP/HIMO la rémunération de la main-d'œuvre était environ un tiers du SMIG. Malgré un niveau de rémunération qui peut paraître bas, les opportunités d'emploi devaient être toujours rationnées par la demande dépassait l'offre. Le niveau correspondait à celui appliqué dans les travaux agricoles dans les zones d'intervention du projet, tandis que le SMIG s'appliquait uniquement au secteur formel urbain qui concernait un petit pourcentage du monde de travail au Burkina. Comme indiqué ci-dessus, l'intérêt porté aux travaux n'était pas uniquement la rémunération, mais également les infrastructures dont bénéficiaient directement les travailleurs.

Plus récemment le taux de rémunération utilisé dans le FICOD et le Programme des Pistes Rurales de l'Est était au niveau du SMIG. Cette évolution semble justifiée par le fait que la différence entre le SMIG et le taux de rémunération dans l'économie informelle a considérablement diminué depuis trente ans. D'ailleurs dans le cas du FICOD, une bonne partie des travaux sont réalisés dans les centres urbains secondaires, et dans le cas des pistes rurales, les travailleurs ne sont pas automatiquement les bénéficiaires des infrastructures.

En conclusion, on peut dire qu'il peut être difficile de cibler les bénéficiaires voulus de manière précise de l'extérieur et, au même temps, de responsabiliser les comités villageois ou le secteur privé (PMEs) dans l'exécution de travaux. Les différentes conditionnalités imposées de l'extérieur (telles que ciblage des travailleurs les plus pauvres, participation des femmes) peuvent être souhaitables de point de vue objectifs sociaux, mais peuvent aussi comporter des coûts du point de vue durabilité, efficacité et appropriation de la gestion du projet par les populations et institutions locales.

⁴⁰ A l'époque, des Comités de Défense de la Révolution.

2.3.2 Impact

La Revue des Programmes HIMO entreprise par Ouédraogo et Ouandaogo donne une vision assez positive, mais plutôt descriptive, qualitative et générale, de l'impact des programmes HIMO sur :

- L'économie nationale et le développement local,
- Lutte contre la pauvreté par l'accroissement des revenus des bénéficiaires,
- Renforcement des capacités des bénéficiaires,
- Amélioration de la situation des femmes,
- Amélioration des ressources naturelles et de la sécurité alimentaire par les techniques de seuils d'épandage HIMO, et
- Impact sur l'environnement.

Les appréciations suivantes sont tirées directement de cette Revue.

2.3.2.1. Financement de l'économie nationale et développement local

Les programmes HIMO exécutés ou en cours d'exécution ont injecté plusieurs milliards de FCFA dans l'économie nationale et ont contribué à la mise en place d'infrastructures économiques, sociales du développement durable. Les résultats ou le produits de l'HIMO et, en l'occurrence, les pistes rurales ont permis le désenclavement de plusieurs centaines de villages et accélérer les échanges villes-campagnes.

La Revue des Programmes et Projets d'Emploi évalue le coût total des programmes HIMO depuis 1982 à 26,6 milliards de FCFA⁴¹ et de 7,6 milliards de masse salariale injectée.

2.3.2.2. Lutte contre la pauvreté par l'accroissement des revenus des bénéficiaires

A titres d'exemples d'accroissement des revenus des populations à faibles revenus, l'on notera que :

- Les programmes HIMO ont permis la création de plusieurs milliers d'emplois rémunérés au bénéfice des couches démunies surtout les jeunes et les femmes des zones concernées contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté;
- le coût de la masse salariale a représenté en moyenne 30% du coût total des programmes ;
- Les rapports d'évaluation disponibles soulignent que les bénéficiaires ont réalisé des revenus supplémentaires (additionnels) moyens variant entre 27. 000 francs CFA et 150.000 F CFA par mois.
- Au plan de l'amélioration de l'accès physique et financier aux services sociaux de base, les revenus additionnels générés suite à la rémunération de la main d'œuvre ont servi à l'amélioration des conditions de vie des populations concernées. Ils ont principalement été affectés aux domaines prioritaires suivants: statut social (baptêmes, funérailles, habillement, mariages, décès), la santé (les CSPS de Sollé, Woro et Basma), l'alimentation, l'éducation, l'énergie et l'eau potable.

⁴¹La Revue de Ouédraogo et Ouandaogo parle de « plusieurs milliards » de FCFA injectés !

Il est à noter que de façon générale, à l'opposé des riches qui affectent leurs suppléments de revenus à l'investissement et à l'épargne à cause de la saturation dans la satisfaction de leurs besoins, les pauvres affectent beaucoup plus leurs revenus additionnels à la consommation.

2.3.2.3. Renforcement des capacités des bénéficiaires

Les activités de formation sur les chantiers, les chantiers-écoles, d'accompagnement, d'assistance-conseil, dispensées dans le cadre de l'exécution de ces programmes HIMO, ont contribué au renforcement des capacités organisationnelle et managériale des OCB et des PME en matière de planification et de gestion de leurs initiatives de développement.

2.3.2.4. Amélioration de la situation des femmes

Les résultats de l'HIMO ont eu des impacts sur les systèmes sociopolitiques des communautés de base. Ces impacts sont perçus en terme de changements notamment, la transformation de la situation de la femme. La mortalité maternelle et infantile a beaucoup baissée et les femmes des villages touchés par les programmes HIMO de nos jours de par l'intervention de ces projets sont plus émancipées, plus libres, plus épanouies et leur participation aux activités de développement est plus accrue. Elles sont les plus nombreuses à sortir lors des consultations électorales.

2.3.2.5. Amélioration des ressources naturelles et de la sécurité alimentaire par les techniques de seuils d'épandage HIMO

L'évaluation des effets des seuils d'épandage HIMO du FICOD indique que cette technique HIMO entraîne une génération de l'ensemble des ressources naturelles : i) la génération des sols, ii) la remontée de la nappe (parfois de plus de 20 mètres) et l'augmentation de l'eau capillaire/adhésive au dessus de la nappe, iii) la régénération de la végétation en cas de vocation sylvo-pastorale. L'eau stockée dans le sol du bas fond permet souvent des cultures 12 mois sur 12.

2.3.2.6. Impact sur l'environnement

Sur le plan environnemental les programmes HIMO ont eu des impacts positifs sur les conditions d'hygiène, par l'élimination des flaques d'eau. Les ouvrages de franchissement permettent un accès facile aux riverains des quartiers et secteurs pendant la saison de pluies. La construction des routes, des pistes et des caniveaux assainissement (ex : réhabilitation de la rue en pavés à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso) permettent une meilleure circulation dans les zones et l'évacuation des eaux usées.

2.4 L'importance et l'efficacité de l'approche HIMO par rapport à d'autres stratégies de création d'emplois

La Revue des Projets et Programmes d'Emploi au Burkina par K. Kobre fournit une perspective comparative de la mise en œuvre des différents éléments d'une stratégie de l'emploi. Ces éléments, ou moyens d'action, sont classifiés comme suit :

- Les projets et programmes visant à développer l'entrepreneuriat par les microcrédits (14%) ;
- Les programmes de formation pour développer l'entrepreneuriat (1%);
- Les programmes de renforcement des capacités institutionnelles pour faciliter l'accès au travail (1%) ;
- Les programmes de renforcement des compétences pour favoriser l'accès au travail (2%);
- Programmes d'emploi par la réalisation des infrastructures à travers l'approche HIMO (8%); et
- Programme visant à augmenter les revenus agricoles (75%).

Kobré tente de comparer le montant des financements accordés à ces différentes catégories de programmes d'emploi (indiqué entre parenthèse ci-dessus), mais les résultats sont faussés par le fait que les périodes pendant laquelle les programmes ont été mis en œuvre sont différentes selon les catégories. Par exemple, les projets visant à développer l'entrepreneuriat par les microcrédits ont été mis en œuvre de 2000 à 2009⁴², tandis que les programmes d'emploi par la réalisation des infrastructures à travers l'approche HIMO date de 1982 jusqu'à 2008. Si l'on ne prend pas en considération des programmes visant l'augmentation des revenus agricoles, on peut constater que l'approche HIMO occupe une place importante dans la panoplie des stratégies de création d'emploi, mais beaucoup moins importante que l'approche classique visant à développer l'entrepreneuriat par les microcrédits.

Au Burkina, comme ailleurs, la stratégie « créer son propre emploi » semble la réponse privilégiée par les pouvoirs publics – faute de mieux - à une défaillance des politiques macro-économiques et publiques et pour générer une croissance riche en emplois décents.

⁴² 11% du total était dépensé par le FAARF entre 1992 et 1999.

Tableau 5: Récapitulatif des emplois créés, des coûts financiers et des coûts de création d'emploi des Fonds pour promouvoir l'entrepreneuriat par le microcrédit

Désignation du Fonds	Nombre d'emplois créés ou consolidés	Financement (en FCFA)	Coût création d'un emploi (FCFA)	Coût création d'un emploi (USD)
FAFI	12 164	5 242 318 708	430 970	757
FAPE	5 547	4 380 841 253	789 768	1 388
FAIJI	8 264	2 073 318 810	250 886	441
FAARF	654 222	25 251 820 250	38 598	68
FONA-DR	2 930	3 650 234 331	1 245 814	2 189
PAPME	373	3 210 210 000	8 606 461	15 126
Totaux	683 500	43 808 743 352	64 095	113
Totaux (sans FAARF)	29 278	18 556 923 102	633 818	1 114

Comme les différents fonds visant à développer l'entrepreneuriat n'ont pas été objet des évaluations,⁴³ les chiffres disponibles sur la création ou la consolidation des emplois se réfèrent au nombre de bénéficiaires directs et indirects des microcrédits et des appuis ponctuels de fonds. Les différents fonds de microcrédit sont décrits et évalués en détail par Kobr . On note un écart très important en ce qui concerne le niveau de financement et le nombre des bénéficiaires des différents fonds. En ce qui concerne le coût par bénéficiaire, il varie de 68 dollars des Etats-Unis pour le Fond d'appui aux activités rémunératrices des femmes (FAARF)   15126 pour le Projet d'appui à la création des petites et moyennes entreprises (PAPME).

On est en droit d'être au moins prudent sur l'impact à long terme des tels fonds pour la création de l'emploi durable. Souvent les programmes visant à promouvoir l'entrepreneuriat chez les jeunes ont comme groupe cible ceux dont l'entrepreneuriat n'est pas leur activité de préférence, mais plutôt une activité de dernier recours. Une enquête sur 89% de la population totale en 14 pays d'Amérique Latine a démontré que 93% des jeunes entrepreneurs le sont par nécessité plutôt que par choix.⁴⁴

Bien que la formation professionnelle joue typiquement un rôle pr minent dans les différentes stratégies de création d'emploi, les ressources consacrées aux programmes de renforcement des compétences pour favoriser l'accès au travail paraissent minimales (2% du total des programmes d'emplois).

⁴³ Ou bien, ces évaluations, si elles existent, n'ont pas été transmises à l'auteur de cette étude.

⁴⁴ Llisterri, J.J., Kantis, H., Angelelli, P. and Tejerina, L. "Is Youth Entrepreneurship a Necessity or an Opportunity? A First Exploration of Household and New Enterprise Surveys in Latin America," Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Technical Papers Series, Washington, D. C. May 2006.

En ce qui concerne les programmes de renforcement des capacités institutionnelles pour faciliter l'accès à l'emploi, on peut remarquer la faiblesse des ressources mises en œuvre, ce qui explique en partie la faiblesse relative des acteurs institutionnels, et notamment le Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, responsable pour la Politique Nationale de l'Emploi.

Par rapport à ces différentes stratégies de création d'emploi l'approche HIMO a à la fois des avantages et des inconvénients. En théorie, des programmes de promotion de l'entrepreneuriat ont comme objectif de créer des emplois durables tandis que l'approche HIMO crée des emplois temporaires. Pourtant, on peut se demander combien des 683500 bénéficiaires des différents fonds de promotion de l'entrepreneuriat occupent actuellement des emplois productifs et durables. Il serait hasardeux de supposer que ces fonds ont créés des emplois durables sans des enquêtes supplémentaires. Certainement la plupart concerne des activités qui relèvent de l'économie informelle et de l'auto-emploi avec peu de chances d'évoluer vers des entreprises avec la capacité de recruter des travailleurs supplémentaires.

Avec un taux de chômage ouvert et déclaré très bas, le problème majeur pour le monde de travail au Burkina est l'informalité, le sous-emploi et la précarité du travail avec une forte demande pendant la saison agricole, relativement courte, et peu de possibilité de travail productif et rémunérateur pendant la saison sèche. Les travaux HIMO peuvent offrir du travail productif dans des conditions décentes pendant la période quand la main-d'œuvre locale est peu sollicitée. Vu la manque de fiabilité des données disponibles, il est difficile d'estimer le coût de création d'emploi pour les travaux HIMO afin d'arriver à un point de comparaison avec les autres stratégies de création d'emploi.⁴⁵ Des estimations très approximatives donnent des chiffres entre 400 à 800⁴⁶ dollars des Etats-Unis par année de travail créé (équivalent plein temps) dans les projets appuyés par le BIT pendant les années 80 et 90 (PSTP/HIMO et Projet Urbain à Kaya), mais ces coûts paraissent beaucoup plus importants pour le Project PrEst financé par la Coopération suisse.

Bien que les emplois créés dans les programmes HIMO sont souvent considéré comme temporaires et à court terme, ceci n'est pas tout à fait exact :

- Si le contenu « emploi » d'un projet ou programme d'investissement public est augmenté de manière durable et continue grâce aux technologies HIMO, le nombre d'emplois créés dans l'économie augmentera aussi de manière durable, bien que pas nécessairement pour les même personnes ;
- Des nouvelles PME spécialisées dans les travaux HIMO seront créées et embaucheront des travailleurs supplémentaires, pour autant que les marchés existent ;

⁴⁵ La durée des « opportunités d'emploi » varie énormément d'un programme à l'autre, le montant des financements peuvent comprendre – ou non – les coûts de la formation ou de l'assistance technique, la durée des travaux n'est pas toujours précisée.

⁴⁶ Selon le rapport de OUEDRAOGO M. Barthélemy et OUANDAOGO Arzouma, « Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso, » Rapport provisoire, Gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011, le PSTP/HIMO a créé 50.430 emplois, dont 37.815 emplois indirects, avec un financement total de 2 023 187 800 FCFA ce qui donne un coût de création d'un emploi direct de 429 dollars des Etats-Unis. Le projet urbain de Kaya aurait créé 607 emplois permanents pour un coût d'investissement de 474 956 dollars des Etats-Unis, soit un coût par emploi de 782 dollars.

- Si le contenu « emploi » est augmenté au sein d'un programme d'investissement qui est déjà financé, le coût supplémentaire de création de ces nouveaux emplois sera quasiment nul.

Bien sûr, ces arguments, en quoi on peut créer des emplois supplémentaires avec des ressources déjà allouées, n'empêchent aucunement d'allouer des ressources supplémentaires pour la création des nouveaux emplois par des programmes HIMO. Aussi, on peut s'attendre que le coût de création d'un « emploi HIMO » soit supérieur à d'autres alternatives car ces coûts comprennent non seulement des emplois, mais aussi des infrastructures créées.

Compte tenu de la fiabilité réduite des données disponibles sur les coûts de création des emplois, ainsi que sur leur durabilité, qualité, et productivité, la rémunération appliquée, la création d'emplois indirects, il est difficile de comparer l'efficacité des programmes HIMO par rapport aux alternatives, telles que les programmes de formation, les programmes du développement de l'entrepreneuriat par le microcrédit, des programmes d'appui au secteur privé et à l'économie informelle, etc.

Néanmoins les emplois créés dans le cadre des programmes HIMO ont l'avantage d'être rémunérés, productifs et vérifiables, ce qui n'est souvent pas le cas pour des emplois supposés d'être créés dans des programmes de formation et de promotion de l'auto emploi. D'ailleurs comme le sous-emploi et l'informalité de l'emploi sont structurels plutôt que conjoncturels au Burkina, il faudra, comme proposé par la Politique Nationale de l'Emploi et par la Mission Conjointe sur les Filets Sociaux, mettre en place un dispositif HIMO permanent et pérenne en tant que complément aux autres stratégies de création d'emploi.

3. Le rôle et place des programmes HIMO dans des politiques d'investissement, de l'emploi et de la protection sociale⁴⁷

Suite à ce bilan des programmes HIMO, il convient de revoir la place des programmes HIMO dans des grandes stratégies nationales, et notamment :

- La Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable ;
- La Politique Nationale de l'Emploi ;
- Une politique nationale de protection sociale

3.1 La Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD)

La SCADD vient de remplacer le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui « a constitué le référentiel central de la politique de développement économique et social du gouvernement sur la période 2000-2010. »⁴⁸

⁴⁷ L'approche HIMO a accompagné et continue d'être pertinent par rapport à d'autres grandes stratégies nationales, telle que le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD) - 2007-2011.

⁴⁸ Le Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD) adopté en mars 2007 définit les orientations et les axes prioritaires de mise en œuvre du processus de décentralisation jusqu'en 2015. Pour sa mise en

Selon le document de la Politique Nationale de l'Emploi, « le recours aux méthodes intensives en travail est assez largement recommandé dans les documents nationaux de politique qui traitent d'emploi, y compris dans le CSLP. »

Dans son remplaçant, c'est-à-dire, le SCADD, les actions proposées en matière de l' « emploi et accroissement des revenus » se trouvent dans son deuxième axe sur la « Consolidation du capital humain et promotion de la protection sociale ». Etant donné que nous allons passer en revue ci-dessus les politiques de l'emploi et de la protection sociale, il est à remarquer, dans la conceptualisation hiérarchique du SCADD, que l'emploi devient une sous-catégorie de la protection sociale, ce qui sur le plan uniquement conceptuel, limite la portée et la spécificité de l'emploi par rapport à la protection sociale. Les différentes actions dans le cadre de l'emploi et accroissement des revenus se résument ainsi :

- renforcer les contributions des politiques macroéconomiques et sectorielles à la création d'emplois et à l'amélioration de leur qualité (travail décent) ;
- renforcer la dynamique de la création d'emplois, en utilisant des moyens d'action spécifiques qui stimulent l'emploi et en améliorent la qualité ;
- améliorer l'employabilité, en favorisant d'une part l'accès à l'emploi, grâce à la formation professionnelle et d'autre part, l'adéquation entre la formation professionnelle et la réalité du marché du travail ;
- améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail, afin de mieux le maîtriser et lui faire jouer un rôle plus concret dans l'accès à l'emploi ;
- renforcer les structures d'appui à l'entrepreneuriat, notamment en matière d'appui-conseil et de financement. »⁴⁹

Dans le contexte de la SCADD, l'approche HIMO est absente parmi des éléments sur l'emploi et accroissement des revenus. Par contre, l'HIMO figure dans le premier axe sur le « développement des piliers de la Croissance Accélérée » dans la rubrique des infrastructures de soutien :

« Concernant les infrastructures de soutien, la priorité sera donnée à celles qui viennent en appui au programme de développement du système productif. Dans leur réalisation, l'approche croissance pro-pauvre sera privilégiée, à travers le recours aux travaux HIMO (Haute intensité de main-d'œuvre). Cette approche permettra non seulement de réaliser les infrastructures, mais aussi, d'accroître le revenu des pauvres, tant au moment de la construction que de l'utilisation de ces infrastructures. »⁵⁰

Ainsi le Gouvernement du Burkina Faso et le Ministère de l'Economie et des Finances, responsable pour la coordination de la mise en œuvre de la SCADD, adopte la « voie haute » en matière de travaux HIMO, c'est-à-dire, comme faisant partie intégrale des stratégies d'investissement, plutôt qu'un simple mesure de distribution des revenus. Ainsi la SCADD envoie un message clair et fort aux Ministères techniques, aux investisseurs et aux partenaires au

œuvre, depuis son adoption, deux plans d'actions triennaux pour les périodes 2008-2010 et 2010-2012 ont été élaborés. Ouédraogo et Ouandaogo, op. cit., p. 17.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 53-54.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 47.

développement d'augmenter le contenu emploi de leurs programmes d'investissement, et notamment dans le cadre des différentes initiatives en cours où l'on peut envisager le recours aux techniques HIMO pour l'exécution des investissements.

3.2 Politique Nationale de l'Emploi (PNE)

La PNE, adopté par le Gouvernement en 2008, comprend quatre axes stratégiques, et notamment :

- le renforcement du lien avec les autres politiques nationales,
- le renforcement de la création d'emploi,
- l'amélioration de l'employabilité, et
- l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du marché de l'emploi

L'approche HIMO est placée au sein du deuxième axe sur la création de l'emploi, qui a pour objectif immédiat (i) la promotion des activités privées créatrices d'emploi et (ii) le renforcement de l'action ciblée de promotion de l'emploi. Ce dernier comprend des actions en faveur des groupes sociaux (jeunes, femmes, personnes handicapées, migrants et rapatriés, lutte contre le travail des enfants), et de la promotion du travail à haute intensité de main d'œuvre. Les recommandations en ce qui concerne la promotion du travail HIMO sont contenues en Annexe 7.

La PNE considère le secteur privé comme moteur principal de création de l'emploi, comme il est souvent le cas et d'ailleurs souhaitable. Il s'ensuit que le rôle du secteur public consiste à s'occuper des groupes cibles.⁵¹ Néanmoins, cette façon de percevoir l'approche HIMO le marginalise. Le fait de voir le travail HIMO comme action « ciblée aux groupes vulnérables » tend à faire oublier et rejeter d'avance d'autres possibilités quant à son intégration dans une politique de l'emploi, tel que :

- Faire valoir le droit au travail en tant que droit universel. Le programme de garantie de l'emploi actuellement mis en œuvre en Inde (cité ci-dessus) garantie à chacun en milieu rural cent jours de travail non qualifié en activités HIMO par an. Dans ce cas, l'HIMO n'est pas une action ciblée mais plutôt universelle ;
- Moyen d'intégration de l'emploi dans le programme d'investissement public ou des programmes sectoriels d'investissement ; ou
- Élément de la promotion des PME du secteur privé.

Pourtant malgré le cloisonnement de l'approche HIMO dans son cadre logique, « La PNE est soucieuse de promouvoir de façon beaucoup plus large et plus responsable l'approche HIMO. Par ailleurs, le programme d'investissements publics offre une large gamme d'ouvrages qui pourraient faire l'objet d'une réalisation et/ou d'un entretien par les méthodes HIMO. L'ambition et l'objectif de la PNE en ce qui concerne l'approche HIMO sont doubles: d'une part

⁵¹ Evidemment, quant aux autres axes stratégique de la PNE, le secteur public joue un rôle prédominant dans la cohérence entre la politique de l'emploi avec les autres grandes stratégies nationales, la mise en œuvre des politiques et programmes de formation et dans la gouvernance du marché de travail.

générer plus d'emplois à partir du programme d'investissement public et d'autre part, passer de projets et d'expériences ponctuels à une démarche systématique et largement répandue.»⁵²
D'ailleurs, afin de promouvoir le travail HIMO la PNE recommande :

« - Une organisation plus rigoureuse à tous les niveaux du processus de réalisation des ouvrages ;
- Une adhésion et une formation de tous les participants de la chaîne qui va de la conception d'un ouvrage à sa matérialisation sur le terrain ;
- Un centre et/ou des capacités pour conduire, maîtriser, et animer le processus de sensibilisation, de formation et d'implantation de l'approche. »⁵³

La dernière recommandation en faveur « d'un centre et/ou des capacités pour conduire, maîtriser, et animer le processus de sensibilisation, de formation et d'implantation de l'approche » correspond avec la recommandation de la Mission de la Banque mondiale pour la mise en place d'un « Mécanisme pérenne de gestion du système d'Emploi et de Filets Sociaux » et des recommandations de ce rapport en faveur d'un dispositif pérenne pour la mise en œuvre de l'approche HIMO.

Les propositions et recommandations de la PNE par rapport à l'approche HIMO sont riches et valides (voire Annexe 7), mais leur mise en œuvre traine à se réaliser. Ces propositions devraient être prises en compte lors de la mise en œuvre des grands programmes HIMO (rural comme urbain) proposés par le Gouvernement,⁵⁴ par le BIT,⁵⁵ par la mission conjointe Banque mondiale-BIT sur les filets sociaux⁵⁶ ainsi que pour fournir des conseils en vue de l'intégration de l'approche HIMO dans les programmes sectoriels d'investissement en cours d'identification.

3.3 Politique Nationale de Protection Sociale

Avant de parler de la politique de Protection Sociale au Burkina et de cerner la place des stratégies HIMO par rapport, d'un part, à l'emploi et, d'autre part, à la protection sociale, il est utile de mieux comprendre les conceptions divergentes de la Banque mondiale et du BIT en matière de protection sociale. L'unité de la Banque mondiale chargée de la Protection Sociale appuie des pays à aider les individus, des ménages et des communautés à mieux gérer des risques par rapport aux revenus et au bien-être des groupes vulnérables. La Banque se charge du développement conceptuel et des stratégies de Protection Sociale et intervient dans les domaines opérationnels suivants :

- Les personnes handicapées ;

⁵² Projet de Politique Nationale de l'Emploi, Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, Décembre 2006, p. 25.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Voir par exemple, Programme Spécial de Création d'Emplois pour les Jeunes et les Femmes, Draft final, Burkina Faso, Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, Octobre 2011.

⁵⁵ Voir Mission de Formulation d'un Programme de Réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines au Burkina Faso, Rapport préparatoire, Barthélemy M. Ouédraogo, Gouvernement du Burkina Faso et BIT, Novembre 2003 ; et Rapport de mission d'identification de l'appui du BIT aux projets d'infrastructures favorisant la création d'emploi et la promotion des PME au Burkina Faso, M. Van Imschoot, Barthélemy M. Ouédraogo et Jean-Louis Debie, Décembre 2003.

⁵⁶ Aide-mémoire sur la Mission Conjointe Banque mondiale - BIT sur les Filets Sociaux et L'Emploi au Burkina Faso, 26 septembre – 7 octobre 2011.

- Le marché du travail ;
- Les pensions ;
- Les filets sociaux de sécurité ; et
- Les fonds sociaux.

Pour la Banque mondiale, le marché du travail constitue une sous-catégorie de la Protection Sociale. D'ailleurs, dans la Protection Sociale il s'agit de plutôt gérer des risques pour des groupes vulnérables.

Pour le BIT la protection sociale est un droit universel appuyé par des normes internationales du travail :⁵⁷

Les systèmes de sécurité sociale garantissent un revenu minimum en cas de chômage, maladie, accident du travail ou maladie professionnelle, vieillesse et retraite, invalidité, responsabilités familiales comme la grossesse et les soins aux enfants, ou perte du soutien de famille. Les normes de l'OIT sur la sécurité sociale prévoient une variété de couvertures selon les différents systèmes économiques et stades de développement des pays. Les conventions sur la sécurité sociale offrent une gamme d'options et de clauses de souplesse qui permettent de parvenir progressivement à l'objectif de couverture universelle.

En Septembre-Octobre 2011 la Banque Mondiale et le BIT ont organisé une mission conjointe d'identification d'un potentiel Projet de Filets Sociaux et d'Emploi. L'aide-mémoire de cette mission note que :

la protection sociale est un des piliers prioritaires de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD). C'est ainsi que le Gouvernement a mis en place un comité interministériel chargé d'élaborer une Politique nationale de protection sociale devant fédérer l'ensemble des actions dans ce domaine dont notamment les filets sociaux. De plus un Conseil National pour la Promotion et la Protection Sociale (CNPS) présidé par le Premier Ministre a été établie. Le CNPS dispose d'un Secrétariat permanent (SP/CNPS), sous l'autorité du MEF. Les objectifs visés à travers la mise en place d'un système efficace de filets sociaux seront de: (1) aider les ménages pauvres et/ou vulnérables à répondre efficacement aux catastrophes naturelles et aux crises, (2) répondre aux besoins des plus défavorisés en pauvreté chronique, (3) aider les pauvres à sortir de la précarité en favorisant l'accès à l'emploi. En janvier 2011, le Ministre de l'Économie et des Finances a demandé le soutien financier de la Banque mondiale pour la mise en place de ce système de Filets Sociaux.

Il est à remarquer que des mesures de promotion de l'emploi font partie de la politique de protection sociale, ce qui correspond *grosso modo* à la conception de la Banque mondiale où les interventions sur le marché du travail, et notamment toute intervention directe ou ciblée pour créer de l'emploi (travail HIMO, emplois des jeunes, filets ou fonds sociaux, etc.), faisant appel au secteur public, font partie des stratégies de protection sociale. D'ailleurs, il n'est peut-être pas par hasard que le Ministère de l'Économie et des Finances, qui est la contrepartie et le

⁵⁷ Voir Annexe 9 pour une aperçu sur les normes internationales de travail par rapport à la protection sociale.

correspondant direct de la Banque mondiale, exerce l'autorité directe sur le Conseil National pour la Promotion et la Protection Sociales.

En dehors du domaine de la protection sociale, dans la conception de la Banque, la création de l'emploi est largement un effet indirect induit des actions en faveur de la croissance économique et de la promotion du secteur privé.

Dans le cas de l'intervention proposé par un projet IDA au Burkina sur le renforcement des filets sociaux :

En réponse à la demande du Gouvernement, l'objectif du projet IDA proposé par la mission est de renforcer les programmes d'emploi pour les jeunes et de soutenir la mise en place d'un système efficace de filets sociaux, pérenne et permanent, en cohérence avec la politique nationale de protection sociale. L'opération IDA pourrait avoir deux volets :

- (1) la mise en place et l'institutionnalisation d'un système pérenne d'emploi et de filets sociaux, et*
- (2) la mise en place de trois instruments :*
 - (i) les programmes de développement des compétences avec un accent particulier sur les « life skills », en collaboration avec le secteur privé et avec l'objectif d'améliorer l'employabilité des jeunes. Ceci se basera surtout sur le renforcement des programmes existants d'emploi du Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi;*
 - (ii) un mécanisme permanent de mise en œuvre de travaux publics HIMO (argent contre travail) en milieu rural et urbain tout en se basant sur les expériences déjà conduites au Burkina. Ces mécanismes permettront d'offrir des travaux temporaires et des soutiens aux revenus des populations vulnérables, y compris les jeunes; et*
 - (iii) un système efficace de filets sociaux afin d'augmenter la consommation alimentaire des plus pauvres. Tout en se basant sur les expériences pilotes récentes au Burkina, des transferts monétaires (avec des conditions souples) seraient introduits en milieu rural et urbain.*

On peut tout de même remarquer, dans cet aide-mémoire, une certaine évolution de l'approche de la Banque qui habituellement adopte une stratégie dualiste du développement axée, d'un part, sur la croissance, les équilibres macro-économiques et fiscales, et le secteur privé, et d'autre part, sur des actions ponctuelles (filets de sécurité) pour prévenir des « risques » auxquels sont exposés les groupes vulnérables. Le fait de proposer « un système efficace de filets sociaux, **pérenne et permanent**, » reconnaît que les « risques » sont structurels et internes au système économique qui les produit, plutôt qu'externes et ponctuels. On peut d'ailleurs tirer une conclusion que tout système efficace et durable de protection sociale doit se jumeler avec une politique de l'emploi « plein, productif et librement choisi. »

Aussi, cet aide-mémoire démontre une certaine ambiguïté en ce qui concerne la place de l'approche HIMO par rapport à une politique soit de l'emploi, soit de la protection sociale. Par rapport à l'approche HIMO, on pourrait dire que la Banque mondiale l'assimile aux filets sociaux plutôt qu'à une politique de l'emploi. L'accent est mis sur les stratégies pour distribuer

des revenus aux groupes vulnérables tout en leur offrant des opportunités de travail temporaires. Pour le BIT, les travaux HIMO pourrait également prendre un caractère « protection sociale », un, parmi d'autres, des différents types de couverture sociale cités ci-dessus. Néanmoins, l'utilisation des travaux HIMO comme moyen de protection sociale diminue l'importance qui devra être mise progressivement sur la qualité des travaux et sur la productivité du travail. Dans l'optique de la protection sociale « le travailleur » devient « l'assisté » et dans ce contexte les droits et protections accordés aux travailleurs dans « une relation de travail »⁵⁸ sont affaiblis. Ainsi, le recours aux travaux HIMO dans le cadre des programmes de protection sociale devra être limité aux cas exceptionnels. De toute façon, que ce soit dans le cadre d'un politique de l'emploi et de la protection sociale, l'accent devra être mis sur la productivité et sur la durabilité du travail HIMO.

3.4 Implications pratiques des objectifs pour la formulation d'un programme HIMO

Pour conclure cette section sur la place des travaux HIMO dans les grandes stratégies nationales (Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable, Politique Nationale de l'Emploi et Politique Nationale de Protection Sociale), on perçoit les trois objectifs cités ci-dessus sur les investissements en infrastructures, la création de l'emploi et l'aide aux groupes vulnérables. Ces objectifs ne sont pas exclusifs les uns des autres, et leurs poids respectifs dans le cadre d'un programme opérationnel doivent être dosés selon le contexte actuel ainsi que les objectifs qui peuvent évoluer du court terme au long terme. L'Annexe 10, préparé par Marc van Imschoot, présente des simulations, basées sur les réalités locales, de différentes variantes possibles d'un programme HIMO au Burkina. Ces simulations permettent de mieux l'impact relatif sur des variables, tels que les coûts, le nombre d'emplois créés, la portée de la protection sociale offerte, des choix politiques par rapport aux facteurs tels que :

- Intervention en milieu rural ;
- Intervention en milieu urbain ;
- Infrastructures productives ;
- Infrastructures sociales ;
- Actions ciblées ;
- Garanties universelles.

Le tableau suivant – qui résume quelques hypothèses et résultats des simulations présentées en Annexe 10 – montre les choix politiques qui pourront et devront être faits par rapport aux objectifs visés dans un programme HIMO. Cette simulation analyse l'impact sur la création de l'emploi (exprimé en termes de journées de travail, traduit en équivalents d'emplois à temps plein et coût de création d'emploi) de trois hypothèses possibles, selon lesquelles un budget fixe d'investissement de 20 millions de dollars des Etats-Unis est alloué à un programme, soit:

(1) de la protection sociale/filet de sécurité sociale (milieu rural) ; soit

⁵⁸ Voir le Rapport de la Commission de la relation de travail, 95^{ème} session de la Conférence internationale du Travail, 31 mai au 16 juin 2006. <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-21.pdf>

- (2) de la politique nationale d'emploi (milieu urbain) ; ou bien
 (3) des investissements sectoriels en infrastructures productives.

Tableau 6: Simulation pour une composante HIMO de 20 millions de dollars (E.-U.)

	Coûts gestion et fonctionnement	Investissements, dont:	Trav-aux HIMO	Form-ation	Jour-nées de Travail (mil-lions)	Equiva-lent Temps Com-plet (mille)	Coût de créa-tion d'un emploi (Dol-lar E.-U.)
Protection sociale – rural	20%	80%	95%	5%	5.0	20.1	994
PNE	15%	85%	80%	20%	2.7	10.7	1 873
Investissement	20%	80%	90%	10%	2.1	8.4	2 370

On peut remarquer que la protection sociale créé plus d’opportunités d’emploi à un moindre coût car la préoccupation politique dans ce cas est de distribuer le maximum de ressources aux populations vulnérables, et non de créer des emplois productifs et durables. Quand le budget de 20 millions de dollars est consacré à un programme d’investissement public, le nombre d’emplois créés est beaucoup moins (2,1 au lieu de 5 millions de journées de travail) et le coût de création d’un emploi est de loin supérieur. Ceci est logique car le budget est consacré non aux transferts aux groupes vulnérables, mais à la création des infrastructures de bonne qualité en plus que des emplois durables. Un programme de création d’emploi en milieu urbain se trouve à un point intermédiaire par rapport aux autres hypothèses.

3.5 Potentiel de l’approche HIMO dans le contexte actuel

La Revue des Programmes à Haute Intensité de Main-d’œuvre⁵⁹ affirme :

L’approche HIMO a des jours meilleurs au Burkina Faso. En effet, d’ores et déjà de nouveaux projets et/ou programmes HIMO dont les études de faisabilité sont assez avancées sont identifiés. Ce sont :

- *le Projet de pistes rurales du MID : Le Gouvernement burkinabé à travers le MID veut procéder à une replicabilité des pistes rurales de l’Est de HELVETAS dans 5 régions du pays ; les Cascades, le Boucle du Mouhoun, le Centre -Nord, le Centre- Ouest et le Centre Sud ;*

⁵⁹ Ouédraogo et Ouandaogo, op. cit., p. 12.

- *les programmes d'infrastructures urbaines HIMO des communes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso : le Programme d'infrastructures urbaines HIMO de la Coopération suisse : fort de son expérience réussie en milieu rural, l'ONG Helvetas entend maintenant se lancer dans la construction d'infrastructures urbaines en utilisant l'approche HIMO ;*
- *les pistes rurales HIMO de la Banque Mondiale : dans le cadre de l'exécution du programme sectoriel des Transports (PST2), la Banque envisage la construction de pistes rurales avec HELVETAS comme agence d'exécution ;*
- *les pistes rurales de l'Union Européenne : l'UE entend financer la construction de pistes à Yagma, dans le but d'améliorer les conditions de vie des sinistrés du 1^{er} Septembre 2009 et*
- *les pistes rurales dans la région de l'Est de l'Union Nationale des Producteurs du Coton.*

Tous les programmes cités ci-dessus devront être mis en œuvre dans une optique emploi-investissement, avec certaines considérations générales :

- L'accent devra être mis sur la qualité technique des ouvrages, qui devra être comparable à celle des ouvrages similaires réalisés avec des méthodes « classiques », c'est-à-dire, avec un contenu « équipement » plus important ;
- L'agence gouvernementale chargée de l'exécution devra être le Ministère technique responsable des infrastructures concernées. En ce qui concerne les pistes rurales de desserte agricole, ce sera le service responsable au sein du Ministère des Infrastructures et du Désenclavement. En ce qui concerne les seuils d'épandage, ce sera le Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique. Dans le cas des infrastructures urbaines, ce sera les services techniques responsables de la collectivité urbaine en question.
- Selon la nature des travaux (c'est-à-dire travaux publics d'intérêt national, régional, local ou bien communautaire), différentes modalités de mise en œuvre pourront être utilisées, en vue de tirer des leçons pour la replicabilité de l'approche HIMO, et notamment :
 - Lancement des appels d'offre aux PME ayant reçu une formation spécifique - y compris sur les chantiers-écoles - et une certification « HIMO » les qualifiant pour participer aux appels d'offre.
 - Contrats communautaires ;
 - Les travaux en régie avec des travailleurs sélectionnés par les communautés directement concernés par les travaux ;
 - Les travaux en régie avec des employés contractuels recrutés et rémunérés par le Gouvernement selon les dispositifs spécifiques à élaborer pour les travaux HIMO ;
- Les processus d'identification, de conception technique et d'entretien ultérieur devront combiner des apports des communautés locales et les pouvoirs publics selon des formules à déterminer en avance et selon la nature des travaux. Les travaux HIMO ne devront pas être synonymes d'une responsabilité exclusive des communautés bénéficiaires quant à leur entretien. Ainsi, la qualité et durabilité des travaux HIMO passent par une reconnaissance des pouvoirs publics de leur responsabilité de budgétiser et (co-)financer l'entretien et le fonctionnement des ouvrages réalisés dans une optique emploi-investissement.

D'autres programmes en cours d'identification pourront être conçus dans une optique soit de création d'emploi, soit de protection sociale :

- les programmes d'infrastructures urbaines HIMO des communes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso dont les fiches techniques ont déjà été élaborées par l'ANPE à la demande de ces deux communes ;
- la composante HIMO de l'opération IDA sur les filets de sécurité sociale en voie d'élaboration ;
- une proposition d'un Programme Spécial de Création d'Emplois pour les Jeunes et les Femmes, préparé par le Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, Octobre 2011.

En ce qui concerne ce dernier, c'est-à-dire un « Programme Spécial de Création d'Emploi pour les Jeunes et les Femmes » formulé récemment par le Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, ce programme se compose de quatre composantes, et notamment :

- Actions en faveur des jeunes diplômés ;
- Actions en faveur des jeunes déscolarisés et non scolarisés ;
- Actions en faveur des jeunes ruraux ;
- Autonomisation économique des femmes ; et
- Mesures incitatives de création d'emplois pour les PME.

Les activités HIMO font partie de la deuxième composante en faveur des jeunes déscolarisés et non scolarisés, ce qui montre une vision encore limitée et traditionnelle de l'approche. Bien que d'autres Ministères aient un rôle dans la mise en œuvre des différentes composantes, le MJFPE se réserve la gestion financière du programme proposé :

Le Programme Spécial de Création d'Emploi sera mis en œuvre sous la tutelle du MJFPE qui assurera sa gestion financière. Aucun transfert de ressources vers un autre ministère ne sera possible. Tous les achats de matériel et d'autres biens seront effectués par le MJFPE qui les mettra à la disposition d'autres ministères pour la réalisation des activités du programme.⁶⁰

On peut ainsi remarquer que la place des travaux HIMO dans une politique de l'emploi ainsi que le rôle direct d'exécution qui s'est approprié le Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, n'ont pas tellement évolué par rapport au développement de l'approche HIMO au fil des années. Après avoir joué un rôle direct dans l'exécution technique et la gestion financière d'un programme important de création d'emploi, ce changement d'approche n'a pas toujours été de soi pour le Ministère du Travail. Une revue récente des programmes d'emploi montre que la collaboration entre l'actuel Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi (MJFPE) et les ministères techniques reste parfois délicate et peut devenir une entrave à la mise en œuvre de la Politique nationale de l'emploi:

L'analyse de la PNE ainsi que des projets et programmes d'emploi a permis de constater que le rôle transversal du Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi (MJE) dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes d'emploi n'est pas bien perçu par tous les acteurs qui élaborent et mettent en œuvre des projets et programmes d'emploi. Ainsi, le caractère

⁶⁰ Programme Spécial de Création d'Emplois pour les Jeunes et les Femmes, Draft final, Burkina Faso, Ministère des la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, Octobre 2011, p. 13.

*transversal de la PNE n'est pas bien perçu par tous les acteurs. Le manque de synergie entre les acteurs intervenants dans la promotion de l'emploi tant dans le processus de formulation que dans la mise en œuvre des projets et programmes ne facilite pas l'atteinte des objectifs des projets et programmes.*⁶¹

Dans le cas où le Gouvernement souhaite mettre en œuvre ces, ou d'autres, programmes HIMO dans une optique protection sociale, certaines considérations générales pourront être prises en compte :

- Plutôt que dans une optique de « filets de sécurité sociale » qui dénote des interventions temporaires et exceptionnelles, les interventions HIMO devront faire partie d'une politique pérenne de protection sociale,
- La politique de protection sociale devra être étroitement coordonnée avec la politique de l'emploi en vue de faire la transition de l'une à l'autre ;
- Les travaux HIMO, dans le cadre d'une politique de protection sociale, devront être limités (ciblés) à ceux qui sont physiquement capables et souhaitent travailler dans les conditions proposées, tandis que le programme de transferts monétaires actuellement à l'étude⁶² devra retenir comme groupe cible ceux qui ne sont pas capables (vieux, handicapé, prestataires de services communautaires non-rémunérés).
- Ces programmes devront prendre les travailleurs « comme ils sont » sans poser des conditions préalables quant à un niveau de formation ou d'aptitude préalables.;
- Les interventions devront être guidées par un souci permanent d'éviter de créer des mécanismes de dépendance qui risqueront d'affaiblir les systèmes traditionnels de sécurité sociale et d'entre-aide et d'être durable du point de vue des finances publiques.
- Toutes les considérations citées ci-dessus pour les programmes HIMO dans une optique emploi-investissement, mais avec des systèmes et niveaux de rémunération adapté en vue d'une plus large distribution de revenus et une plus grande participation des communautés bénéficiaires à l'identification des activités, à la fois dans les types et localisation des travaux, et encore dans les services sociaux de base.

Pour toutes ces initiatives, il serait utile de mettre en place un système permanent d'appui à différentes agences d'exécution. La nature et rôle de ce dispositif est discuté dans les conclusions. Sinon elle devra pouvoir entreprendre des études socio-économiques préalable ainsi que fournir des appuis techniques en matière d'ingénierie.

⁶¹ Karim, *op. cit.*, p. 16.

⁶² Composante transferts monétaires. L'objectif de ce programme est de mettre des moyens financiers à la disposition des ménages les plus défavorisés. Ces transferts monétaires seront complétés par des activités qui permettront d'augmenter le capital humain des bénéficiaires. Par exemple : la santé des enfants, l'éducation des enfants, et la formation pour améliorer l'employabilité. En outre, ces transferts monétaires pourraient être utilisés de façon ponctuelle pour répondre aux crises. La mission a entamé des discussions sur les paramètres du programme pour définir les caractéristiques des bénéficiaires cibles, la couverture, le montant du transfert, la durée du transfert, les éventuelles mesures d'accompagnement et des conditionnalités.

Voire Aide-mémoire sur la Mission Conjointe Banque mondiale - BIT sur les Filets Sociaux et L'Emploi au Burkina Faso, 26 septembre – 7 octobre 2011, p. 5.

4. Conclusions et recommandations

Avant de formuler des recommandations complémentaires ou supplémentaires par rapport à l'approche HIMO, il est utile de faire un rappel des propositions toujours pertinents contenues dans la Politique Nationale de l'Emploi, et repris en Annexe 7, ainsi que ceux contenus dans la Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso, Rapport provisoire, OUEDRAOGO M. Barthélemy et OUANDAOGO Arzouma, Gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011.

A partir de ces réflexions, on peut tirer des conclusions et formuler des recommandations sur les questions suivantes :

4.1 Pérennité du programme, des emplois créés et de son ancrage institutionnel

Il faudra mettre en place un **dispositif permanent** pour les travaux HIMO. Ce dispositif devrait être capable de formuler des programmes HIMO soit d'investissements publics, soit de réponses aux situations de crise. Dans le premier cas, les approches HIMO doivent assurer une qualité technique dans les mêmes coûts que les méthodes classiques de construction. Ce dispositif doit également pouvoir concevoir et lancer des programmes « spéciaux » pour faire face à des situations d'urgence sur le plan social (insécurité, émeutes des jeunes, etc.) ou bien climatique (sécheresse, inondations, etc.). Les programmes HIMO ne s'improvisent pas. Bien qu'ils soient souvent conçus en tant que réponse à une situation de crise, cette réponse demande de la préparation. Les différentes étapes de formulation, de la mise en œuvre, du suivi et d'évaluation ne peuvent être réalisées rapidement, bien qu'une crise demande une réponse rapide. Ainsi ce dispositif servira à effectuer un maximum de travail préparatoire avant qu'une crise ne se manifeste. D'ailleurs les erreurs de conception et de mise en œuvre font que souvent les programmes HIMO mis en route rapidement sont de mauvaise qualité, ce qui explique que l'approche est vite oubliée ou rejetée une fois la crise passée.

Sans parler des défis liés à l'exécution d'un programme, sa simple préparation comprend, entre autres :

- le recensement des besoins,
- des études techniques,
- des mécanismes de ciblage des bénéficiaires,
- des consultations préalables avec des bénéficiaires, et
- de la formation des entreprises, des tâcherons, des groupements, de la main-d'œuvre.

En résumé, le dispositif permanent doit pouvoir appuyer des départements techniques sectoriels dans la mise en œuvre des composantes HIMO en tant qu'élément régulier de leurs plans d'investissement. D'autre part, ce dispositif doit pouvoir lancer des programmes spéciaux en réponse aux crises. D'ailleurs, ce dispositif pourra à terme faire évoluer l'approche HIMO vers une vision d'un programme de garantie de l'emploi, en s'inspirant de l'expérience de l'Inde et d'autres pays.⁶³

⁶³ Pour plus d'informations sur les fondements théoriques ainsi que des exemples concrets, voir : www.economistsforfullemployment.org .

Mais comment choisir une institution qui assurera la continuité de l'approche dans le temps sous ses différentes formes de programmes réguliers et spéciaux ? Le choix de cet ancrage institutionnel est difficile car il dépend de facteurs différents, et parfois contradictoires. D'abord l'institution doit avoir la force, la visibilité et la crédibilité de faire valoir ses idées auprès des différents départements techniques concernés par les investissements publics. Cependant, pour assurer une continuité de l'approche, l'institution ne doit pas être trop exposée aux aléas politiques. Plus l'institution dispose d'autorité, plus elle risque d'être exposée aux changements politiques.

Aussi, l'approche HIMO doit-elle être liée et faire partie intégrale des deux politiques de l'emploi et de la protection sociale.⁶⁴ En vue de la dépendance des programmes HIMO des financements extérieurs, les partenaires extérieurs préféreraient un dispositif avec une gestion financière autonome et du personnel correctement rémunéré et ne dépendant pas des contraintes sous lesquelles travaille la majorité du personnel de la fonction publique. Toutefois, de tels dispositifs sont justement vulnérables du fait même de cette dépendance extérieure associée à la recherche de l'efficacité à court terme.

Le Ministère de l'Economie et des Finances, et le Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi seront des partenaires incontournables dans cette démarche. Le MEF, car l'approche HIMO devra avoir comme base l'infléchissement du programme d'investissement public vers une création de l'emploi plus importante. Par ailleurs, le MEF est responsable pour la coordination et le suivi de la SCADD et est l'interlocuteur des institutions financières telles que la Banque Mondiale, le FMI et les différents bailleurs de fonds. Le MJFPE pour sa part est responsable de la mise en œuvre de la Politique de l'Emploi et de son appropriation par des Ministères techniques.

4.2 Modalités de mise en œuvre

Aucune modalité d'exécution des travaux ne devra être exclue d'office. En général, il serait préférable de faire exécuter des travaux par des petites entreprises formées spécialement à cet effet. A ceci, il faut ajouter des artisans, tâcherons et groupements d'intérêt économique et social. La mise en œuvre de l'approche HIMO pendant presque trente ans a eu le mérite de favoriser le développement d'un tissu d'entreprises formées pour les travaux HIMO. Malheureusement, ces entreprises n'ont souvent pas bénéficié d'une formation suffisante ni d'un encadrement après la formation ; et un certain nombre ont sans doute déposé le bilan faute de marchés. Alors une stratégie qui prévoit de mettre en place un dispositif pérenne devra s'assurer aussi de la mise en place de mesures d'accompagnement nécessaires tels que :

- un centre de formation en techniques HIMO qui devra certifier les entreprises ayant réussi la formation et qui ont pu réaliser avec succès des chantiers test;
- un office de location d'équipement approprié pour des travaux HIMO et à la portée des petites entreprises ;

⁶⁴ Voir Annexe 8 pour les propositions de la Mission sur les Filets Sociaux et L'Emploi (26 septembre – 7 octobre 2011) sur un mécanisme pérenne de gestion du système d'Emploi et de Filets Sociaux.

- un moyen d'assurer aux entreprises « HIMO » la possibilité d'un volume de travail continu nécessaire pour leur survie. Par exemple, l'allocation du PIP sur la base de critère emploi devra mettre à la disposition des ministères et départements techniques un volume régulier de travaux à réaliser en HIMO. Ceci pose néanmoins problème du fait de la dépendance vis-à-vis des ressources extérieures et de la préférence affichée par les bailleurs de fonds en faveur de projets ciblés et au détriment de l'aide budgétaire.

4.3 Modalités de rémunération

Comment rémunérer les travailleurs dans les programmes HIMO ? Les modalités de rémunération utilisées dans des programmes HIMO peuvent varier énormément. Dans le temps certains projets d'infrastructures communautaires ont été exécutés avec une main-d'œuvre bénévole, contribution des villageois pour des travaux pour lesquels ils sont les uniques bénéficiaires. L'utilisation d'une main-d'œuvre non-rémunérée devra être interdite, même dans le cas où les travailleurs sont aussi les bénéficiaires des infrastructures créées. Une pression sociale peut vite transformer ce genre de travaux en travail forcé selon la Convention no. 57 de l'OIT sur l'abolition du travail forcé qui interdit, entre autres, le travail forcé ou obligatoire « en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique ».⁶⁵

Bien qu'il soit toujours préférable de rémunérer les travailleurs des programmes HIMO au SMIG, ce taux de rémunération est peu réaliste en milieu rural où les revenus habituels sont de loin en dessous du SMIG. D'ailleurs des taux de rémunération basé sur le SMIG risqueraient de perturber le marché du travail au niveau villageois. C'est ainsi que pour les travaux dont les travailleurs sont les principaux bénéficiaires uniquement, l'on peut admettre un taux de rémunération en dessous du SMIG et correspondant aux taux pratiqués en milieu rural dans l'agriculture paysanne et dans l'économie informelle.

Aussi important que le taux de rémunération, sont les modalités de rémunération pratiquées. Afin d'assurer un bon niveau de productivité des travailleurs, il est préférable de rémunérer les travailleurs à la tâche, ce qui a l'avantage aussi d'améliorer la qualité technique des travaux et de diminuer les coûts et dispositifs de supervision. Les contrats communautaires peuvent avoir une rémunération collective des travailleurs dont les taux et répartition de tâches et de revenus sont déterminés de manière transparente par la communauté elle-même.

4.4 Stratégie de désengagement

La Revue des Programmes HIMO d'Ouédraogo et Ouandaogo résume les stratégies de désengagement des programmes évalués comme suit :

Les stratégies de désengagement pour les programmes visités consistent dans l'ensemble: à la formation des bénéficiaires en matière d'entretien. Des modules et manuels de formation ont

⁶⁵ Pour les textes complètes des Conventions de l'OIT sur le travail forcé, voir : <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/forced-labour/lang--fr/index.htm> .

même été élaborés à cet effet (exemple du FICOD); la remise du petit matériel d'entretien à la fin du projet (pelles, pioches, brouettes, etc.); la mise en place de fonds d'entretien des ouvrages (exemple du programme pistes rurales de l'Est de HELVETAS où un montant de la rémunération de la main d'oeuvre est prélevé et bloqué dans un compte bancaire pour les travaux ultérieurs d'entretien; actuellement il y a plus de 20 millions dans ce compte.).

Ces différentes mesures sont louables et nécessaires, mais insuffisantes. En effet, une des principales raisons du manque de continuité et de durabilité de l'approche HIMO au Burkina est que l'Etat ne s'est pas engagé à entretenir les infrastructures créées. Bien que l'entretien des biens publics soit un problème général au Burkina, il perdure une perception que les responsabilités de l'Etat vis-à-vis de l'entretien et le fonctionnement des infrastructures diminuent en proportion directe avec l'augmentation de la proportion « emploi » dans les infrastructures en question. En d'autres mots, l'entretien des infrastructures HIMO serait de la responsabilité des communautés « bénéficiaires » tandis que les travaux réalisés avec de l'équipement lourd serait de la responsabilité de l'Etat. Que ce soit le fait que les infrastructures ont été réalisées en HIMO ou simplement que l'Etat n'a pas les moyens d'entretenir les infrastructures et réseaux de transport locaux, cette situation met en difficulté les stratégies de désengagement pour les travaux HIMO de manière disproportionnée.

Un autre facteur qui depuis trente ans a rendu le désengagement difficile est le fait que les activités HIMO sont perçus comme des projets « spéciaux », « pilotes » ou « tests », dont le principal promoteur est un partenaire technique ou financier extérieur (par exemple, BIT, HELVETAS, Banque mondiale, KFW, etc.). Au cours de la réalisation des travaux, la grande majorité des dépenses est assurée par l'assistance extérieure, tandis qu'une fois la construction achevée les responsabilités d'entretien et fonctionnement incombe subitement au gouvernement ou aux communautés bénéficiaires. Alors que ce sont les stratégies de désengagement qui posent problème, le manque d'entretien des infrastructures demeure pourtant une des principales critiques des travaux HIMO.

Une des solutions pour assurer l'entretien et le bon fonctionnement des travaux communautaires serait d'établir des « contrats communautaires »⁶⁶ entre les pouvoirs publics et les communautés bénéficiaires, contrat où les droits, obligations et contributions respectifs sont négociés d'avance et clairement établis.

Finalement, il faudra prévoir une stratégie de désengagement dès la formulation d'un programme HIMO : qu'il soit financé soit par ressources nationales, soit par subvention, soit par prêt, les échéances et coûts de la formation doivent faire l'objet d'une étude technique spécifique et ensuite budgétisés.

4.5 Vers une politique du plein emploi, productif et librement choisi

Les politiques de création de l'emploi suivent en général soit une stratégie indirecte, soit une stratégie focalisée sur « l'offre » des travailleurs sur le marché du travail.

⁶⁶ Voir Tournée, van Esch et de Bie, op. cit.

Les stratégies indirectes sont basées sur la promotion de la croissance et du secteur privé. Bien que ces stratégies sont fondamentales à toute politique de création d'emploi, on ne peut pas supposer que la croissance va automatiquement créer des emplois en quantité et qualité et suffisantes. L'approche indirecte prône également la promotion du secteur privé, s'efforçant d'améliorer le climat des investissements et des affaires,⁶⁷ avec la supposition que les entreprises qui en sont les bénéficiaires vont automatiquement créer des emplois supplémentaires. Dans cette catégorie de stratégie se placent aussi les programmes pour promouvoir l'entrepreneuriat.

Les stratégies basées sur l'offre focalisent sur la formation des demandeurs d'emploi pour augmenter leur « employabilité ».

L'expérience dans de nombreux pays, où le chômage, l'informalité, le sous-emploi et la vulnérabilité de l'emploi sont structurels, est que ces différentes stratégies sont insuffisantes et après avoir mis en œuvre des mesures et programmes, même efficaces, il reste un reliquat important de demandeurs d'opportunités d'emploi décent. C'est ainsi que les stratégies HIMO – stratégies de création d'emploi directs – ont leur rôle.

Les travaux HIMO doivent faire partie d'une vision à long terme en faveur du plein emploi, productif et librement choisi telle que proposée par la Convention internationale du Travail no. 122 (1964) sur la Politique de l'emploi.⁶⁸ Dans ce cadre des politiques en faveur de la croissance économique et de promotion de la capacité du secteur privé à créer davantage d'emplois dans l'économie formelle jouent certes un rôle primordial. Souvent on oublie que la croissance et le secteur privé sont des moyens, et non les objectifs finaux, pour atteindre l'objectif principal de création de l'emploi. Les travaux HIMO dans le contexte d'une politique d'investissement-emploi, peuvent à la fois contribuer à la réalisation de ces deux « moyens », mais aussi objectifs politiques.

Au Burkina, les travaux HIMO contribuent à augmenter le pouvoir d'achat des populations défavorisées, à la monétarisation du milieu rural et 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. Il serait important, à l'instar des études entreprises dans d'autres pays africains, d'entreprendre des études pour évaluer la contribution des travaux HIMO à la création de l'emploi direct et indirect (en amont et en aval) ainsi qu'à la croissance économique aux niveaux local comme national.⁶⁹

⁶⁷ Voir par exemple, l'initiative de la Banque mondiale pour mesurer la réglementation des affaires, « Doing Business, » Le rapport sur le Burkina Faso est disponible à : <http://français.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/burkina-faso> .

⁶⁸ « En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'oeuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. » Voir <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convdf.pl?C122> .

⁶⁹ Voir par exemple, Samuel Yemene, « Evaluation de l'impact des investissements à forte intensité d'emploi : le cas du Cameroun, » BIT, 2007. Dans cette étude, on simule l'impact d'un investissement dans le secteur routier de 30 milliards de FCFA (l'équivalent du budget annuel pour l'entretien du réseau de routes rurales) selon deux hypothèses, soit par techniques HIMO soit par techniques basées sur l'équipement lourd. Les impacts comparatifs sont mesurés sur l'emploi ainsi que sur différents indicateurs macro-économiques. L'investissement HIEQ contribuerait à une augmentation du PIB de l'ordre de 26 milliards de FCFA tandis qu'avec les méthodes HIMO, l'impact serait de 51 milliards.

Quant au secteur privé, les travaux HIMO peuvent contribuer à la création des PME créatrices de nouvelles opportunités d'emploi. Au Burkina le tissu des entreprises privées dans le secteur du BTP souffre du sous-développement des PME,⁷⁰ tandis qu'il existe d'un part des tâcherons capables de réaliser des petits travaux ponctuels (bâtiments, latrines, ouvrages d'hydraulique, etc.) et d'autre part de grandes entreprises, souvent étrangères, qui travaillent quasi-exclusivement avec l'équipement lourd et créent peu d'emplois. Ici les travaux HIMO répondent effectivement à un besoin réel de promouvoir un secteur privé créateur d'emplois.

Mais au-delà de ces contributions à la croissance et au secteur privé, les travaux HIMO, sous certaines formes, peuvent répondre à la demande d'emploi productif des populations vivant dans l'informalité, la précarité et le sous-emploi. Dans ce contexte, les travaux HIMO peuvent faire partie d'une stratégie où l'Etat devient l'employeur du dernier recours et intervient pour combler, entièrement ou en partie, des déficiences des autres éléments d'une politique de l'emploi, tels que les politiques macro-économiques, des mesures de soutien du secteur privé, de la formation professionnelle, l'appui à l'entrepreneuriat et à l'auto-emploi.

Une politique de l'emploi devra fixer des objectifs et mesurer la contribution de chaque élément de cette stratégie à la réalisation de cette politique dans son ensemble. Les travaux HIMO en seront toujours un élément nécessaire. D'ailleurs, avant d'envisager un programme de transferts monétaires dans le contexte d'un filet social de sécurité, il serait important de considérer la façon dont mettre en place - dans le contexte spécifique du Burkina - (très peu de chômage ouvert mais un sous-emploi chronique accompagné par une prépondérance de l'auto-emploi agricole et de l'emploi informel) un programme de garantie de l'emploi, et d'en mesurer les dimensions et les coûts, ceci pour donner un point de repère aux autres éléments d'une stratégie globale de l'emploi.

⁷⁰ Ceci, malgré les efforts considérables et appréciables de l'Agence Faso Baara d'encadrer, de former et de fournir des marchés aux PME du secteur BTP.

Liste des Annexes

- Annexe 1 : Termes de références : Technical paper on the past, present and future of labour-intensive works in Burkina Faso
- Annexe 2 : Documents consultés
- Annexe 3 : Taux d'échange
- Annexe 4 : Réalisations du Programme Pistes rurales de l'Est (2002 – 2011)
- Annexe 5 : Bilan des programmes HIMO
- Annexe 6 : Récapitulatif des projets et programmes d'emplois par catégorie
- Annexe 7 : Recommandations de la Politique Nationale de l'Emploi sur le Travail HIMO sur la promotion du travail à haute intensité de main d'œuvre
- Annexe 8 : Propositions de la Mission sur les Filets Sociaux et l'Emploi (26 septembre – 7 octobre 2011) sur un mécanisme pérenne de gestion du système d'Emploi et de Filets Sociaux
- Annexe 9 : Protection Sociale selon le BIT
- Annexe 10: Simulations des coûts et impacts sur l'emploi de différents alternatifs de programmes HIMO

Annexe 1

Terms of Reference Technical paper on the past, present and future of labour-intensive works in Burkina Faso

Background

There is a renewed interest in Burkina Faso in the use of the LI approach expressed both from government and donor side to respond to different problems faced by the country in terms of youth unemployment, underemployment, low productivity, low earnings and vulnerability of employment. The key messages from the 2009/2010 Household Budget Survey are:

- Burkina Faso's population remains locked into low earning activities and vulnerable to income shocks.
- Creating jobs is largely about creating jobs for youth, simply because the population in Burkina Faso is young – those aged 15-34⁷¹ make up 60 percent of the population and of the labor force.
- Because most families live on the margin, everybody is compelled to work in some way or other and nine out of ten adults (ages 15-64) work.
- Two out of three children (ages 7-14) work – so when they reach adulthood (15+), they are already in the labor force.
- Unemployment is consequently marginal at 1.8 percent, translating into 120,000 people in the entire country, and concerns mostly educated and urban youth (and especially in Ouagadougou), women, and those from non-poor households.
- The labor force is largely rural, young, and unskilled.
- A vast majority of the labor force is working in agriculture or non-agricultural informal jobs and precarious and low earnings occupations- there are three million people doing unpaid work for the farm or the household enterprise.
- The main challenge that lies ahead for Burkina Faso is not to reduce unemployment per se but to create opportunities for more productive, higher earning jobs for the rapidly growing population.

Hence, the question how can PWP contribute to alleviate some of the above problems?

Objectives of the assignment

Several studies have been carried out recently to assess the impact of different instruments used by the Government of Burkina Faso to boost employment (Fonds d'emploi), including LI public works programmes. The following documents have been made available to the consultant:

- Programme Spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (MJFPE) ;
- Document Guide pour l'Entretien des Pistes Rurales par la Méthode HIMO;
- Référentiel Technique de Mise en Œuvre des Pistes Rurales par la Méthode Haute Intensité de Main-d'Oeuvre;
- Décennie de la Jeunesse au Burkina Faso - Acquis et perspectives ;

⁷¹ Youth in Burkina Faso is defined as ages 15-34. The conventional definition of youth is 15-24.

- Actions d'urgence en faveur de la création d'emplois (MJFPE);
- Revue des Projets et Programmes d'Emploi au Burkina Faso (Karim Kobr );
- Promotion du travail décent en Afrique. Renforcer les liens entre l'éducation, le développement des compétences et l'emploi dans les secteurs formel et informel :le cas du Burkina Faso ;
- Politique Nationale de la protection Sociale ;
- Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso. PNUD
- Analyse intégrée des indicateurs emploi OMD et des indicateurs clés de la politique nationale de l'emploi
- Revue des projets urbains

The purpose of the study is to prepare a synthesis of past and ongoing LI projects, their strengths, weaknesses and limits, their importance comparing with other measures taken by the Government of Burkina Faso, their target groups, costs and main impact and how to enhance or upscale those both for sector investments (investment strategy) and social protection (or Social Safety Nets) in the future.

The document should be strategically showing different options. It should be addressed to decision-makers both at government and donor level plus key practitioners. It should be a dynamic document and well documented to convince these target groups.

Output

Technical paper (in French) comprising of:

- Analysis of past experiences
- Analysis of current experiences
- Mainstreaming of LI approach in sectoral investments
- EII approaches for SSN
- EII and décentralisation process
- Innovative approaches
- Complementary activities/exit strategies
- Future (recommendations)

Annexes

- Estimate of job opportunities created per volume of investments in urban/rural areas (different scenarios)

It should be a dynamic document and well documented to convince the above mentioned target groups.

Max. 35 pages without annexes

Annexe 2

Documents consultés

Aide-mémoire sur la Mission Conjointe Banque mondiale - BIT sur les Filets Sociaux et L'Emploi au Burkina Faso, 26 septembre – 7 octobre 2011.

Expériences Récentes et Innovations dans les Programmes Publics d'Emploi : Constats et recommandations, présentation Power Point par Marc Van Imschoot et Claude Yao Kouamé, Programme des Investissements à Forte Intensité d'Emplois, Ouagadougou, 7 Octobre 2011.

Mission de Formulation d'un Programme de Réhabilitation d'Infrastructures Communautaires Urbaines au Burkina Faso, Rapport préparatoire, Barthélemy M. Ouédraogo, Gouvernement du Burkina Faso et BIT, Novembre 2003.

Programme Spécial de Création d'Emplois pour les Jeunes et les Femmes, Draft final, Burkina Faso, Ministère des la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, Octobre 2011.

Politique National de l'Emploi, Gouvernement du Burkina Faso, Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, Mars 2008.

Projet de Politique National de Protection Sociale, Gouvernement du Burkina Faso, Octobre 2011.

Rapport de mission d'identification de l'appui du BIT aux projets d'infrastructures favorisant la création d'emploi et la promotion des PME au Burkina Faso, M. Van Imschoot, Barthélemy M. Ouédraogo et Jean-Louis Debie, Décembre 2003.

Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso, Rapport provisoire, Ouédraogo M. Barthélemy et Ouandaogo Arzouma, Gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011.

Revue des Projets et Programmes d'Emploi au Burkina Faso, Karim Kobré, consultant, Mai 2011.

Stratégie de Croissance Accélérée et du Développement Durable, 2011-2015.

Annexe 3: Taux d'échange

Année	FCFA/\$
1982	328.50
1983	381.00
1984	437.00
1985	449.50
1986	346.50
1987	300.50
1988	298.00
1989	319.00
1990	272.00
1991	282.00
1992	264.50
1993	566.00
1994	555.00
1995	499.00
1996	511.00
1997	583.00
1998	590.00
1999	616.64
2000	708.48
2001	734.72
2002	695.36
2003	583.84
2004	524.80
2005	524.80
2006	524.80
2007	478.88
2008	446.08
2009	472.32
2010	492.00
2011	472.32

Annexe 4 : Réalisations du Programme Pistes rurales de l'Est (2002 – 2011)

Phase 1 (1er janvier 2002-30 septembre 2004) – 666.400.000 FCFA.

La phase initiale a servi à la construction du dispositif opérationnel et du cadre décisionnel pour la réalisation de projets de pistes :

- mobilisation des ressources humaines et matérielles ;
- mise en place du cadre décisionnel ;
- élaboration des critères d'éligibilité et procédures ;
- mise en chantier de 30 km de piste test ;
- recrutement des prestataires locaux pour l'intermédiation sociale, la maîtrise d'œuvre et la réalisation des travaux ;
- appui à l'organisation des prestataires ;
- recensement et reconnaissance d'un réseau de 500 km de pistes.

Phase 2 (1er octobre 2004 -31 mars 2008) - 2M, 100 millions FCFA.

- 47 km de pistes réalisées ;
- 900 emplois générés par mois dont 20% de femmes ;
- 26 437 FCFA de rémunération mensuelle moyenne ;
- 233 membres des comités villageois de pistes formés sur le code des collectivités territoriales et sur les enjeux de la décentralisation en milieu rural ;
- 178 membres des comités villageois de pistes formés sur le VIH/SIDA ;
- 130 membres des comités villageois de pistes formés sur le thème de genre, équité sociale et pauvreté 30 membres des comités villageois de pistes formés à la gestion des conflits et à la protection de l'environnement ;
- élaboration d'un guide technique des projets PrEst
- 4 missions d'échange en Suisse et dans la sous-région

Phase 3 (1er avril 2008 -31 mars 2011) - 1M, 600 millions FCFA.

- la mise en place d'un mécanisme de financement des pistes rurales au niveau régional ;
- le renforcement des capacités de des collectivités territoriales, la professionnalisation du secteur privé et la consolidation du cadre institutionnel à travers des interventions pistes en apprentissage ;
- la promotion de la bonne gouvernance locale et de la citoyenneté ;
- la continuation de la recherche-action et la documentation en matière de pistes HIMO ;
- l'ancrage des compétences et du savoir de la cellule d'appui dans le marché régional / national.

Annexe 5

Bilan des programmes HIMO

PROJETS	Montant investissements	Nombre d'emplois		Ratios main d'oeuvre	Fixation du salaire	Nature et régularité	Temps travail/ Durée travaux	Respect des normes
		Hommes	% des femmes					
PSTP/HIMO (1982-1987)	2.023.187.800	50.430 dont 37.815 emplois indirects	35%	45 %	½ du SMIG	En espèces/mois	7 h -15 h/8mois	Casques / gants
Infrastructures de Kaya (1994-1999)	474 956 \$	607 permanents et 1821 emplois indiecs	25%	42%	SMIG	Espèces/mois	7 h -15 h/8mois	Casques / gants
Faso Baara (1991- fin 2002)	salaires: 10,3 milliards	107 300 emplois dont 2 150 emplois permanents	-----	20%	SMIG	-----	-----	-----
(PDVM)				40-50 %	SMIG			
FICOD	7,2 milliards	50-100 personnes par jour	22-30%	30%	SMIG et à la tâche	Espèces/15 jours/tournante	7 h -16 h /7 mois	Casques / gants
PrEst/KFW	4,366 milliards	900 personnes/mois	30%	20 à 25%	SMIG et à la tâche	Espèces/15 jours/tournante	7 h -14 h/5 à 6 mois	Casques / gants
BKF/94/06- Renforce..Instituti onnel (1996-2002)	1 200 millions	40889	-----	57 millions		Espèces	7h- 15h/3 mois	Casques /gants

Source: Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso, Rapport provisoire, OUEDRAOGO M. Barthélemy et OUANDAOGO Arzouma, Gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011, pp. 33-34.

Annexe 6 : Récapitulatif des projets et programmes d'emplois par catégorie

Catégorie de programmes	Objectif	bénéficiaires	Coût en FCFA	Période des dépenses	% par rapport au total
Programmes visant à développer l'entrepreneuriat par les microcrédits	Promouvoir l'auto emploi afin de contribuer à la lutte contre le chômage et la pauvreté à travers l'octroi de prêts aux porteurs de microprojets	Jeunes porteurs de projets et les PME existants (749 608 entre 2000 et 2009)	47 750 554 722	(1991- 2011)	13,99%
Programmes de formation pour développer l'entrepreneuriat	Développer l'employabilité des jeunes	Jeunes chômeurs (33 349 entre 2008 et 2009)	2 573 318 810	(2008-2009)	0,75%
Programmes de renforcement des capacités institutionnelles pour faciliter l'accès au travail	Renforcer les capacités des structures du MJE en vue de la mise en œuvre de la PNE	Structures du MJE (ONEF, ANPE, DGSPE, DEP, etc.) (10 076 entre 2005 et 2009)	2 922 677 799	(2005 – 2010)	0,86%
Programmes de renforcement des compétences pour favoriser l'accès au travail	Promouvoir l'insertion professionnelle des jeunes à travers les stages et les formations	Jeunes sortants des universités et écoles supérieures (5062 entre 2005 et 2009)	5 276 293 910	(1994 -2010)	1,55%

Programmes d'emploi par la réalisation des infrastructures	Créer des emplois au profit des populations locales, à travers la construction de pistes et d'ouvrages	Populations et entreprises prestataires (196 696 entre 2005 et 2009)	26 602 064 577	(1982 – 2008)	7,79%
Programmes visant à augmenter les revenus agricoles.	Renforcer les capacités des acteurs pour augmenter les revenus	Acteurs agricoles (824 237 entre 2001 et 2010)	256 288 921 436		75,07%
Total			341 413 831 254		100,00%

Source : Kобрé, Karim. Revue des Projets et Programmes d'Emploi au Burkina Faso, Rapport Préliminaire. Mai, 2011, p. 79.

Annexe 7

Recommandations de la Politique Nationale de l'Emploi sur le Travail HIMO

La promotion du travail à haute intensité de main d'œuvre

Le travail à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) consiste à recourir en priorité à la force de travail, facteur le plus abondant, au lieu et place d'équipements, le plus souvent importés, pour réaliser ou entretenir des ouvrages d'infrastructures et, en corollaire, utiliser des matériaux locaux. Cette manière de faire permet d'élargir l'impact sur l'emploi des réalisations infrastructurelles et intéresse à ce titre la PNE.

L'introduction de l'approche HIMO dans la politique de l'emploi vise à faire du mode d'utilisation du travail un instrument capable de maximiser les effets d'emploi des réalisations infrastructurelles. Cela implique la recherche et l'adoption de méthodes organisationnelles qui vont généralement à contre courant des tendances habituelles, et qu'il faut vulgariser et implanter auprès à la fois des concepteurs, des donneurs d'ordre et des exécutants.

Cette approche ne débouche pas simplement sur quelques emplois de plus. Toutes les expériences menées par le BIT montrent que ses avantages sont réels et que les implications économiques, en termes de coûts et de délais, ne sont pas négatives ou pénalisantes, mais au contraire généralement positives. Mais l'implantation et la survie de l'approche HIMO ne sont pas simples. Elles demandent :

- Une organisation plus rigoureuse à tous les niveaux du processus de réalisation des ouvrages ;
- Une adhésion et une formation de tous les participants de la chaîne qui va de la conception d'un ouvrage à sa matérialisation sur le terrain ;
- Un centre et/ou des capacités pour conduire, maîtriser, et animer le processus de sensibilisation, de formation et d'implantation de l'approche.

Le non respect de ces exigences, au départ ou dans la durée, expliquent à la fois les hésitations à adopter l'approche et les échecs qu'elle a subi, parfois après un bon démarrage.

Le recours aux méthodes intensives en travail est assez largement recommandé dans les documents nationaux de politique qui traitent d'emploi, y compris dans le CSLP. Toutefois les voies et moyens du passage à une action forte sont restés très limités, alors que les partenaires au développement sont généralement favorables et prêts à soutenir la démarche.

La PNE est soucieuse de promouvoir de façon beaucoup plus large et plus responsable l'approche HIMO. Une grande diversité d'ouvrages est éligible à l'approche et un noyau d'expérience existe à travers le fonctionnement du projet Fonds HIMO. Par ailleurs, le programme d'investissements publics offre une large gamme d'ouvrages qui pourraient faire l'objet d'une réalisation et/ou d'un entretien par les méthodes HIMO.

L'ambition et l'objectif de la PNE en ce qui concerne l'approche HIMO sont doubles: d'une

part générer plus d'emplois à partir du programme d'investissement public et d'autre part, passer de projets et d'expériences ponctuels à une démarche systématique et largement répandue. Pour passer à un stade de promotion élargie de l'approche HIMO, des exigences très précises et essentielles sont à respecter :

- Il faut un engagement politique fort dont on doit retrouver l'expression dans le CSLP en tant que moyen privilégié de réalisation des investissements publics d'infrastructure ;
- Il faut des acteurs convaincus et préparés dont le cercle est très large couvrant des acteurs publics et privés, des acteurs centraux et décentralisés, régionaux et communaux ;
- Il faut une organisation et une (des) structures de pilotage de l'implantation opérationnelle de l'approche ;
- Il faut un programme d'action définissant les activités multiples et intersectorielles à mener et le processus d'introduction dans les réalisations du programme d'investissement public.

Prenant en compte le poids et la difficulté de l'approche, la PNE propose la démarche stratégique suivante:

1. Dégager un consensus entre toutes les parties concernées ;
2. Analyser de façon approfondie le projet actuel Fonds HIMO pour en tirer les enseignements utiles ;
3. Examiner, avec les parties concernées, les possibilités d'orienter certains programmes ou projets d'investissement public déjà retenus vers des méthodes de réalisation HIMO ;
4. Examiner avec les PME du secteur privé, et plus spécialement le Syndicat National des entreprises de BTP (SNEBTP), les conditions d'une introduction de l'approche et les mesures à prendre;
5. Opter pour la mise en œuvre à court terme d'au moins deux projets à réaliser par la voie HIMO, l'un en milieu urbain et l'autre en milieu rural;
6. Définir au moins trois aspects essentiels de cette extension modérée de l'approche :
 - Le dispositif organisationnel pour la conduite et l'animation du processus;
 - Le rôle et le positionnement des structures actuellement impliquées ;
 - Enfin le rôle et les responsabilités des niveaux régional et communal dans le développement opérationnel et les exigences à satisfaire ;
7. Prendre rendez-vous pour évaluer les projets pilotes entrepris, en tirer les enseignements et définir la démarche ultérieure d'extension et ses conditions indispensables.

La mise en oeuvre de l'approche HIMO au Burkina Faso n'est pas nouvelle. Elle a été largement utilisée dans les années 80 à travers le programme dit PSTP pour la réalisation d'ouvrages socio éducatifs, sanitaires et infrastructurels. Plus tard, en 1991, a été créé une association d'utilité publique, Faso Baara, pour réaliser de petits travaux en milieu urbain par l'approche HIMO.

Actuellement, un seul projet, appuyé sur des ressources de coopération bilatérale, est à l'oeuvre à travers un Fonds HIMO, logé dans une banque, et destiné à la réalisation de pistes rurales dans deux régions, avec un coefficient d'emploi requis de 30 pour cent. Faso Baara en est le maître d'oeuvre et s'appuie sur une Cellule positionnée auprès du Fonds et qui est chargée de la sensibilisation au niveau des communes et de la formation des entreprises.

Trois constats importants sont à faire :

- Faso Baara n'est plus vraiment un organisme de promotion de l'approche HIMO ;
- Les réalisations HIMO actuelles sont extrêmement modestes ;
- La seule opération HIMO en cours à travers le Fonds HIMO est une opération quasiment privée.

Finalement on peut dire que l'approche HIMO pratiquée dans le passé s'est assez largement perdue. A l'échelon public il n'y a plus aucune prise en charge de l'approche.

Annexe 8

Propositions de la Mission sur les Filets Sociaux et L'Emploi (26 septembre – 7 octobre 2011) sur un mécanisme pérenne de gestion du système d'Emploi et de Filets Sociaux

A. Propositions de la mission pour la gestion du Système d'Emploi et de Filets Sociaux

(1) Mécanisme pérenne de gestion du système d'Emploi et de Filets Sociaux.

5. Sur la base des discussions avec le Gouvernement, l'exécution de la politique nationale de la protection sociale en cours d'élaboration est de la responsabilité d'une entité interministérielle. Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- organiser de manière pérenne la coordination des multiples programmes d'emploi et de protection sociale, actuellement dispersés entre plusieurs ministères, et en assurer la cohérence avec la politique nationale de protection sociale ;
- effectuer le suivi-évaluation des programmes ;
- fournir aux PTF un interlocuteur unique pour l'orientation, la définition et la mise en œuvre de leurs appuis ;
- doter le pays d'un mécanisme permanent de gestion des crises, qui puisse être mobilisé très rapidement en cas d'urgence.

6. **Option optimale.** A terme, la meilleure formule serait de créer une institution autonome avec allocation budgétaire, telle qu'une Agence, qui serait rattachée au Premier Ministre ou à la Présidence, compte tenu du caractère intersectoriel de ses missions. L'Agence serait dotée d'une autonomie de gestion. Cela lui permettrait, en premier lieu, de recruter des cadres qualifiés et de les rémunérer d'une manière attractive. En second lieu, l'autonomie financière serait plus rassurante pour les différents partenaires pouvant apporter leur appui sur les programmes d'emploi et en cas de crise.

7. Cependant, la mise en place d'une Agence est relativement lourde, et l'institution aurait des frais de fonctionnement plus élevés que ceux d'un simple service de l'Etat (bien qu'ils puissent être limités par une organisation appropriée). Au surplus, il est préférable de tester le mécanisme selon une formule plus légère, et d'examiner l'opportunité de lui donner plus d'ampleur en cas de résultats satisfaisants. La mise en œuvre du projet fournit la possibilité de cette expérimentation.

Autres Options:

8. Etant donné que l'option optimale nécessite des discussions plus approfondies, la mission propose de considérer dans un premier temps, une des deux formules suivantes pour mettre en place le mécanisme de gestion des programmes d'emploi et du système des filets sociaux:

- i. Confier la gestion de ce mécanisme à un ministère : Premier Ministre ou Ministère des Finances : Cette formule a l'avantage de la simplicité, et pourrait être mise en œuvre rapidement. Cependant, elle serait probablement d'une moindre efficacité, puisque le mécanisme serait géré par un simple service de l'Etat, ne disposant d'aucune autonomie administrative et financière.
- ii. Créer une « structure » (à qualifier juridiquement), non dotée de la personnalité morale, mais bénéficiant d'une certaine autonomie, au sein d'un ministère (Premier Ministre ou Ministère des Finances), selon le modèle de la maîtrise d'ouvrage de l'aéroport de Donsin (MOAD) ou du Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR). Cette formule est plus légère, plus facile à mettre en œuvre et moins coûteuse que la création d'une Agence. La structure bénéficierait cependant d'une moindre autonomie. A ce stade, la mission préconise cette formule, qui permettrait de tester et d'évaluer le mécanisme, avant d'examiner la possibilité d'ériger la structure en Agence autonome.

Les modalités de la gestion financière et le régime de rémunération des agents doivent encore être précisés au cours des prochaines étapes.

2. Mécanismes d'exécution des programmes d'emploi et de Filets Sociaux : Travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) (cash for work), programmes de développement de compétence afin d'améliorer l'employabilité des jeunes, et transferts monétaires.

9. L'exécution de la composante « cash-for-work » relèvera de la responsabilité des ministères sectoriels concernés et de ses services au niveau décentralisé. La maîtrise d'œuvre sera confiée à des prestataires techniques (bureaux d'études ou ONG, et la réalisation des travaux sera la responsabilité de petites entreprises du secteur privé, d'ONG ou de communautés.

Annexe 9

Protection Sociale selon le BIT

Les systèmes de sécurité sociale garantissent un revenu minimum en cas de chômage, maladie, accident du travail ou maladie professionnelle, vieillesse et retraite, invalidité, responsabilités familiales comme la grossesse et les soins aux enfants, ou perte du soutien de famille. Ces prestations sont importantes pour les travailleurs et leur famille, mais également pour l'ensemble de la communauté. En garantissant des soins médicaux, une sécurité en matière de revenus et des services sociaux, la sécurité sociale améliore la productivité et contribue à la dignité et au plein épanouissement de l'individu. Les systèmes de sécurité sociale favorisent également l'égalité entre hommes et femmes grâce à l'adoption de mesures qui garantissent que les femmes qui ont des enfants bénéficient de chances équivalentes sur le marché du travail. Pour les employeurs et les entreprises, la sécurité sociale contribue à maintenir une main-d'œuvre stable et adaptable aux changements. Enfin, en offrant un filet de sécurité en cas de crise économique, elle constitue l'un des éléments fondamentaux de la cohésion sociale, contribuant ainsi à garantir la paix sociale et un engagement positif en faveur de la mondialisation et du développement économique. Malgré ces avantages, seulement 20 pour cent de la population mondiale bénéficient de prestations adéquates de sécurité sociale, alors que plus de la moitié n'a pas la moindre couverture.

Les normes de l'OIT sur la sécurité sociale prévoient une variété de couvertures selon les différents systèmes économiques et stades de développement des pays. Les conventions sur la sécurité sociale offrent une gamme d'options et de clauses de souplesse qui permettent de parvenir progressivement à l'objectif de couverture universelle. Dans un monde qui se globalise, au sein duquel les personnes sont toujours davantage exposées à des risques économiques, on se rend de plus en plus compte qu'une politique nationale d'envergure en matière de protection sociale peut contribuer à atténuer les nombreux effets sociaux négatifs des crises. C'est pour ces raisons que, dans une résolution de la Conférence internationale du Travail de 2001, les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ont demandé à l'OIT d'améliorer la couverture de sécurité sociale et de l'étendre à tous ceux qui ont besoin d'une protection

Sélection d'instruments pertinents de l'OIT sur la protection sociale

- **Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 - [ratifications]**
Elle précise le niveau minimum des prestations de sécurité sociale et les conditions de leur attribution ainsi que les neuf branches principales dans lesquelles la protection est garantie: soins médicaux, indemnités de maladie, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, prestations familiales, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivants. Afin de pouvoir être appliquée dans toutes les situations nationales, cette convention offre la possibilité aux États de la ratifier en acceptant d'abord au moins trois de ces neuf branches et par la suite les obligations découlant des autres branches, ce qui leur permet d'atteindre progressivement tous les objectifs énoncés dans la convention. Le niveau des prestations minimums peut être déterminé par rapport au niveau des salaires dans le pays concerné. Des dérogations temporaires sont également prévues pour les pays dont l'économie et les

installations médicales sont insuffisamment développées, ce qui permet de limiter la portée de la convention et la couverture des prestations accordées.

- [Convention \(n° 118\) sur l'égalité de traitement \(sécurité sociale\), 1962 - \[ratifications\]](#)
- [Convention \(n° 157\) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982 - \[ratifications\]](#)

Ces instruments prévoient des droits et des prestations en matière de sécurité sociale pour les travailleurs migrants qui risquent de perdre les droits aux prestations de sécurité sociale dont ils bénéficiaient dans leur pays d'origine.

- [Autres instruments pertinents](#)

Autres instruments sur la sécurité sociale

Une génération ultérieure de conventions adoptées après la convention n° 102 élargit la portée de la protection offerte. Tout en fournissant un niveau supérieur de protection de par la couverture et le niveau des prestations qui doivent être garanties, cette génération de conventions prévoit certaines dérogations de façon à assurer une souplesse d'application.

Les paragraphes ci-après décrivent les prestations prévues par la convention n° 102 ainsi que par des conventions ultérieures. Ils ne contiennent aucune information concernant la durée et les conditions d'octroi des prestations, les dérogations autorisées au titre de ces instruments ni les niveaux de prestations supérieures prévus dans les recommandations pertinentes ([Note 2](#)).

Soins médicaux

- [Convention n° 102 - \[ratifications\]](#): soins préventifs, soins de praticiens de médecine générale, y compris visites à domicile, soins de spécialistes, fourniture des produits pharmaceutiques essentiels sur ordonnance, soins avant, pendant et après l'accouchement donnés par un médecin ou une sage-femme diplômée et hospitalisation si nécessaire.
- [Convention n° 130 - \[ratifications\]](#): mêmes prestations que la convention n° 102 mais également soins dentaires et réadaptation médicale.

Indemnités de maladie

- [Convention n° 102 - \[ratifications\]](#): paiements périodiques correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence.
- [Convention n° 130 - \[ratifications\]](#): paiements périodiques correspondant au moins à 60 pour cent du salaire de référence et remboursement des frais funéraires en cas de décès du bénéficiaire.

Prestations de chômage

- [Convention n° 102 - \[ratifications\]](#): paiements périodiques correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence.
- [Convention n° 168 - \[ratifications\]](#): paiements périodiques correspondant au moins à 50

pour cent du salaire de référence. Au-delà d'une période initiale, possibilité d'appliquer des règles spécifiques de calcul. Toutefois, l'ensemble des prestations auxquelles les chômeurs ont droit doit leur garantir des conditions d'existence saines et convenables, selon les normes nationales.

Prestations de vieillesse

- **Convention n° 102** - [ratifications]: paiements périodiques correspondant au minimum à 40 pour cent du salaire de référence. Obligation de réviser les taux de ces prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie.
- **Convention n° 128** - [ratifications]: paiements périodiques correspondant au minimum à 45 pour cent du salaire de référence. Mêmes conditions que dans la convention n° 102 pour ce qui est de la révision des taux.

Prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle

- **Convention n° 102** - [ratifications]: soins médicaux et paiements périodiques correspondant au minimum à 50 pour cent du salaire de référence pour les cas d'incapacité temporaire ou d'invalidité; prestations pour la veuve et les enfants à charge en cas de décès du soutien de famille avec paiements périodiques correspondant au minimum à 40 pour cent du salaire de référence; possibilité de convertir les paiements périodiques en un capital versé en une seule fois dans certaines conditions. Sauf en cas d'incapacité de travail, obligation de réviser les taux des paiements périodiques à la suite de variations sensibles du coût de la vie.
- **Convention n° 121** - [ratifications]: mêmes prestations que dans la convention n° 102, auxquelles s'ajoutent certains types de soins sur les lieux de travail. Paiements périodiques correspondant au minimum à 60 pour cent du salaire de référence pour les cas d'incapacité temporaire ou d'invalidité; prestations pour la veuve, le veuf invalide et à charge, les enfants à charge en cas de décès du soutien de famille avec paiements périodiques correspondant au minimum à 50 pour cent du salaire de référence; obligation de fixer un montant minimum pour ces paiements; possibilité de convertir les paiements périodiques en un capital versé en une seule fois dans certaines conditions; prestations supplémentaires pour les personnes dont l'état requiert l'aide constante d'un tiers.

Prestations familiales

- **Convention n° 102** - [ratifications]: soit paiements périodiques, soit fourniture de nourriture, de vêtements, de logement, de séjour de vacances ou d'une assistance ménagère, soit une combinaison de ces éléments.
- Pas de nouvelle convention sur cette question.

Prestations de maternité

- **Convention n° 102** - [ratifications]: soins médicaux comportant au moins des soins avant, pendant et après l'accouchement, donnés soit par un médecin, soit par une sage-femme diplômée, et une hospitalisation si nécessaire; paiements périodiques correspondant au minimum à 45 pour cent du salaire de référence.

- **Convention n° 183** - [ratifications]: prestations médicales comportant notamment des soins avant, pendant et après l'accouchement et une hospitalisation si nécessaire; prestations en espèces permettant à la femme de subvenir à son entretien et à celui de son enfant dans de bonnes conditions de santé et selon un niveau de vie convenable, correspondant au minimum aux deux tiers du gain antérieur ou un montant du même ordre de grandeur.

Prestations d'invalidité

- **Convention n° 102** - [ratifications]: paiements périodiques correspondant au minimum à 40 pour cent du salaire de référence; obligation de réviser le montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie.
- **Convention n° 128** - [ratifications]: paiements périodiques correspondant au minimum à 50 pour cent du salaire de référence; obligation de réviser le montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie; obligation de prévoir des services de rééducation et de prendre des mesures tendant à faciliter le placement des invalides dans un emploi approprié.

Prestations de survivants

- **Convention n° 102** - [ratifications]: paiements périodiques correspondant au minimum à 40 pour cent du salaire de référence; obligation de réviser le montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie.
- **Convention n° 128** - [ratifications]: paiements périodiques correspondant au minimum à 45 pour cent du salaire de référence; obligation de réviser le montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains et/ou du coût de la vie.

Annexe 10

Simulations des coûts et impacts sur l'emploi de différents alternatives de programmes HIMO

1. Simulation pour une composante HIMO faisant partie de la protection sociale/filet de sécurité sociale (milieu rural)

Option 1: sans garantie d'emploi (filet de sécurité simple)

Hypothèses

Montant	10,000,000,000	FCFA	équivalent	20,000,000	US\$
Durée	4	ans			
Coût gestion et fonctionnement		20%	du montant total		
Investissements		80%	du montant total		
Travaux HIMO		95%	des investissements		
Formation		5%	des investissements		
Taux de salaire MONQ	1,000	FCFA	en dessous du taux appliqué actuellement par PAM et Helvetas		
Taux de salaire MOQ	2,000	FCFA			
Salaire moyen sur un chantier 'entretien ou travaux vert (CES)				1,100	
Salaire moyen sur un chantier 'construction neuve'				1,250	
Coût moyen d'une journée de formation				10,000	
Durée moyenne d'une opportunité d'emploi		25	jours	demande très forte - système de rotation obligatoire	
Durée moyenne d'une formation		15	jours		
Intensité en MO					
travaux d'entretien		80%			
travaux verts		80%			
construction neuve		50%			

An 1

An 2

An 3

An 4

Total

Clé répartition du montant d'investissement en %	10%	20%	30%	40%	100%
Répartition du montant d'investissement en FCFA	1,000,000,000	2,000,000,000	3,000,000,000	4,000,000,000	10,000,000,000
1. Gestion de la composante	200,000,000	400,000,000	600,000,000	800,000,000	2,000,000,000
2. Investissements	800,000,000	1,600,000,000	2,400,000,000	3,200,000,000	8,000,000,000
2.1 Travaux HIMO (95%)	760,000,000	1,520,000,000	2,280,000,000	3,040,000,000	7,600,000,000
- travaux d'entretien	40% 304,000,000	608,000,000	912,000,000	1,216,000,000	3,040,000,000
- travaux verts	40% 304,000,000	608,000,000	912,000,000	1,216,000,000	3,040,000,000
- constructions neuves	20% 152,000,000	304,000,000	456,000,000	608,000,000	1,520,000,000
2.2 Formation (5%)	40,000,000	80,000,000	120,000,000	160,000,000	400,000,000
3. Masse salariale injectée	562,400,000	1,124,800,000	1,687,200,000	2,249,600,000	5,624,000,000
4. Résultat exprimé en nombre de JT	502,982	1,005,964	1,508,945	2,011,927	5,029,818
5. Résultat exprimé en nombre d'opp. d'emploi	20,119	40,239	60,358	80,477	201,193
6. Résultat exprimé en Equivalent Temps Complet	2,012	4,024	6,036	8,048	20,119
7. Résultat exprimé en jours de formation fournis	4,000	8,000	12,000	16,000	40,000
8. Nombre de personnes formées	267	533	800	1,067	2,667

Option 2: avec garantie d'emploi

Hypothèse additionnelle: le projet garanti un certain nombre de JT chaque année

Exemple	50 jours	An 1	An 2	An 3	An 4
Nombre de beneficiaries		10,060	20,119	30,179	40,239

2. Simulation pour une composante HIMO faisant partie de la politique nationale d'emploi (milieu urbain)

Hypothèses

Montant	10,000,000,000	FCFA	équivalent	20,000,000	US\$
Durée	4	ans			
Coût gestion et fonctionnement	15%		du montant total		
Investissements	85%		du montant total		
Travaux HIMO	80%		des investissements		
Formation	20%		des investissements		
Taux de salaire MONQ	1,300	FCFA	SMIG		
Taux de salaire MOQ	2,500	FCFA			
Salaire moyen sur un chantier 'entretien ou travaux vert (CES)				1,420	
Salaire moyen sur un chantier 'construction neuve'				1,600	
Coût moyen d'une journée de formation				10,000	
Durée moyenne d'une opportunité d'emploi	25		jours		demande très forte - système de rotation obligatoire
Durée moyenne d'une formation	20		jours		
Intensité en MO					
travaux d'entretien	80%				
travaux verts	60%				
construction neuve	40%				

	An 1	An 2	An 3	An 4	Total
Clé répartition du montant d'investissement en %	10%	20%	30%	40%	100%
Répartition du montant d'investissement en FCFA	1,000,000,000	2,000,000,000	3,000,000,000	4,000,000,000	10,000,000,000
1. Gestion de la composante	150,000,000	300,000,000	450,000,000	600,000,000	1,500,000,000
2. Investissements	850,000,000	1,700,000,000	2,550,000,000	3,400,000,000	8,500,000,000
2.1 Travaux HIMO (80%)	680,000,000	1,360,000,000	2,040,000,000	2,720,000,000	6,800,000,000
- travaux d'entretien 40%	272,000,000	544,000,000	816,000,000	1,088,000,000	2,720,000,000
- travaux verts 10%	68,000,000	136,000,000	204,000,000	272,000,000	680,000,000
- constructions neuves 50%	340,000,000	680,000,000	1,020,000,000	1,360,000,000	3,400,000,000
2.2 Formation (20%)	170,000,000	340,000,000	510,000,000	680,000,000	1,700,000,000
3. Masse salariale injectée	394,400,000	788,800,000	1,183,200,000	1,577,600,000	3,944,000,000
4. Résultat exprimé en nombre de JT	266,972	533,944	800,915	1,067,887	2,669,718
5. Résultat exprimé en nombre d'opp. d'emploi	10,679	21,358	32,037	42,715	106,789
6. Résultat exprimé en Equivalent Temps Complet	1,068	2,136	3,204	4,272	10,679
7. Résultat exprimé en jours de formation fournis	17,000	34,000	51,000	68,000	170,000
8. Nombre de personnes formées	850	1,700	2,550	3,400	8,500

3. Simulation pour une composante HIMO faisant partie des investissements sectoriels en infrastructures productives

Hypothèses

Montant	10,000,000,000	FCFA	équivalent	20,000,000	US\$
Durée	4	ans			
Coût gestion et fonctionnement	20%		du montant total		
Investissements	80%		du montant total		
Travaux HIMO	90%		des investissements		
Formation	10%		des investissements		
Taux de salaire MONQ	1,300	FCFA	SMIG		
Taux de salaire MOQ	2,500	FCFA			
Salaire moyen sur un chantier ' pistes rurales '				1,480	
Salaire moyen sur un chantier 'travaux hydrauliques' ou autre				1,660	
Coût moyen d'une journée de formation				10,000	
Durée moyenne d'une opportunité d'emploi	25	jours			demande très forte - système de rotation obligatoire
Durée moyenne d'une formation	20	jours			
Intensité en MO					
Pistes rurales	50%				
Travaux hydrauliques	40%				
Autres (marchés)	30%				

	An 1	An 2	An 3	An 4	Total
Clé répartition du montant d'investissement en %	10%	20%	30%	40%	100%
Répartition du montant d'investissement en FCFA	1,000,000,000	2,000,000,000	3,000,000,000	4,000,000,000	10,000,000,000
1. Gestion de la composante	200,000,000	400,000,000	600,000,000	800,000,000	2,000,000,000
2. Investissements	800,000,000	1,600,000,000	2,400,000,000	3,200,000,000	8,000,000,000
2.1 Travaux HIMO (80%)	720,000,000	1,440,000,000	2,160,000,000	2,880,000,000	7,200,000,000
- pistes rurales	60%	432,000,000	864,000,000	1,296,000,000	4,320,000,000
- travaux hydrauliques	30%	216,000,000	432,000,000	648,000,000	2,160,000,000

- autres	10%	72,000,000	144,000,000	216,000,000	288,000,000	720,000,000
2.2 Formation (20%)		80,000,000	160,000,000	240,000,000	320,000,000	800,000,000
3. Masse salariale injectée		324,000,000	648,000,000	972,000,000	1,296,000,000	3,240,000,000
4. Résultat exprimé en nombre de JT		211,006	422,012	633,019	844,025	2,110,062
5. Résultat exprimé en nombre d'opp. d'emploi		8,440	16,880	25,321	33,761	84,402
6. Résultat exprimé en Equivalent Temps Complet		844	1,688	2,532	3,376	8,440
7. Résultat exprimé en jours de formation fournis		8,000	16,000	24,000	32,000	80,000
8. Nombre de personnes formées		400	800	1,200	1,600	4,000

4. Résultat d'un investissement global réalisé en HIMO: PS - emploi et investissement productif

Hypothèse

Investissement global d'un montant de répartis comme suit:	50,000,000,000	FCFA	équivalent	100,000,000	US\$
Investissement productif		50%		50,000,000	US\$
Emploi (milieu urbain)		20%		20,000,000	US\$
PS (milieu rural)		30%		30,000,000	US\$
	An 1	An 2	An 3	An 4	Total
Clé répartition du montant d'investissement en %	10%	20%	30%	40%	100%
Répartition du montant d'investissement en FCFA	5,000,000,000	10,000,000,000	15,000,000,000	20,000,000,000	50,000,000,000
1. Gestion de la composante	950,000,000	1,900,000,000	2,850,000,000	3,800,000,000	9,500,000,000
2. Investissements	4,050,000,000	8,100,000,000	12,150,000,000	16,200,000,000	40,500,000,000
3. Masse salariale injectée	2,048,000,000	4,096,000,000	6,144,000,000	8,192,000,000	20,480,000,000
4. Résultat exprimé en nombre de JT	1,548,960	3,097,920	4,646,880	6,195,840	15,489,600
5. Résultat exprimé en nombre d'opp. d'emploi	61,958	123,917	185,875	247,834	619,584
6. Résultat exprimé en Equivalent Temps Complet	6,196	12,392	18,588	24,783	61,958
7. Résultat exprimé en jours de formation fournis	43,000	86,000	129,000	172,000	430,000
8. Nombre de personnes formées	2,250	4,500	6,750	9,000	22,500