

Projet BIT/UE « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » du Bureau International du Travail / Union Européenne

BATIR UN SOCLE DE PROTECTION SOCIALE POUR LES JEUNES FEMMES ET HOMMES EN SITUATION DE NON OU DE SOUS EMPLOI, PAUVRES ET VULNERABLES

**Une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de
promotion de l'emploi au Burkina Faso**

Mars 2012

Abréviations et acronymes

AMU	(projet) Assurance maladie universelle
BIT	Bureau International du Travail
BTP	Bâtiments et travaux publics
CARFO	Caisse Autonome de Retraite des Fonctionnaires
CNPB	Conseil national du Patronat Burkinabé
CNPS	Conseil national pour la protection sociale
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNTB	Confédération Nationale des Travailleurs du Burkina
CSB	Confédération Syndicale Burkinabé
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
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FENAB	Fédération Nationale des Artisans du Burkina Faso
HIMO	Haute intensité de main d'œuvre
MAHRH	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
MASSN	Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MENA	Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation
MFPTSS	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale
MID	Ministère des Infrastructures et du Désenclavement
MJFPE	Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi
MRA	Ministère des Ressources Animales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONEF	Observatoire National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
PFE	Programme de formation en entrepreneuriat
PIB	Produit intérieur brut
PMI/PME	Petites et moyennes industries/entreprises
PNE	Politique nationale de l'emploi
PNJ	Politique nationale de la jeunesse
PNPS	Politique nationale de protection sociale
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSCE	Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAP	Rapid Assessment Protocole
SCADD	Stratégie de Croissance accélérée et de Développement Durable
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SP/AMU	Secrétariat permanent / Assurance maladie universelle
SPER	revue des dépenses et des performances de la protection sociale (Social Protection expenditure and performance review)
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

Sommaire

Introduction	4
1 Lien entre emploi et protection sociale	6
2 Brève analyse de la situation	10
2.1. La problématique de l'emploi.....	10
2.2. La problématique de la protection sociale.....	11
2.3. Les orientations générales données par la SCADD et les politiques nationales face aux problèmes et aux défis à relever en matière d'emploi et de protection sociale	13
2.3.1 La Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) ..	13
2.3.2 La Politique Nationale de l'Emploi.....	14
2.3.3 La Politique nationale du travail	17
2.3.4 La Politique Nationale de Protection Sociale.....	18
3 Proposition d'une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi au Burkina Faso	20
3.1. Identification et analyse des problèmes prioritaires à traiter.....	20
3.2. Objectif global de l'approche intégrée	21
3.3. Mise en œuvre opérationnelle et cibles.....	21
3.3.1 Mise en commun des mesures des politiques nationales sectorielles.....	21
3.3.2 Groupe cible.....	23
3.3.3 Elaboration de composantes d'un socle de protection sociale et stratégie de mise en œuvre	24
4 Objectifs stratégiques.....	30
Objectif stratégique 1 : Définir des garanties minimum de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes en formation professionnelle et en cours de création et développement d'une activité économique.....	30
Objectif stratégique 2 : Elaborer des programmes HIMO pour les jeunes en situation permanente ou saisonnière de sous emploi et de précarité	33
Objectif stratégique 3 : Appuyer la mise en œuvre des composantes du socle de protection sociale	34
5 Modalités de mise en œuvre	37
5.1 Mécanismes de mise en œuvre et coordination.....	37
5.2 Suivi et évaluation	37
5.3 Besoin de ressources	38

Introduction

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

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

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

La mise en œuvre de ces priorités de la SCADD est déclinée essentiellement à travers la Politique Nationale de l'Emploi (PNE), la Politique Nationale du Travail (PNT) et la Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS).

Ces trois politiques présentent de nombreux objectifs et stratégies communs en matière de promotion de l'emploi et de la protection sociale.

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

La SCADD, la politique nationale de l'Emploi et, plus récemment, le Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE) ont identifié des mesures pour la promotion de l'emploi qui portent notamment sur la formation professionnelle, la création d'emplois par le développement de l'auto-emploi, de l'entreprise unipersonnelle, de la micro et petite entreprise et la mise en œuvre de travaux à haute intensité de main d'œuvre. La SCADD et la PNE mettent un accent particulier sur la promotion de l'emploi décent pour ces jeunes et c'est à ce niveau qu'intervient cette approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi.

Le lien entre l'emploi et la protection sociale ont été identifiés, notamment depuis la crise économique et financière mondiale, comme deux leviers puissants pour garantir un revenu et

protéger les groupes de populations les plus pauvres et vulnérables de façon durable. Dans le contexte spécifique du Burkina Faso, cette approche intégrée vise à promouvoir une synergie entre les politiques pour l'emploi et l'extension de la protection sociale en faveur des jeunes. Elle vise ainsi à accompagner ces politiques afin de répondre à ce défi majeur posé par la SCADD : Augmenter les opportunités d'emplois décentes face à une demande en croissance très rapide et étendre la protection sociale afin de favoriser cet accès à l'emploi, protéger les revenus et finalement favoriser la transition d'activités faiblement productives vers un emploi décent et productif.

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

Une première version de cette approche intégrée a été présentée et discutée lors d'un atelier d'évaluation et de simulation des options d'une approche intégrée d'extension de la PS et de promotion de l'emploi, réalisé du 19 au 22 mars 2012 à Ouagadougou et réunissant une vingtaine de représentants des ministères membres du Comité interministériel sur la protection sociale et des partenaires sociaux. Ces discussions ont été complétées par des séances de travail avec les ministères techniques impliqués dans la mise en œuvre des mesures pour la promotion de l'emploi, de l'extension de la protection sociale et des travaux HIMO, ainsi qu'avec la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, le Conseil national du Patronat Burkinabé (CNPB), la Confédération Nationale des Travailleurs du Burkina (CNTB), La Confédération Syndicale Burkinabé (CSB) et la Fédération Nationale des Artisans du Burkina Faso (FENAB).

Les pages suivantes sont le résultat de ce processus. Cette approche intégrée n'est ni une nouvelle politique nationale ni un nouveau plan d'action. Elle est en revanche la formulation d'une synergie possible entre les politiques et plans d'action pour l'emploi, le travail et la protection sociale dont elle extrait et met en commun des mesures en faveur des jeunes femmes et hommes.

Cette approche intégrée est complétée par un document annexe d'évaluation et de simulation des coûts des différentes composante d'un socle de protection sociale proposé ici pour les jeunes femmes et hommes en situation de non ou de sous emploi, pauvres et vulnérables. Basées sur la méthodologie RAP (Rapid Assessment Protocol) développée par le BIT, ces simulations donnent une première indication du coût de différents scénarios et de leur faisabilité économique et financière dans le contexte du Burkina Faso.

1 Lien entre emploi et protection sociale

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

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

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

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

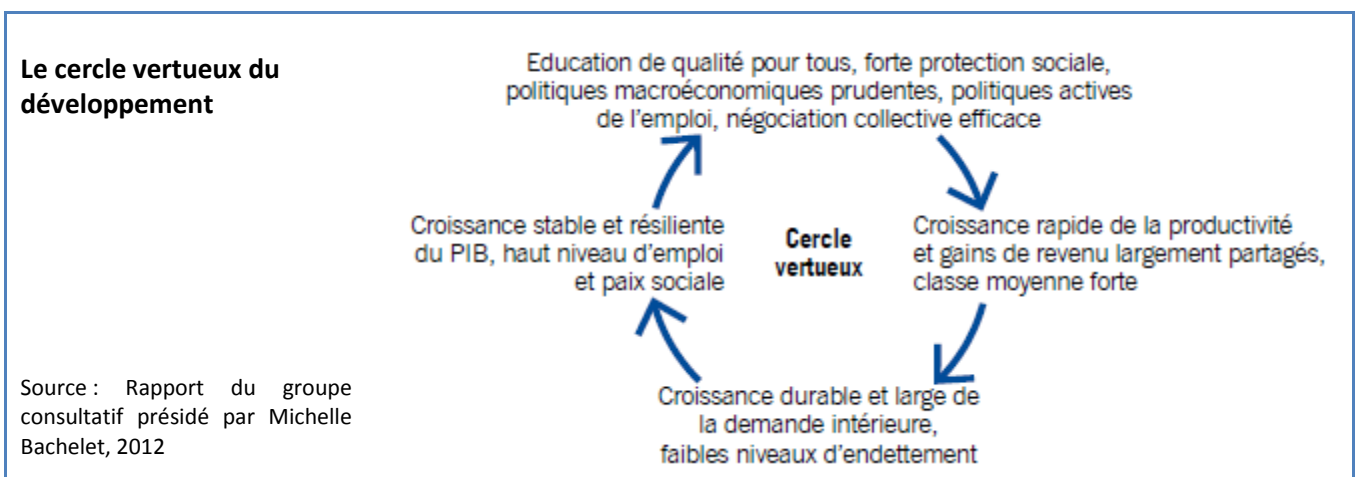
Les crises alimentaires, climatiques, énergétiques et économiques subies par le Burkina Faso ces dernières années ont mis en évidence la vulnérabilité des individus et des familles pauvres ainsi que la fragilité de leurs emplois et de leurs moyens de subsistance. Dans ce contexte, l'emploi et la protection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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Selon le Groupe consultatif, « *la force du socle de protection sociale réside dans sa simplicité. Il repose sur l'idée que chacun doit bénéficier d'une sécurité de revenu de base, suffisante pour vivre, garantie par des transferts en espèces ou en nature, comme les pensions sociales pour les personnes âgées ou handicapées, les allocations familiales, les dispositifs de soutien au revenu et/ou les garanties d'emploi, ainsi que les services pour les chômeurs et les travailleurs pauvres.(...) Par ailleurs, en donnant la priorité à la cohérence et à la coordination politique, le socle de protection sociale permet de protéger les individus et de les rendre autonomes tout au long de leur vie. Pour être pleinement efficace, le socle de protection sociale doit enfin se concentrer sur la population en âge de travailler et nouer des liens étroits avec les politiques de l'emploi. Cela doit permettre un accès à un emploi productif et décent, et la sortie de la pauvreté.* »

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

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

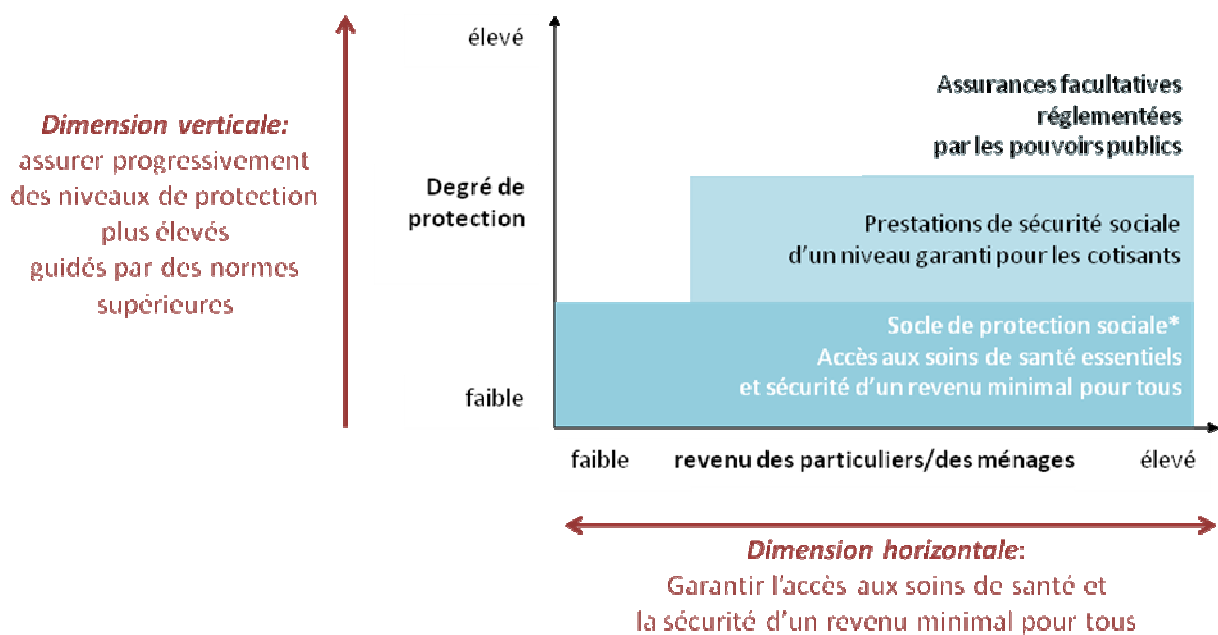
Les deux dimensions du socle de protection sociale

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

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

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

La stratégie bidimensionnelle de l'OIT



Source : BIT (www.socialsecurityextension.org)

2 Brève analyse de la situation

2.1. La problématique de l'emploi

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

Ces différentes initiatives montrent la volonté de l'Etat de développer des réponses aux problèmes d'emploi. En effet, les bonnes performances macroéconomiques observées sur la dernière décennie n'ont pas été en faveur de l'emploi productif et de qualité qui reste un défi majeur dans une perspective de lutte contre la pauvreté. La dynamique observée entre 2003 et 2007 (MJFPE, 2010), à travers une légère hausse du taux de salarisation, une hausse de la proportion des travailleurs indépendants (notamment non agricoles et féminins) et une baisse de la part des travailleurs non rémunérés, reste encore trop timide pour traduire des changements significatifs de la structure de l'emploi qui reste marquée par l'informalité et demeure moins favorable aux femmes et aux jeunes, qui sont majoritaires dans l'emploi informel, non salarié et non rémunéré. Cette structure de l'emploi au Burkina Faso se caractérise ainsi par :

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

diminution entre 2003 et 2007 (de 11,5% à 8,6%). Cette diminution du taux de chômage a surtout concerné les hommes, tandis qu'il est resté quasi stable pour les femmes. Sur la décennie, le taux de chômage masculin de 2007 retrouve son niveau de 1998, tandis que celui des femmes et des jeunes est trois fois supérieur à son niveau de 1998 (MJFPE, 2010). Par ailleurs, le chômage est un phénomène qui touche beaucoup plus les actifs instruits : 21,6% des actifs de niveau secondaire, 17,4% et 12,1% des actifs ayant bénéficié d'une formation professionnelle (avant et après le certificat de fin d'études primaires), contre 6,8% des actifs non instruits.

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

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

2.2. La problématique de la protection sociale

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

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

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

récemment des prestations relatives à la prévention et la réparation des risques professionnels. Les agents du secteur public bénéficient également d'allocations familiales.

- **L'assistance sociale** qui se caractérise par :
 - Un ensemble de programmes de filets sociaux financés par des fonds publics et extérieurs.
 - La diversité des initiatives mises en œuvre afin de favoriser l'accessibilité aux services sociaux de base et à l'emploi pour les couches sociales défavorisées et de diminuer les effets des chocs. Elle se caractérise également par
- La diversité des acteurs et de l'ampleur des programmes dont la plupart sont récents. Ces filets sociaux interviennent essentiellement dans le domaine de la sécurité alimentaire, de l'accès à l'éducation et à la santé. Dans une revue des filets sociaux menée par la banque Mondiale en 2010, certains programmes HIMO sont également inclus dans ce champ en tant que réponses d'urgences à des situations conjoncturelles (chocs climatiques, etc.).
- Plusieurs **services d'action sociale** qui interviennent dans les domaines de l'aide et la réinsertion socio professionnelle des enfants et des jeunes hommes et femmes, l'assistance et les secours en cas de catastrophes et de crises humanitaires et la prise en charge des personnes vivant avec le VIH
- Les **mécanismes publics et privés de couverture du risque maladie** qui sont multiples et interviennent selon une logique d'assurance sociale pour les uns (micro assurances santé, régimes d'entreprises, etc.) et de couverture universelle en ce qui concerne le budget de la santé. Le Burkina Faso a entrepris depuis 2008 l'étude d'un projet d'assurance maladie nationale qui devra proposer à l'ensemble de la population une garantie de base centrée sur les services de santé publics et les médicaments essentiels et génériques et permettre d'organiser une architecture cohérente de la couverture du risque maladie.

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

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

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

- La couverture des différents groupes de population reste faible :
 - les ménages du secteur formel bénéficient le plus de mécanismes de couverture, y compris certains filets de sécurité, mais le taux d'évasion social au sein du secteur formel privé est estimé à 52% (seulement un salarié sur deux est couvert) ;
 - Les ménages de l'économie informelle et du monde rural qui ne sont pas classés parmi les plus pauvres sont finalement les plus défavorisés en matière de protection sociale, bien que représentant la part la plus importante de la population. Hormis certains programmes d'assistance sociale, les mutuelles de santé sont les seuls systèmes intervenants au sein de l'économie informelle mais elles ne touchent qu'une faible portion de la population (3% de la population en 2003 selon le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale).
 - Concernant les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, les filets sociaux bénéficient à plus de 2,8 millions d'individus, soit 18% de la population totale. Tous les ménages vivant sous le seuil de pauvreté (43% de la population) ne sont donc pas touchés.

Les filets se focalisent sur l'extrême pauvreté, avec des erreurs de ciblage possibles. Par ailleurs, les programmes tendent à intervenir dans des zones géographiques limitées ou pour une période de temps restreinte.

- Le Burkina Faso reste très dépendant des financements extérieurs notamment concernant les filets sociaux et la santé. La volatilité de ces financements ne favorise pas la capacité de l'Etat à mettre en œuvre des initiatives durables. A cela s'ajoute le fait que les priorités des partenaires extérieurs et celle de l'Etat ne sont pas souvent les mêmes.
- Les régimes légaux, la CNSS et la CARFO, sont confrontés à des problèmes de recouvrement des contributions. La CNSS présente un fort potentiel pour une extension de ses prestations aux travailleurs de l'économie informelle, mais qui reste cependant limitée par les coûts administratifs particulièrement élevés et des procédures administratives lourdes.
- La protection sociale est un ensemble hétérogène avec une démultiplication de programmes et de coûts, sans cohérence ni coordination des interventions.
- Enfin, les programmes de protection sociale actuels sont conçus et mis en œuvre suivant une approche verticale, c'est-à-dire en fonction de groupes socio-économiques spécifiques, et non horizontale en fonction des risques sociaux à couvrir. Cette approche verticale oblige chaque groupe de population à s'organiser en fonction de ses moyens et ne permet par conséquent pas d'organiser une solidarité entre groupes socio-économiques.

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

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

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

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

- **L'axe 1 «Développement des piliers de la croissance accélérée** » vise notamment la promotion d'une croissance pro-pauvres en préconisant la formulation de politiques prenant en compte « *la nécessité d'une augmentation des revenus des couches les plus pauvres de la population, afin de réduire les inégalités et d'assurer une croissance équitable* ». A cet effet, il s'agit d'identifier et mettre en œuvre « *des actions ayant un impact significatif sur la réduction de la pauvreté par la création d'emplois et la formulation de politiques volontaristes d'accroissement des revenus pour les pauvres. Ces actions toucheront notamment, le secteur agricole, le secteur des infrastructures*

et le secteur de l'artisanat, domaines de concentration par excellence des populations pauvres et des personnes vulnérables. Elles toucheront également, les secteurs sociaux et ceux de la redistribution des fruits de la croissance qui permettront, tout en accélérant la croissance, d'assurer l'accroissement des revenus des pauvres ».

- **L'axe 2 « La consolidation du capital humain et la promotion de la protection sociale »** intègre une composante « Emploi et accroissement des revenus » qui repose sur la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi. Cela comprend notamment : (i) le renforcement des contributions des politiques macroéconomiques et sectorielles à la création d'emplois et à l'amélioration de leur qualité (travail décent) ; (ii) le renforcement de la dynamique de la création d'emplois (iii) l'amélioration de l'employabilité; (iv) l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail (v) le renforcement des structures d'appui à l'entrepreneuriat, notamment en matière d'appui-conseil et de financement, (vi) la création d'un environnement favorable à la valorisation des potentialités des jeunes et l'accroissement de leurs compétences professionnelles pour l'exercice d'un travail efficace et efficient ; (vii) la mise en place d'un mécanisme en vue de juguler la crise migratoire, et (viii) l'encouragement de l'investissement des jeunes dans le secteur agricole.

Il intègre également une composante « Promotion de la protection sociale » qui stipule que *« la mise en œuvre d'une stratégie cohérente en matière de protection sociale permet de satisfaire les besoins essentiels des populations, en garantissant leur accès universel aux services sociaux de base. Elle permet de mieux gérer les risques socioéconomiques qui entraînent une diminution ou une perte des revenus ou de l'outil de travail et de faire face ainsi, aux chocs et crises économiques »*. La SCADD prévoit l'élaboration d'une politique nationale de protection sociale qui devra servir de cadre d'orientation et de coordination des interventions. Elle fixe par ailleurs un certain nombre d'actions prioritaires parmi lesquelles :

- Bâtir un socle de protection sociale, en vue de permettre un accès universel à des transferts monétaires et services sociaux essentiels ;
- Organiser une consultation nationale avec tous les acteurs concernés sur la question de protection sociale et des meilleurs dispositifs pour la solidarité nationale, en vue de dégager une nouvelle politique claire inscrite dans une vision temporelle pour promouvoir des systèmes viables et durables.

2.3.2 La Politique Nationale de l'Emploi

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

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

La PNE cible certains groupes spécifiques notamment les jeunes, les femmes, les personnes handicapées, les migrants et les rapatriés et vise également à lutter contre le travail des enfants. Son objectif principal est d'accroître les opportunités d'emplois décents afin de contribuer à la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso. En cela, elle répond au besoin d'améliorer la qualité des emplois

sans oublier l'important défi de créer des emplois pour les nouveaux venus sur le marché de l'emploi (PNE, p17). Dans ce but, la PNE se fixe 4 objectifs stratégiques :

- Renforcer le lien entre la politique de l'emploi et les autres politiques nationales afin de clarifier leur interdépendance et de montrer les contributions potentielles des politiques macroéconomiques et sectorielles à la création d'emplois et à l'amélioration de leur qualité.
- Renforcer la dynamique de la création d'emplois par la promotion des activités privées créatrices d'emploi. La PNE donne une part importante au développement de l'auto-emploi, de l'entreprise unipersonnelle, de la micro et petite entreprise avec la mise en œuvre de différents mécanismes dont les fonds d'appui à la promotion de l'emploi. Cet objectif stratégique englobe également la promotion des travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) afin d'une part de générer plus d'emplois à partir du programme d'investissement public et d'autre part passer de projets et d'expériences ponctuels à une démarche systématique et largement répandue.
- Améliorer l'employabilité, c'est-à-dire d'une part améliorer l'accès à l'emploi grâce à la formation professionnelle, et d'autre part améliorer l'adéquation entre la formation professionnelle et la réalité du marché du travail.
- Améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail afin de mieux maîtriser celui-ci et lui faire jouer un rôle plus concret dans l'accès à l'emploi.

Parmi les objectifs visés, la PNE veut favoriser le respect des droits au travail, la protection sociale et le dialogue social et ainsi promouvoir l'évolution vers le travail décent. La PNE priorise dans ce cadre les actions liées à :

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

Des programmes spécifiques, partie intégrante de la PNE (pour les fonds d'appui) ou intervenant en complémentarité de celle-ci (pour le PSCE) ciblent plus particulièrement les jeunes femmes et hommes sans emploi ou sous employés. Ces programmes pourront constituer un point de départ pour la mise en œuvre et la diffusion progressive d'un socle de protection sociale pour les jeunes en vue de favoriser leur accès à un emploi décent.

Les fonds d'appui pour l'emploi

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

Objectifs et cibles des fonds d'appui pour l'emploi

FAIJ	FASI	FAPE	FAFPA
------	------	------	-------

	FAIJ	FASI	FAPE	FAFPA
Mission	Lutter contre la pauvreté et le chômage des jeunes diplômés par la formation en entrepreneuriat et le financement des projets rentables à des conditions favorables	Promouvoir l'accès des opérateurs du secteur informel au crédit afin d'accroître les opportunités de création d'emploi	Lutter contre le chômage et la pauvreté par la promotion de l'emploi indépendant et l'émergence de micro entreprises.	Financer la formation professionnelle continue et la formation par apprentissage
Objectifs opérationnels	Former 5000 jeunes en entrepreneuriat par an, répartis proportionnellement à taille de la région	Octroyer 700 millions de Francs de crédit par an pour le financement de 1 500 micro entreprises	Octroyer le financement de x projets par an par ex. 240 pour 2010 ; 183 projets pour 2011)	Satisfaire 50 à 60% des demandes de formations reçues des associations et entreprises
Publics cibles	Les jeunes de 15 à 35 ans de niveau 3 ^{ème} ayant reçu la formation en entrepreneuriat (PFE) du programme de formation de 5000 jeunes en entrepreneuriat et porteurs d'un projet rentable; Les associations de jeunesse détentrices d'un projet générateur de revenus et /ou créateur d'emplois et dont deux (2) responsables (au moins) ont bénéficié d'une formation PFE	Les personnes physiques ou morales de nationalité burkinabé exerçant ou désirant exercer dans les domaines d'intervention du FASI, dont les personnes handicapées	-Personne physique âgée de 18 ans au moins et de soixante ans au plus jouissant de ses droits; -Les associations, - Les groupements; -Les personnes morales; - Les personnes handicapées.	-Les salariés d'entreprises -Les artisans et autres acteurs du secteur informel -Les actifs ruraux -Les apprentis -Les jeunes et les femmes sans emploi et sans qualification -Les formateurs des organismes de formation habilités

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

Le programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE)

Le PSCE a été élaboré en 2011 et lancé en 2012, dans un contexte fortement marqué par les événements du début de l'année 2011 et en grande partie lié au malaise social résultant du chômage et du sous emploi des jeunes. Ce programme est une déclinaison de l'une des priorités - la lutte contre le chômage - du programme quinquennal (2011-2015) présidentiel « Bâtir, ensemble, un Burkina émergent ».

Ce programme sur 3 ans (2012-2014), s'appuie sur les acquis des efforts du gouvernement en matière de formation et d'insertion socioprofessionnelle des jeunes mais qui doivent être encore renforcés. Le PSCE a pour but de « *mettre en place un dispositif de proximité performant de création d'emplois en vue de réduire significativement le chômage et la pauvreté tant en milieu urbain que rural, ce qui permettra de consolider la cohésion sociale, le dialogue et la paix, gages de tout développement économique et social.* »

Le PSCE a pour objectif global de contribuer à réduire de façon significative le chômage et le sous-emploi des jeunes et des femmes. Pour atteindre celui-ci, le programme se fixe 5 grands objectifs spécifiques :

- favoriser l'accès à l'emploi des jeunes diplômés ;
- faciliter l'accès des jeunes déscolarisés et non scolarisés à l'emploi ;
- renforcer les capacités productives des jeunes ruraux ;
- renforcer l'accès des femmes aux technologies de production et transformation ;
- renforcer la création d'emplois par les PME et les entreprises locales.

La mise en œuvre du programme s'articule autour de 6 composantes qui regroupent un ensemble d'actions ciblées sur les jeunes femmes et hommes en milieu urbain et rural :

- Composante 1 : Actions en faveur des jeunes diplômés ;
- Composante 2 : Actions en faveur des jeunes déscolarisés et non scolarisés ;
- Composante 3 : Actions en faveur des jeunes ruraux ;
- Composante 4 : Autonomisation économique des femmes ;
- Composante 5 : Mesures incitatives de création d'emplois par les entreprises locales et les PME ;
- Composante 6 : Gestion et suivi du PSCE.

Les différentes actions portent sur l'insertion des jeunes diplômés, la formation à la création d'entreprise et aux métiers agricoles, la promotion de l'auto emploi, la mise en œuvre d'activités HIMO, l'incitation à la création d'emploi par les entreprises locales et les PME, la dotation en technologies de groupements de femmes et le renforcement des Plateformes multifonctionnelles.

Sont ciblés à travers ces composantes les jeunes sans emploi, qu'ils soient diplômés, déscolarisés, non scolarisés, qualifiés ou non qualifiés. Un accent particulier est mis sur les femmes sans emploi ou sous employées.

Le PSCE implique l'intervention de plusieurs ministères (MID, MAHRH, MRA, MPFTSS et MEF) et d'acteurs nationaux telles que l'ONEF, la chambre du commerce et celle des métiers, les collectivités locales, etc., sous la coordination du MJFPE. La mise en œuvre du programme doit s'accompagner d'actions importantes de communication vers les différents groupes cibles.

2.3.3 La Politique nationale du travail

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

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

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

La politique nationale du travail a pour objectif général d'améliorer les conditions de travail et la gouvernance du marché du travail en vue d'accroître l'efficacité du marché du travail au plan économique et social. Dans ce but, la PNT retient 5 objectifs stratégiques :

- Promouvoir un environnement juridique et institutionnel favorable au travail décent en améliorant le cadre juridique et institutionnel du travail et en renforçant les capacités opérationnelles des intervenants du monde du travail.
- Promouvoir le dialogue social à travers le renforcement du cadre de dialogue social par la consolidation des instruments de concertation et la mise en place de nouveaux instruments pertinents, la sensibilisation, la formation et l'information des partenaires sociaux en vue de développer une culture de dialogue social au niveau national. Dans la démarche de mise en œuvre de la PNT, cet objectif stratégique sera concrétisé en un « Programme de promotion du dialogue social ».
- Contribuer à la mise en place d'un socle de protection sociale par la promotion d'une politique sociale globale et cohérente permettant d'étendre la gamme des prestations offertes par le dispositif national de protection sociale, l'amélioration de la qualité de ces prestations et l'extension de la couverture à tous les travailleurs.
- Promouvoir la sécurité et la santé au travail : compte tenu des défis en matière de sécurité et santé au travail, la PNT met l'accent sur la prévention des risques professionnels, la lutte contre les pires formes de travail des enfants, ainsi que la lutte contre le VIH/SIDA et la tuberculose en milieu de travail.

2.3.4 La Politique Nationale de Protection Sociale

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

Cette politique se fonde sur la « Vision Burkina 2025 » et sur la SCADD 2011-2015. Elle répond notamment à l'objectif de la SCADD relatif à la mise en place d'un socle de protection sociale. La PNPS reprend à son compte des objectifs et axes d'intervention d'autres politiques nationales dont la PNE et la PNT et se veut être une stratégie cohérente en matière de protection sociale qui permet de :

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

L'objectif global poursuivi par la PNPS est de contribuer au changement qualitatif des conditions de vie des différentes couches sociales par le développement de mécanismes adéquats et pérennes de couverture des risques majeurs et de gestion des chocs et par l'extension de l'assurance sociale à toutes les catégories de travailleurs et l'élargissement de la gamme des prestations à tous les risques sociaux. Pour atteindre son objectif global, la PNPS repose sur 4 orientations stratégiques :

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

- Renforcer la cohérence, la coordination et la bonne gouvernance

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

- Programme 1 - Amélioration des mécanismes de transferts sociaux pour les plus pauvres et les plus vulnérables : Renforcement des programmes de transferts en nature et monétaires afin d'assurer la sécurité alimentaire et la protection face aux chocs des ménages les plus pauvres.
- Programme 2 – Amélioration de l'accès de tous, notamment des populations pauvres et des groupes vulnérables aux services sociaux de base : Amélioration de l'accès à l'éducation et à la santé pour les ménages pauvres et vulnérables. Ce programme intègre la mise en œuvre progressive d'un schéma national d'assurance maladie.
- Programme 3 – Sécurité de l'emploi et accès à un revenu minimal pour chaque Burkinabè : mise en œuvre de programmes HIMO afin de réduire la vulnérabilité des populations les plus pauvres par la garantie d'une sécurité minimale de revenus et en favorisant l'accès au marché du travail. Ce programme vise également le renforcement des programmes d'appui aux initiatives des jeunes en matière d'auto emploi, des capacités des structures de formation préprofessionnelle des jeunes en difficulté, ainsi qu'à la rationalisation et la réorganisation des programmes de fonds de promotion de l'emploi.
- Programme 4 - Amélioration et extension de la couverture sociale des travailleurs des secteurs formel et informel : Renforcement des prestations existantes et extension à de nouveaux risques (chômage et maladie) et aux travailleurs de l'économie informelle et du monde rural.
- Programme 5 - Amélioration de la gouvernance : Renforcement du dispositif de coordination, de suivi-évaluation des programmes et renforcement du cadre juridique de la protection sociale.
- Programme 6 - Le renforcement des capacités : Appropriation de la PNPS par les acteurs concernés et formation en matière de ciblage, de gestion et de suivi des programmes de protection sociale.

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

Au Burkina Faso, les politiques de l'emploi, du travail et de la protection sociale ont en commun de s'inscrire dans les objectifs et orientations de la SCADD relatifs à la croissance pro-pauvres par la création d'emplois, l'accroissement des revenus et l'extension de la protection sociale. Cependant, ces politiques sont des déclinaisons sectorielles de ces orientations avec un risque de chevauchement, voire de concurrence, entre les mesures identifiées dans chaque politique. Pourtant, les expériences à travers le monde, mises en exergue lors des débats internationaux sur le socle de protection sociale, montrent que pour obtenir un impact maximal, il est indispensable de coordonner de manière efficace les politiques, les dispositifs et les programmes mis en œuvre. C'est dans cet objectif que s'inscrit l'élaboration d'une approche intégrée qui doit permettre d'organiser un cadre commun de mise en œuvre des options des politiques nationales relatives à l'emploi et à la protection sociale afin que celles-ci se complètent et se renforcent mutuellement.

Ce cadre commun, élaboré suite aux différentes revues réalisées et aux discussions menées avec les parties prenantes nationales et présenté ci-dessous, se focalise sur un public cible spécifique et des garanties de protection sociale particulières. Il vise à accompagner la mise en œuvre des politiques de l'emploi, du travail et de la protection sociale.

3.1. Identification et analyse des problèmes prioritaires à traiter

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

Ce défi revêt de multiples facettes, qui ont été analysées dans le cadre du SPER et des revues des fonds d'appui à la promotion de l'emploi et des travaux HIMO, et peuvent se résumer ainsi :

- La demande provient d'une population active essentiellement rurale, jeune et non qualifiée ;
- Le secteur formel public et privé ne peut absorber qu'une infime partie de cette demande ;
- Par conséquent, la grande majorité de jeunes femmes et hommes travaillent dans l'agriculture ou l'économie informelle urbaine, avec des revenus précaires ;
- Face à cette situation, l'Etat mise sur le développement d'un secteur privé pourvoyeur d'emplois reposant notamment sur la création de micro et petites entreprises dans des secteurs porteurs dans les différentes régions, ainsi que sur la mise en œuvre de stratégies HIMO, pour absorber cette demande. Cependant, l'auto-emploi et la micro entreprise ne génèrent encore que des emplois de faible qualité, notamment sans couverture par des mécanismes de protection sociale.
- Les régimes légaux de sécurité sociale, gérés par la CNSS et la CARFO, sont en effets liés au salariat dans le secteur formel. Le mouvement mutualiste, malgré un développement important, ne touchent encore qu'un faible nombre de ménages. Cette absence de protection sociale maintient

les ménages de l'économie informelle et rurale dans la vulnérabilité et dans une stratégie de subsistance qui réduit l'esprit d'entreprise et la prise de risque.

3.2. Objectif global de l'approche intégrée

L'objectif global de cette approche intégrée est de bâtir un socle de protection social et promouvoir l'accès à un emploi décent pour les jeunes femmes et hommes en situation de non ou de sous emploi, pauvres et vulnérables.

Pour atteindre cet objectif, cette approche intégrée vise à :

- Rapprocher les mesures de promotion de l'emploi des jeunes de la PNE avec celles pour l'extension de la protection sociale et la sécurité de revenus minimums de la PNT et de la PNPS ;
- Elaborer et mettre en œuvre des garanties de protection sociale de base par une combinaison de mécanismes d'assurance sociale et de transferts sociaux
- Formuler des programmes HIMO dans une optique de garantie de revenus minimums et de renforcement de l'employabilité des jeunes les plus pauvres et vulnérables afin de faciliter leur intégration dans le marché de travail.

3.3. Mise en œuvre opérationnelle et cibles

3.3.1 Mise en synergie des mesures des politiques nationales sectorielles

Les mesures pour atteindre l'objectif global de cette approche intégrée sont déjà identifiées à travers la PNE, la PNT et la PNPS mais sont cloisonnées dans ces politiques sectorielles. L'élaboration d'une approche intégrée doit permettre d'organiser un cadre commun et transversal aux politiques nationales de mise en œuvre en vue de promouvoir le droit à la protection sociale et l'emploi décent. Il ne s'agit donc pas d'extraire ni d'isoler de ces trois politiques un ensemble de mesures afin de bâtir une nouvelle politique nationale ni un nouveau plan d'action.

Cette mise en commun des mesures des politiques nationales de l'emploi, du travail et de la protection sociale offre les composantes d'un socle de protection sociale en accompagnement des stratégies de promotion de l'emploi pour les jeunes femmes et hommes en situation de non emploi, d'emploi vulnérable, de sous emploi et de pauvreté. Elle permet également de disposer des moyens opérationnels pour la mise en œuvre d'une protection sociale de base :

- **En matière de ciblage et d'affiliation des bénéficiaires** : Les mesures de renforcement de l'accès à l'emploi et de promotion d'activités créatrices d'emploi, par le renforcement des dispositifs de formation et de financement, constituent autant de mécanismes pour identifier et toucher les bénéficiaires potentiels de cette approche intégrée. Il s'agit notamment des Fonds d'appui pour l'emploi et du PSCE auxquels s'ajoutent les programmes et projets pour l'emploi en milieu urbain et rural mis en place par des acteurs nationaux (organisations d'artisans et acteurs de l'économie informelle) et des partenaires extérieurs. Ces programmes pourront contribuer au déploiement des composantes du socle de protection sociale en étant des points d'entrée et/ou en servant de relais pour l'affiliation des jeunes bénéficiaires.
- **En matière de définition des composantes du socle de protection sociale et de leur mise en œuvre** : L'objectif stratégique 3 de la Politique nationale du Travail vise l'extension de la

protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle urbaine et rurale et la mise en œuvre d'un système national d'assurance maladie. Concernant l'extension de la protection sociale, le plan d'action de la PNT intègre le développement de produits adaptés aux besoins de ces acteurs. Il s'agit notamment de l'Assurance Volontaire de la CNSS qui est une ouverture de l'assurance vieillesse et survivant aux travailleurs indépendants dont ceux de l'économie informelle.

Le projet d'assurance maladie de la PNT propose une architecture qui combine un niveau centralisé de gestion de l'assurance et une délégation de certaines fonctions à des organisations proches des populations cibles, notamment les mutuelles de santé. Une telle architecture peut être étendue à la mise en œuvre de garanties de base de protection sociale gérées par d'autres institutions telles que la CNSS qui promeut un produit d'assurance volontaire pour les travailleurs indépendants et de l'économie informelle. Dans ce cadre, cette approche intégrée pourrait notamment être l'occasion de revisiter le rôle et le fonctionnement des mutuelles sociales au Burkina Faso. Celles-ci ont en effet connues un développement important depuis les années 90 mais restent confrontées à des limites de financement et de capacités de gestion technique.

- **En matière de garantie de revenus minimum pour les jeunes les plus pauvres et vulnérables :**
La PNE et la PNPS accordent une priorité particulière à la promotion des travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) qui constituent par ailleurs une part importante de l'opération IDA en cours de discussion (2011/2012) entre la Banque Mondiale et le Gouvernement. Cette approche intégrée peut être l'opportunité d'examiner le rôle de l'approche HIMO, dans le cadre d'une approche cohérente de la politique de l'emploi et de celle de protection sociale, pour la construction d'un dispositif permanent de lutte contre le chômage, le sous emploi et l'emploi vulnérable ainsi que le renforcement de l'employabilité des jeunes.

Mise en synergie des mesures des politiques nationales sectorielles

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

3.3.2 Groupe cible

Le Burkina Faso se caractérise par une croissance démographique particulièrement importante, en moyenne 3,1% par an au cours de la dernière décennie. La population burkinabé se caractérise par conséquent par le fait qu'elle est une des plus jeunes d'Afrique et les jeunes de 15 à 24 ans et ceux de 25 à 35 ans représentent respectivement 19,1% et 14,3% de la population. La tranche d'âges de 18 à 35 ans représente 26,8% de la population en 2012 et connaît une progression constante dans les projections démographiques

Projections démographiques (en million)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pop. Totale	15.99	16.51	17.05	17.61	18.18	18.77	19.38	20.01	20.66	21.32	22.01	22.71	23.42
Dont 18 à 35 ans	4.27	4.42	4.57	4.74	4.92	5.13	5.36	5.60	5.85	6.09	6.33	6.55	6.76
18/35 ans en % (1)	26.7%	26.8%	26.8%	26.9%	27.1%	27.3%	27.6%	28.0%	28.3%	28.6%	28.8%	28.9%	28.9%
Pop active 15-34 ans	4.71	4,83	4,96	5,08	5,22	5,36	5,49	5,62	5,78	5,93	6,09		
Pop active 15-34 ans en % (2)	83%	83%	83%	82%	82%	82%	82%	82%	82%	81%	81%		

(1) De la population totale

(2) De la population 15 à 34 ans totale

Sources : Population totale : Modèle de projection ILO-POP, BIT 2012 – Population active : LABORSTAT, BIT

Cette croissance démographique a pour conséquence une demande croissante d'emploi qui ne peut être absorbée par le secteur formel, public et privé, et constitue une source de malaise social et d'instabilité. L'analyse des tendances de l'emploi au Burkina, montre que le taux d'occupation de la population est relativement élevé mais que, d'une part, le chômage touche essentiellement les jeunes instruits en milieu urbain et, d'autre part, que les jeunes de 18 à 35 ans sont majoritairement occupés dans l'emploi agricole et informel et de faible qualité, avec une proportion élevée de sous-emploi et de travailleurs vulnérables et non rémunérés. Cette situation a été fortement mise en exergue par la SCADD pour laquelle la promotion de la création d'emploi de qualité est un défi majeur. Les jeunes femmes et hommes constituent également un groupe cible spécifique et prioritaire de la PNE qui se fixe pour objectif d'accroître les opportunités d'emplois décents pour les nouveaux venus sur le marché de l'emploi afin de contribuer à la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso.

Dans ce contexte, les jeunes constituent une cible privilégiée pour la mise en œuvre d'une approche intégrée Emploi et Protection sociale.

Sur la base de la définition retenue dans le cadre de la Politique nationale de jeunesse (PNJ, 2008), la jeunesse est définie par la tranche d'âge comprise entre 15 à 35 ans. Afin de s'insérer dans les mécanismes de ciblage des composantes de la PNE, la tranche d'âge retenue pour cette approche intégrée est celle des 18 à 35 ans. Cette tranche d'âge correspond aux jeunes femmes et hommes qui aspirent à s'intégrer sur le marché du travail et fonder un foyer mais sont particulièrement vulnérables face au chômage, au sous emploi, aux emplois de faible qualité et à la pauvreté.

Cette définition du groupe cible exclue les jeunes salariés dans le secteur formel, soit 6,5% des 18 à 35 ans (recensement général de la population et de l'habitation, 2006). Il faut cependant souligner que ce groupe de jeunes salariés dans le secteur formel comprend des emplois non protégés (emploi précaire, non déclaré, sans pension de retraite et sans sécurité sociale) pour lesquels il reste

nécessaire de renforcer les mécanismes de lutte contre l'évasion sociale comme le prévoit la politique nationale du travail.

Par ailleurs, en fonction des composantes de protection sociale identifiées dans le cadre de cette approche intégrée, ce groupe cible doit être affiné. Il intègre globalement :

- Les jeunes en formation professionnelle et en cours de création et développement d'une activité économique, sous la forme d'auto emploi, de micro entreprise, etc.
- Les jeunes diplômés sans emploi,
- Les travailleurs agricoles,
- Les aides familiaux et apprentis,
- Les jeunes déscolarisés et non scolarisés.

Comme décrit plus bas, ces sous groupes pourront être touchés à travers les programmes et Fonds de promotion de l'emploi et HIMO. Un accent particulier devra être mis sur les programmes touchant les jeunes les plus pauvres et les plus vulnérables. Sur la base du recensement général de la population en 2006, 15% des jeunes seraient dans des ménages très pauvres et 22% dans des ménages pauvres. Plus d'un tiers des jeunes vivraient ainsi dans une grande précarité – et sont les plus vulnérables face aux emplois de faible qualité - avec une très importante disparité entre le milieu urbain et le milieu rural. Comme le montre le tableau ci-dessous, les jeunes en milieu rural constituent un groupe particulièrement défavorisé sur lequel un accent particulier devra être mis.

Répartition des jeunes selon le milieu de résidence et le niveau de vie de ménages (en %)

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

Source : Recensement Général de la population et de l'Habitation – 2006, Thème 11 Situation socioéconomique des enfants et des jeunes au Burkina Faso.

3.3.3 Elaboration de composantes d'un socle de protection sociale et stratégie de mise en œuvre

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

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

La définition d'un paquet de garanties minimum de protection sociale financé par un transfert sociale de l'Etat

Ce paquet minimum doit permettre d'organiser une protection contre les risques sociaux qui maintiennent les jeunes entrepreneurs et travailleurs de l'économie informelle et du monde rural dans une stratégie de survie et brident la productivité et l'esprit d'entreprise. Ce paquet vise à

promouvoir l'accès de ces jeunes à un emploi décent et à renforcer l'impact des programmes de promotion de l'emploi. En effet, l'absence de couverture sociale pour les micro-entrepreneurs accroît le risque que les crédits octroyés par les Fonds d'appui pour l'emploi et autres programmes soient détournés de leurs objectifs initiaux (c'est-à-dire la création ou consolidation d'activités économiques) en cas de survenue de certains risques sociaux entraînant des chocs financiers importants, mettant ainsi l'activité économique en péril.

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

▪ **Couverture vieillesse et survivant :**

Depuis 2008, la CNSS a ouvert ses prestations vieillesse et survivant aux travailleurs indépendants et de l'économie informelle avec un programme d'assurance volontaire. Ce programme propose :

- Une pension vieillesse à partir de 56 ans et/ou avec 180 mois de cotisations,
- Une allocation vieillesse à partir de 56 ans et avec moins de 180 mois de cotisation, à la demande de l'assuré (lequel peut choisir de continuer de cotiser pour atteindre ces 180 mois et bénéficier d'une pension),
- Une pension de survivants lorsque l'assuré décède alors qu'il bénéficie ou aurait dû bénéficier de la pension de vieillesse. Cette pension est versée à la veuve ou au veuf et aux orphelins,
- Une allocation de survivants lorsque l'assuré décède avant d'avoir cumulé 180 mois de cotisations.

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

▪ **Allocation familiales :**

Celles-ci ne sont réservées jusqu'à présent qu'aux salariés du secteur formel public et privé, pourtant ces allocations ont montré, sous diverses formes, leur efficacité en matière de lutte contre la pauvreté pour les ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté. Dans le cadre de cette approche intégrée, un ensemble de garanties peuvent être identifiées en rapport avec les programmes de transferts sociaux prévus dans la PNPS, le paquet de garanties de base proposé ici devrait inclure des allocations pour les travailleurs chef de ménage en vue de permettre à ces derniers d'assurer l'accès à l'éducation, la bonne alimentation et de bonnes conditions de vie à leurs enfants, ce qui constitue une des conditions de base du travail décent.

Selon le recensement général de la population en 2006, l'âge moyen de mariage est de 27 ans pour les hommes et 20 ans pour les femmes et le nombre de naissance par femme jusqu'à 35 ans serait d'en moyenne 3,55 (enfants nés vivants, voir tableau ci-dessous). S'adressant ainsi à des jeunes qui aspirent à fonder un foyer, de telles allocations auraient ainsi pour but de réduire le risque que les financements pour la mise en œuvre ou le renforcement d'activités économiques soient utilisés pour des biens de consommation ou des besoins courants des ménages.

▪ **Allocation maternité :**

En 2012, les femmes représentent 63% des jeunes de 18 à 35 ans (source : projections ILO). Cette tranche d'âge coïncide avec celle des femmes en âge de procréer. Une très grande majorité des jeunes femmes voulant créer ou renforcer une activité économique ou trouver un emploi seront ainsi confrontées à un risque important de perte de revenus en cas de grossesse. Elles doivent le plus souvent travailler jusqu'au jour de l'accouchement et juste après celui-ci, au dépend de leur santé et de celle de l'enfant. Dans ce contexte, une allocation maternité devrait permettre à une femme enceinte de disposer d'un revenu minimum sur une durée limitée lui permettant d'au moins diminuer ses activités afin de mener sa grossesse à terme dans de meilleures conditions.

▪ **Couverture maladie :**

En lien avec le projet d'assurance maladie universelle que l'Etat ambitionne de mettre en place, la protection sociale des jeunes travailleurs et entrepreneurs et des membres de leur foyer sera complétée par une couverture maladie. Ce schéma national d'assurance maladie pour tous est en cours d'études et devrait être déployé progressivement afin d'offrir une couverture sanitaire de base pour tous les burkinabé à l'horizon 2015 (PNT, objectif immédiat 7). Ce projet prévoit la couverture d'un panier de base de soins de santé à tous les niveaux de l'offre publique et identique pour l'ensemble de la population moyennant une contribution totale, partielle ou nulle des bénéficiaires suivant leur catégorie socio-économique.

Le contenu du panier de base ainsi que les organes et mécanismes de gestion technique sont définis et mis en place dans le cadre de la PNT. Au stade actuel (2012) des études de faisabilité la cotisation annuelle par bénéficiaire serait de 15.000 FCFA pour une couverture d'au moins 70% des dépenses de santé dans les structures publiques aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire ainsi que principalement des médicaments essentiels et génériques.

Parité moyenne et nombre d'enfants encore en vie selon le groupe d'âge des femmes

Groupe d'âge	Urbain	Rural	Ensemble
	Parité moyenne		
15-19	0,14	0,33	0,27
20-24	0,82	1,63	1,40
25-29	1,81	3,06	2,73
30-35	3,05	4,54	4,19
	Nombre moyen d'enfants encore en vie		
15-19	0,13	0,29	0,24
20-24	0,75	1,40	1,22
25-29	1,65	2,60	2,35
30-35	2,74	3,80	3,55

Source : Recensement Général de la population et de l'Habitation – 2006, Thème 11 Situation socioéconomique des enfants et des jeunes au Burkina Faso.

Le financement des garanties minimum de protection sociale par des transferts sociaux de l'Etat

Dans le cadre des régimes de sécurité sociale, ces différentes garanties sont financées par des cotisations des travailleurs et des employeurs. Dans le cadre de cette approche ciblant les jeunes en situation de non et sous emploi, avec une focalisation sur les plus pauvres, la mise en place d'un régime contributif serait peu adaptée, et plutôt dissuasive, pour des jeunes en cours de formation professionnelle ou d'appui à la création de leur activité économique.

Ce paquet de garanties minimum de protection sociale devrait donc être financé dans le cadre d'un transfert de l'Etat couvrant les contributions des bénéficiaires, avec un double objectif :

- Protéger les jeunes, de 18 à 35 ans, entrepreneurs et travailleurs de l'économie informelle et du monde rural durant leur phase de formation professionnelle et de création d'une activité ou d'insertion dans le monde du travail. Cette protection doit permettre de renforcer l'impact des mesures de promotion de l'emploi en réduisant la vulnérabilité et la précarité de ses jeunes et de leurs activités économiques.
- Permettre aux jeunes de comprendre l'importance de bénéficier d'une couverture sociale et les préparer ainsi à poursuivre cette couverture à l'issue de leur période d'éligibilité pour les garanties de ce socle de protection sociale. Dans ce sens, l'intérêt d'une telle approche est son prolongement à travers d'autres programmes de couverture, notamment de l'assurance maladie

et de l'assurance volontaire, adaptés aux travailleurs et entrepreneurs de l'économie informelle et du monde rural. Durant cette période de couverture non contributive offerte par le socle, les jeunes bénéficiaires devront comprendre l'importance de poursuivre leur affiliation et d'assumer eux-mêmes, tout ou en partie, leur contribution. Dans ce sens, ce socle de protection sociale doit être accompagné par l'intégration d'une formation sur la protection sociale au sein des formations professionnelles et des programmes de renforcement des capacités des entrepreneurs.

Ce transfert aura un coût et nécessite d'être évalué dans le cadre d'un processus itératif permettant d'aboutir à un équilibre entre des garanties de base adaptées aux besoins des jeunes ciblés, le volume de jeunes qui seront bénéficiaires et la capacité de financement de l'Etat. Des simulations des composantes proposées ici, basées sur la méthodologie RAP du BIT, sont proposées dans un document annexe. Ces simulations reposent sur différents scénarios qui ont cependant tous en communs une augmentation graduelle du nombre de bénéficiaires et par conséquent des coûts des transferts sociaux. Cette progressivité permet ainsi de maintenir ces coûts dans une proportion stable du PIB. Elle implique de définir des critères précis de ciblage des bénéficiaires au démarrage puis au fur et à mesure de l'extension de la couverture laquelle devant respecter une planification rigoureuse et consensuelle définie avec l'ensemble des parties prenantes.

La promotion de programmes HIMO

Pour atteindre son objectif de renforcement de la création d'emplois, La PNE a parmi ses stratégies la promotion de l'emploi par l'approche Haute intensité de main d'œuvre. Le Burkina Faso dispose depuis les années 1980 d'une expérience importante en matière de travaux HIMO mis en œuvre par les structures étatiques et par des partenaires techniques et financiers. Des revues des projets et des stratégies HIMO appliquées au Burkina Faso depuis presque 30 ans, réalisées d'une part par le PNUD (2011) et d'autre part par le BIT, dans le cadre du projet BIT/UE « Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi » (2011), et ont permis de tirer un certain nombre d'enseignements et de formuler de recommandations pour étendre l'approche HIMO visant essentiellement à :

- offrir des infrastructures répondants aux besoins des populations ;
- créer de nouveaux emplois dans l'économie formelle ;
- contribuer à réduire le sous-emploi des jeunes ;
- renforcer l'employabilité des jeunes ;
- distribuer des revenus aux pauvres ;
- contribuer à la protection sociale des populations vulnérables ;
- augmenter la capacité des PME/PMI et d'autres acteurs par la formation théorique et pratique.

Suite aux différents chocs climatiques et économiques subis par le Burkina Faso durant cette dernière décennie et avec les émeutes de 2011, l'approche HIMO connaît un regain d'intérêt en tant que réponse aux situations conjoncturelles d'urgence ainsi qu'aux questions de sous-emploi et de vulnérabilité chronique. Sur ce dernier point, un programme HIMO orienté vers les jeunes peut efficacement compléter les mesures de promotion de l'emploi pour ce groupe cible :

- Le marché de l'emploi se caractérise au Burkina Faso par la précarité et la vulnérabilité de l'emploi dans l'économie informelle et dans le secteur agricole où la population active est occupée uniquement quatre mois sur douze. Les travaux HIMO peuvent dans ce cadre contribuer à fournir une occupation aux jeunes pendant la saison sèche et une alternative à l'émigration.

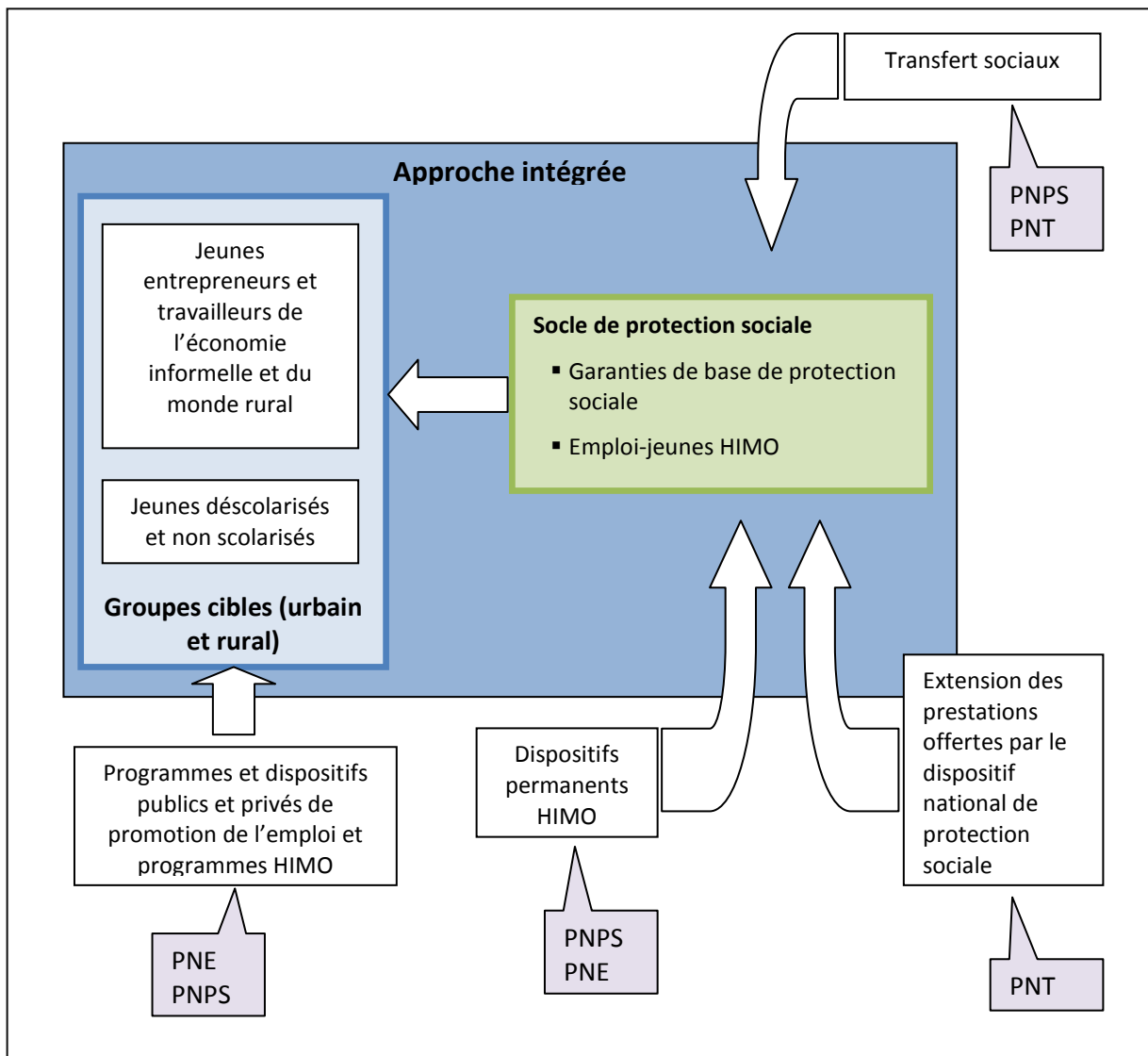
- Les travaux HIMO peuvent être conçus comme réponse aux besoins et aux attentes des jeunes ayant différents niveaux de formation, car ils font recours à la main-d'œuvre non-qualifiée et qualifiée, ainsi qu'aux bureaux d'études, de conception et de contrôle des travaux.
- Ils peuvent également contribuer à la création des PME dans le secteur du BTP génératrices de nouvelles opportunités d'emploi.
- Enfin, les travaux HIMO contribuent à augmenter le pouvoir d'achat des populations défavorisées, à 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.

La PNE et le Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes ainsi que la PNPS intègrent la promotion d'activités HIMO. Dans le cadre de cette approche intégrée, ces mesures peuvent être combinées pour la promotion d'un programme « Emploi-jeunes HIMO » qui devra :

- Etre conçu comme un dispositif durable visant à assurer une sécurité de revenus et contribuer à répondre à la demande des jeunes urbains et ruraux en situation de chômage, de sous emploi et d'emploi vulnérables par la création d'emploi et le renforcement de la formation professionnelle ;
- Garantir, à l'exemple de programmes dans d'autres pays (Rwanda, Ethiopie, Inde), un certain nombre de jours de travail et une sécurité de revenus minimum, notamment en dehors de la période hivernale ;
- Assurer la formation et la valorisation de compétences locales pour des jeunes qui souhaitent se regrouper au sein de PME, bureaux d'études ou groupements d'intérêt économique dans le secteur des BTP ;
- Diffuser des techniques appropriées et maîtrisées au niveau local ;
- Adapter les garanties de base du socle de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes, identifiées dans le cadre du premier axe d'intervention, aux bénéficiaires des programmes HIMO afin que ceux-ci disposent également d'une protection sociale minimum.

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

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



4 Objectifs stratégiques

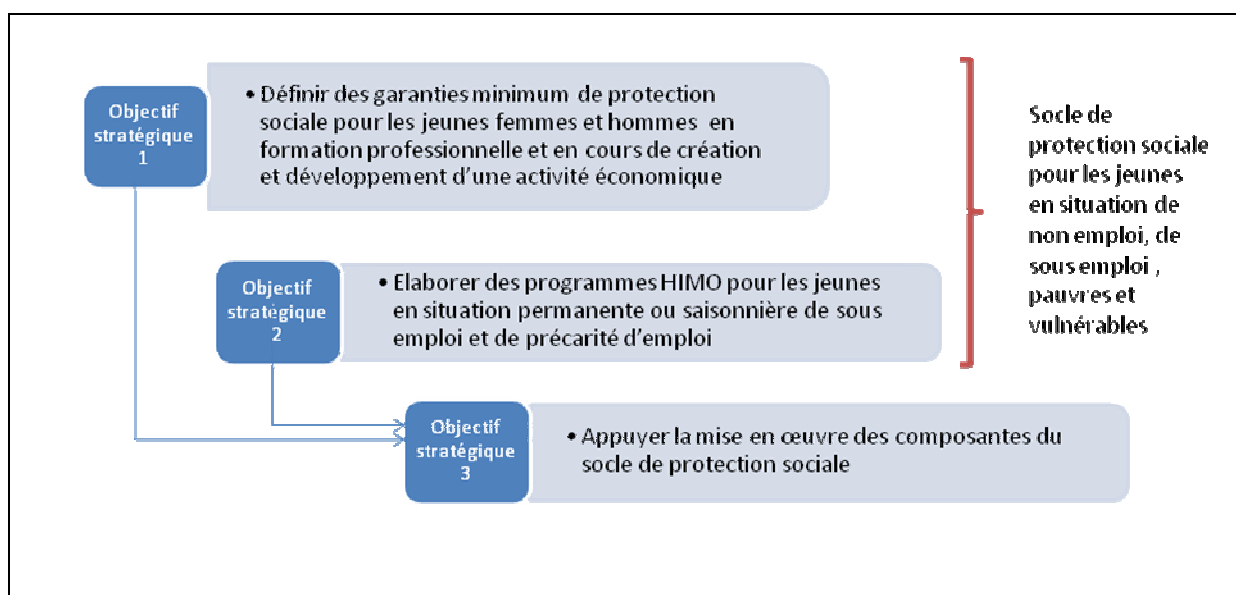
Les objectifs stratégiques, résultats et activités proposés ici dans le cadre d'un plan d'actions sur 5 ans constituent un point de départ d'un processus à long terme. Ils s'inscrivent dans une planification économique à long terme d'où l'importance de réaliser dès ce point de départ une simulation de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

La stratégie de mise en œuvre devra reposer sur les grands axes suivants :

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

Ces axes sont déclinés en trois grands objectifs stratégiques avec un ensemble de propositions de résultats opérationnels et d'activités résumés ci-dessous.

Trois grands axes stratégiques



Objectif stratégique 1 : Définir des garanties minimum de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes en formation professionnelle et en cours de création et développement d'une activité économique

Le paquet de garanties minimum de protection sociale qui sera élaboré en faveur des jeunes travailleurs et entrepreneurs de l'économie informelle et du monde rural devra :

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

Ce travail de définition reposera sur un processus itératif de définition des prestations, de calcul de leur coûts et de leur financement et de réajustement éventuel jusqu'à l'atteinte d'un couple prestations/coûts offrant une bonne couverture et étant économiquement accessible. Dans le cas spécifique de l'assurance santé, le panier de soins est défini par les études de faisabilité du projet « Assurance maladie Universelle ». Le produit d'assurance volontaire de la CNSS est également déjà défini, il s'agira cependant de fixer un montant de contribution pour la garantie minimum qui, suivant la législation (loi 015/AN/2006), devra se situer entre 60% et 80% du SMIG.

Ce processus devra reposer sur :

- **Le dialogue national** : La définition précise des composantes de protection sociale, la planification des étapes de leur déploiement ainsi que l'architecture du système de protection sociale à organiser devront nécessairement reposer sur un dialogue national avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les ministères techniques, les institutions de sécurité sociale, les partenaires sociaux et les organisations de l'économie informelle. La mise en œuvre de ce dialogue national devra lui-même passer par une phase de sensibilisation et de formation des ces acteurs nationaux sur la protection sociale et son lien avec l'emploi.
- **La prise en compte d'une nécessaire progressivité de la mise en œuvre** des garanties de base qui devront être déployées progressivement sur la base d'objectifs réalistes en termes de populations couvertes et par rapport aux moyens techniques et financiers disponibles.
- **La réalisation d'études de faisabilité technique**: en lien avec le dialogue national, des études de faisabilité devront être réalisées pour définir les modalités pratiques de mise en œuvre des composantes de protection sociale retenues. Ces études devront notamment permettre d'identifier le montage du schéma de gestion technique des composantes qui permettra une meilleure adaptation des mécanismes aux spécificités des acteurs ciblés et une proximité des organismes gestionnaires avec ces acteurs.
- **L'évaluation des coûts et la mobilisation de ressources** : sur la base des garanties identifiées, de la progressivité du déploiement de ce paquet de base et du schéma technique retenu, une évaluation des coûts et de la viabilité financière à long terme devront permettre d'établir un plan de financement à long terme. Cette budgétisation pourra amener à reconsidérer les garanties, les groupes cibles, le planning de déploiement et/ou le schéma d'organisation et de fonctionnement en fonction de l'estimation des coûts et des ressources disponibles, notamment en ce qui concerne le budget national,. La définition finale du paquet de garanties de base devrait ainsi reposer sur un processus itératif afin d'aboutir au meilleur équilibre possible entre les besoins, les mesures et les ressources disponibles, ce processus étant conduit dans le cadre du dialogue national.

Le socle de protection sociale ainsi élaboré devra faire l'objet d'un plan de financement à moyen et long terme qui devra intégrer les investissements, les coûts des prestations, les coûts d'administration et la constitution de réserves dont le financement sera à répartir entre les bénéficiaires (contributions), l'Etat (transferts sociaux) voire également l'aide extérieure. Ce plan de

financement devra ainsi permettre de bâtir une planification budgétaire à long terme définissant le périmètre d'intervention des différentes sources de financement et notamment de définir les engagements des appuis financiers extérieurs éventuels.

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

Objectif stratégique 1: Définir des garanties minimum de protection sociale pour les jeunes femmes et hommes en formation professionnelle et en cours de création et développement d'une activité économique								
Résultats opérationnels	Activités	Structures leaders	Chronogramme					Indicateurs
			2012	2013	2014	2015	2016	
Résultat 1.1 : Un groupe de travail interministériel et partenaires sociaux est opérationnel et conduit l'élaboration et la mise en œuvre d'un socle de protection sociale	1.1.1 Constituer un groupe de travail dans le cadre du Conseil national pour la protection sociale (CNPS)	CNPS	X					Liste des membres du groupe de travail
	1.1.2 Renforcer les compétences des membres du groupe de travail en matière de protection sociale et travaux HIMO		X	X				Rapports des sessions de formations
Résultat 1.2 : Les garanties du socle de protection sociale sont clairement déterminées	1.2.1 Valider le panier de services de santé couverts et la cotisation conséquente avec le Projet Assurance maladie universelle (AMU)	Groupe de travail SP/AMU MFPTSS MJFPE	X					Un rapport détaillé présente les garanties de base du socle de protection sociale
	1.2.2 Préciser les bénéficiaires et conditions du produit assurance vieillesse et le montant de cotisation pour une pension de base	Groupe de travail CNSS MFPTSS MJFPE	X					
	1.2.3 Préciser le contenu d'une garantie allocation familiale et le montant de contribution conséquent	Groupe de travail MASSN MFPTSS MJFPE	X					
	1.2.4 Préciser le contenu d'une garantie invalidité/maternité et le montant de contribution conséquent	Groupe de travail CNSS MFPTSS MJFPE	X					
Résultat 1.3 : Les garanties de base sont consolidées au sein d'un socle de protection sociale dont la viabilité financière est vérifiée à moyen/long terme.	1.3.1 Elaborer pour chaque garantie un scénario réaliste : coûts / populations cibles / déploiement	Groupe de travail	X					Un budget du socle de protection sociale et un plan de financement à long terme sont disponibles
	1.3.2 Déterminer les sources et mécanismes de financement à long terme du socle	MEF Groupe de travail	X					
	1.3.3 Elaborer avec les partenaires techniques et financiers un plan de financement à long terme	MEF Groupe de travail	X					
Résultat 1.4 le socle de protection sociale est adopté au niveau national	1.4.1 Réaliser un atelier national de validation des scénarios et mécanismes de financement	MEF Groupe de travail		X				Des instruments juridiques instituent le socle de protection sociale
	1.4.2 Elaborer un cadre juridique et institutionnel adapté	CNPS Groupe de travail MFPTSS MJFPE		X				

		MASSN						
	1.4.3 Intégrer le plan de financement dans le cadre budgétaire à moyen terme	MEF		X				

Objectif stratégique 2 : Elaborer des programmes HIMO pour les jeunes en situation permanente ou saisonnière de sous emploi et de précarité

La mise en œuvre d'un programme « jeunes-emploi HIMO », s'inscrit dans les objectifs de la PNPS et de la PNE qui soulignent l'impact positif des programmes en matière de réduction de la pauvreté et de développement local. Le programme 3 «*Sécurité de l'emploi et accès à un revenu minimal pour chaque Burkinabè* » de la PNPS retient deux objectifs pour l'approche HIMO : Réduire la vulnérabilité des populations les plus pauvres par la garantie d'une sécurité minimale de revenus et favoriser l'accès au marché du travail. Pour atteindre ces objectifs, le plan d'actions de la PNPS retient comme actions prioritaires :

- La rétrocession des tâches non mécanisées d'entretien courant du réseau classé (routes en terres et routes bitumées) et des pistes rurales, aux associations des jeunes et des femmes des collectivités locales ;
- La réalisation des activités de curage de caniveaux, entretien des bosquets, etc. dans les communes par la méthode HIMO ;
- La dynamisation de l'accès à l'emploi à travers les programmes HIMO pour les pauvres.

La mise en commun de ces actions et des programmes prévus notamment dans le cadre du PSCE ainsi que des initiatives des partenaires techniques et financiers doit débiter par une concertation avec toutes les parties prenantes. Il s'agit de présenter et discuter tous les contours de l'approche HIMO pour les jeunes et organiser un cadre cohérent et concerté de mise en œuvre des différents programmes.

Ce processus de mise en œuvre devra notamment permettre de :

- Formuler des propositions de projets HIMO en milieu urbain et rural et d'en préciser le montage financier et institutionnel ;
- Former les PME/PMI locales à l'approche HIMO et préciser les modalités d'engagements des entreprises pour la réalisation de travaux HIMO ainsi que les cahiers des charges à respecter ;
- Former les groupements de jeunes hommes et femmes et conventionner ces groupements pour leur permettre d'assurer chaque année un nombre de jours de travaux HIMO
- Elaborer et mettre en œuvre des actions de communication et d'informations des jeunes ciblés sur les possibilités de recrutement et les programmes de formation ;

Cette approche Emploi-jeunes HIMO devra par ailleurs permettre aux jeunes bénéficiaires d'accéder à la couverture des garanties de base du socle de protection sociale. Il s'agira dans ce cadre, d'adapter ces garanties à ce public cible particulier, notamment en ce qui concerne la périodicité et les modalités de couverture.

Un autre point à examiner sera celui des normes et dispositions de sécurité et santé au travail, pour lesquelles il existe un vide juridique en matière d'HIMO, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes.

Objectif stratégique 2 : Elaborer des programmes HIMO pour les jeunes en situation permanente ou saisonnière de sous emploi et de précarité

Résultats opérationnels	Activités	Structures leaders	Chronogramme					Indicateurs
			2012	2013	2014	2015	2016	
Résultat 2.1 Les capacités des acteurs nationaux en stratégies HIMO sont renforcées	2.1.1 Renforcer les capacités des ministères techniques concernés par l'approche HIMO	CNPS MJFPE MID	X					<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de cadres des ministères formés ▪ Nombre de cadres formés ▪ Nombre de jeunes formés ▪ Nombre d'entreprises formées à l'approche HIMO
	2.1.2 Renforcer les capacités des collectivités locales et des PME/PMI		X	X	X	X	X	
	2.1.3 Renforcer les capacités des groupements de jeunes		X	X	X	X	X	
Résultat 2.2 Des programmes HIMO sont conçus avec acteurs locaux	2.2.1 Constituer un comité de pilotage du projet Emploi-jeunes HIMO avec les ministères, parties prenantes nationales et PTF concernés	CNPS MJFPE MID	X					<ul style="list-style-type: none"> ▪ coût des différentes réalisations, selon catégorie de dépense et selon unités d'infrastructure ▪ Le taux main-d'œuvre des différentes catégories d'infrastructures réalisées ▪ Evolution de journées de travail HIMO créées ▪ Nombre de jeunes bénéficiaires selon le sexe, l'âge et le niveau d'instruction
	2.2.2 Elaborer des dossiers techniques des projets HIMO		X	X	X	X	X	
	2.2.3 Sélectionner et conventionner les entreprises et les groupements de jeunes		X	X	X	X	X	
	2.2.4 Elaborer et mettre en œuvre des actions de communication et d'information des groupes cibles		X	X	X	X	X	
Résultat 2.3 Les bénéficiaires des travaux HIMO sont couverts par un paquet de garanties adaptées du socle de protection sociale	2.3.1 Adapter les garanties du socle (modalités et durée de couverture)	CNPS MJFPE MID MFPTSS CNSS SP/AMU	X					Un rapport détaillé présente les garanties de base du socle de protection sociale
	2.3.2 Elaborer des supports de communication et de formation sur la protection sociale spécifique à ce groupe cible		X					
	2.3.3 Elaborer des normes et dispositions de sécurité et santé au travail spécifiques		X					

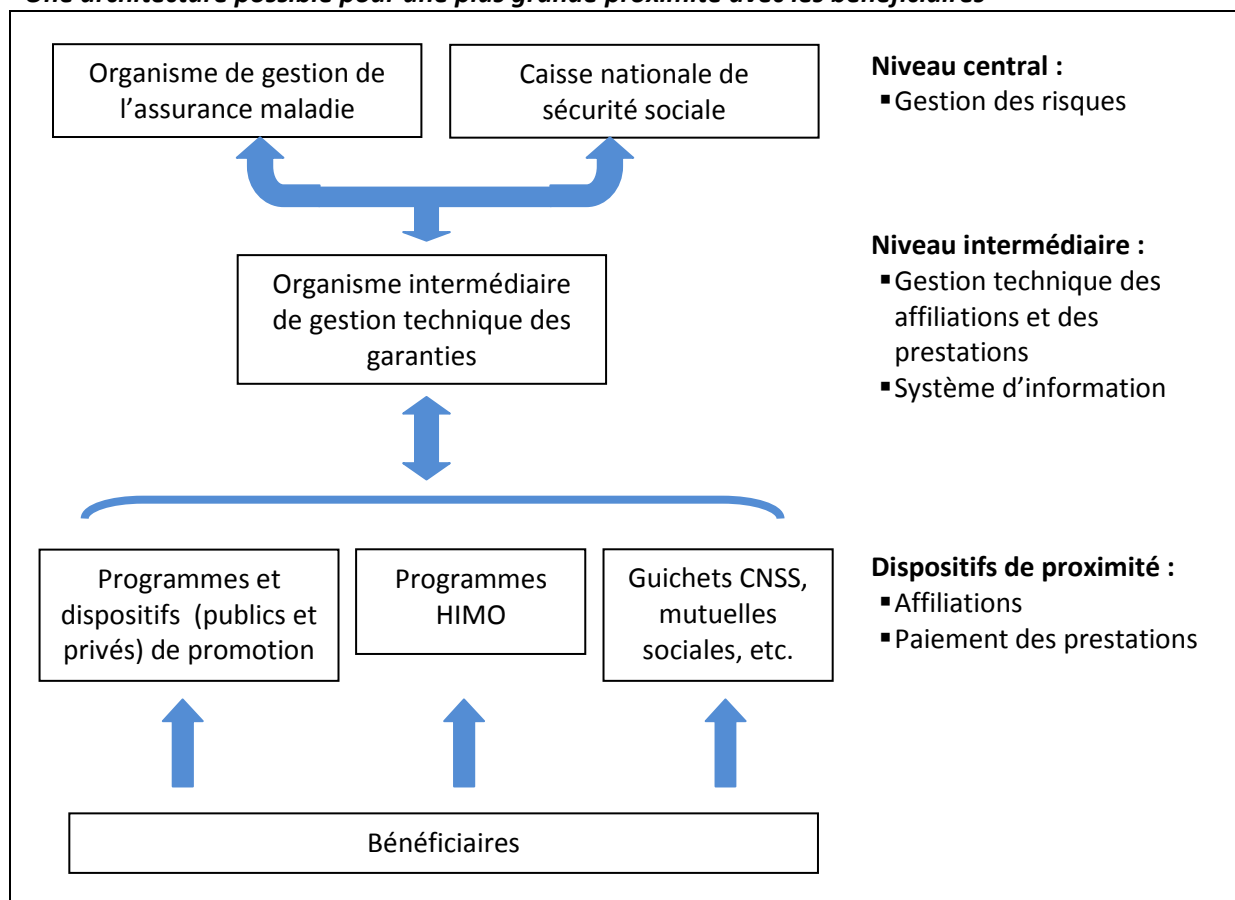
Objectif stratégique 3 : Appuyer la mise en œuvre des composantes du socle de protection sociale

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

- La gestion centrale de chaque garantie : Ce niveau relève des plans d'action de la PNPS et de la PNT. Cette approche intégrée se base par ainsi sur le fait que ce niveau central existe et est renforcé (exemple : CNSS) et/ou sera mis en œuvre (AMU) et assure des fonctions de gestion des garanties communes à toutes les catégories de population. La mise en œuvre de garanties de base pour les jeunes travailleurs et entrepreneurs se focalise par conséquent sur les deux niveaux ci-dessous qui visent à adapter les mécanismes de gestion technique à ce groupe cible spécifique.

- La gestion de proximité : Il s'agira à ce niveau d'identifier et organiser des services adaptés assurant les fonctions d'affiliation des bénéficiaires. Plusieurs portes d'entrée dans la couverture par ces garanties de base sont possibles et pourront être utilisées au fur et à mesure du déploiement des garanties, notamment les services et guichets liés aux fonds d'appui pour l'emploi et ceux mis en œuvre dans le cadre du PSCE, les programmes et services mis en place par des organisations nationales telles que la Fédération nationale des artisans du Burkina Faso (FENAB) et les partenaires sociaux ainsi que les programmes de promotion de l'emploi pour les jeunes mis en œuvre par des partenaires internationaux. A termes, les mutuelles sociales, pourront également venir compléter ces dispositifs de proximité.
- La pertinence d'un niveau intermédiaire de gestion pourra être examinée en fonction de la capacité ou pas des niveaux de gestion centraux de gérer une masse supplémentaire progressivement importante de prestations. Ce niveau intermédiaire aurait pour fonction le traitement des dossiers d'immatriculation et de paiement pour le compte des institutions assurant la gestion centrale (notamment CNSS et AMU). Une telle structure intermédiaire n'est pas prévue dans le cadre de la PNT ni de la PNPS et serait donc à concevoir et mettre en œuvre dans le cadre de cette approche. Elle pourrait cependant se faire en lien avec l'extension de l'assurance maladie et de l'assurance volontaire à l'ensemble des acteurs de l'économie informelle, dans le cadre de la PNT qui intègre la mise en place d'un régime de sécurité sociale propre aux travailleurs indépendants et de l'économie informelle

Une architecture possible pour une plus grande proximité avec les bénéficiaires



Le renforcement des capacités en matière d'extension de la protection sociale des institutions de sécurité sociale et des différents dispositifs qui interviendront devront être renforcées. Les

bénéficiaires des garanties devront également faire l'objet d'un travail important de sensibilisation, d'information et de formation sur la protection sociale d'une part pour connaître et bénéficier des garanties et, d'autre part, se préparer à poursuivre leur affiliation aux régimes, notamment maladie et vieillesse, lorsqu'ils ne répondront plus aux conditions de prise en charge par ce socle de protection sociale.

Objectif stratégique 3 : Appuyer la mise en œuvre des composantes du socle de protection sociale								
Résultats opérationnels	Activités	Structures leaders	Chronogramme					Indicateurs
			2012	2013	2014	2015	2016	
Résultat 3.1 l'architecture et les mécanismes de gestion technique des garanties sont élaborés	3.1.1 Identifier les différents acteurs de la gestion technique des garanties en lien avec les études de faisabilité technique d'extension des prestations de la CNSS et de l'AMU	CNPS Groupe de travail MFPTSS MJFPE CNSS	X	X				Un rapport détaillé présentant l'architecture, les mécanismes et les supports de gestion technique est disponible
	3.1.2 Elaborer le processus et les supports d'immatriculation des bénéficiaires		X	X				
	3.1.3 Réaliser des ateliers de validation des mécanismes et supports identifiés avec les parties prenantes au niveau local et national			X				
Résultat 3.2 Des supports de sensibilisation et de communication sur les garanties du socle sont élaborés	3.2.1 Elaborer des manuels de procédure /cahier des charges pour les différents acteurs	CNPS Groupe de travail MFPTSS MJFPE CNSS SP/AMU		X				Nombre de jeunes sensibilisés et informés
	3.2.2 Elaborer des supports de communication pour les bénéficiaires potentiels			X				
	3.2.3 Réaliser des campagnes de communication			X				
	3.2.5 concevoir et intégrer des modules de formation sur la protection sociale dans les formations professionnelles			X	X	X	X	Nombre de jeunes formés
Résultat 3.3 Le paquet de base de garanties est déployé progressivement	3.3.1 Réaliser des ateliers de formation pour le personnel des différents niveaux de gestion des garanties	CNPS MFPTSS MJFPE CNSS SP/AMU		X	X	X	X	Nombre de personnes formées
	3.3.2 Appuyer l'immatriculation des jeunes bénéficiaires à travers les dispositifs de proximités et sur la base du planning de déploiement retenu			X	X	X	X	Taux de couverture des groupes cibles
	3.3.3 Réaliser un suivi permanent et une évaluation périodique de l'extension et de la couverture du socle de protection sociale pour les jeunes.			X	X	X	X	Un tableau de bord avec un ensemble d'indicateurs de suivi des garanties est disponible et renseigné régulièrement

5 Modalités de mise en œuvre

5.1 Mécanismes de mise en œuvre et coordination

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

Ce dispositif repose sur :

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

Le CNPS est chargé de :

- donner des orientations en vue d'améliorer les actions en faveur des bénéficiaires ;
- coordonner et contrôler les actions entrant dans le cadre des différentes composantes de la politique nationale de protection sociale ;
- examiner et adopter les programmes de travail du Secrétariat permanent ;
- valider les études et tout rapport qui lui seront soumis par le Secrétariat permanent ;
- faire des recommandations au Secrétariat permanent ;
- assurer une synergie d'actions de tous les acteurs intervenant dans le domaine de la protection sociale ;
- assurer le plaidoyer pour la mobilisation des ressources et le soutien en faveur de la PS et développer un partenariat actif.

- **Différents organes de coordination** :

- Le Secrétariat permanent du CNPS (SP/CNPS) chargé de la préparation des sessions du CNPS, de l'exécution et du suivi des décisions et recommandations.
- Les cellules interministérielles spécialisées. La PNPS prévoit une cellule chargée des filets sociaux et une autre en charge de l'assurance sociale.
- Des cellules régionales de la protection sociale

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

5.2 Suivi et évaluation

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

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

En accompagnement des activités de mise en œuvre des garanties du socle de protection sociale, la conception d'un système d'information devra faire l'objet d'une attention particulière.

Les revues en 2010 et 2011 de la Banque Mondiale et du BIT ont montré que l'absence de production d'information constitue l'un des principaux points faibles de la quasi-totalité des programmes et dispositifs de protection sociale au Burkina Faso. La Revue des dépenses publiques du MJFPE (2010) et l'étude de performance des Fonds d'appui (2011) tirent des conclusions similaires : il y a peu de suivi et évaluation des programmes pour l'emploi au Burkina Faso et les méthodologies pour évaluer leur efficacité demeurent peu fiables. Il est donc essentiel d'intégrer la production des données dans la phase de mise en œuvre des programmes. En effet, cette information est nécessaire pour un suivi/évaluation et un réajustement des prestations réguliers. Les nouvelles technologies en matière de développement informatique et de communication permettent aujourd'hui de disposer d'outils simples et efficaces d'échanges et de traitement d'information entre différents acteurs. Ces technologies sont disponibles dans la sous région et au Burkina Faso et sont déjà souvent utilisées notamment pour les transferts monétaires. La construction d'une base de données des bénéficiaires et d'un réseau d'échanges d'informations entre ceux-ci, les structures de gestion en front et back office, etc., constitue un élément important de contrôle, d'évaluation et d'évolution des garanties. Un système d'information est également un facteur important d'efficacité et d'efficience de la gestion technique de ces garanties.

5.3 Besoin de ressources

Les options de ce plan d'action reposent sur un transfert social de l'Etat pour le financement des garanties de base du socle de protection sociale en faveur des jeunes femmes et hommes en situation de non ou de sous emploi, pauvres et vulnérables. Ce choix nécessite de bâtir un socle économiquement abordable pour un pays à faible revenus comme le Burkina Faso et vérifier sa viabilité budgétaire.

La revue des dépenses et des performances de la protection sociale (SPER) réalisée en 2010 a montré que le budget social total représentait 7% du PIB en 2007 et 2008, soit respectivement 227 et 254 milliard de FCFA. Ce budget est financé pour un peu plus d'un tiers par l'Etat (2,4% PIB, 4% des recettes et 11% des dépenses du budget national (opérations consolidées de l'administration centrale)). Un autre tiers provient de l'aide internationale et le dernier tiers est constitué des ressources de la CNSS et de la CARFO (contributions des employeurs et travailleurs). Un autre constat important du SPER est l'importance des coûts administratifs au niveau de la CNSS où la majeure partie des contributions visent à couvrir les frais de fonctionnement. Cet aspect constitue un handicap majeur pour une ouverture des prestations aux travailleurs de l'économie informelle. Un travail de rationalisation s'avère par conséquent nécessaire dans le cadre d'une politique d'extension de la sécurité sociale. Par ailleurs, le Revue des Dépenses Publiques du Ministère de l'emploi (2010) révèle que le financement des actions de pilotage de la PNE, de promotion directe de l'emploi et de la jeunesse, qui sont à la charge du MJE, reste très faible. En effet, le MJFPE est très faiblement doté avec un budget correspondant à *0,8% du Budget de l'Etat* et bénéficiant de *0,5% des financements extérieurs* au titre des investissements. Le budget du MJFPE pèse pour 0,4% du PIB. La part des investissements publics consacrée au MJE est de 1,4% du total des investissements de l'Etat sur ressources propres.

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

- Le budget de l'Etat qui est le garant de la pérennité d'un financement durable de la protection sociale et au niveau duquel plusieurs défis sont à relever. D'une part, il s'agit de bâtir un cadre cohérent et coordonné de protection sociale et d'emploi fixant des priorités claires. Des transferts sociaux pour un socle de protection sociale pour les jeunes se situent au sein du budget de dépenses de protection sociale plus vaste, incluant d'autres mesures de la PNPS telles que les transferts alimentaires et monétaires vers les plus pauvres, l'accès à la l'école, etc., ainsi que le renforcement des régimes formels. Ces mesures ne doivent pas être concurrentielles mais au contraire s'intégrer dans un budget social commun et réaliste reposant sur les priorités politiques nationales. De même, les actions de promotion de l'emploi et l'approche HIMO font-elles partie d'une Politique de l'emploi plus large aux objectifs plus étendus. D'autre part, il s'agit de créer une marge budgétaire suffisante. Ceci doit notamment passer par la rationalisation et la réallocation des dépenses actuelles ainsi que par un élargissement de l'espace fiscal.
- La rationalisation des dépenses administratives de la CNSS et la recherche d'une plus grande efficacité des prestations avec des mécanismes plus efficaces de prestations, un système de suivi et évaluation performant et une bonne gestion financière.
- Une amélioration de l'efficacité et de la performance des programmes et des Fonds d'emploi
- Dans un pays à faible ressources comme le Burkina Faso, le recours à la solidarité internationale s'avère nécessaire mais devrait s'appuyer sur une planification budgétaire et des engagements des partenaires à moyen voire long terme. Cette aide pourrait dans un premier temps appuyer les investissements nécessaires pour la mise en œuvre des mesures, tels que la mise en œuvre d'un système d'information efficace.
- Enfin, un ciblage efficace des bénéficiaires et une progressivité du déploiement des mesures identifiées dans cette approche intégrée seront également des facteurs importants de la viabilité économique de celle-ci. Il serait peu réaliste, sur un plan technique et économique, de bâtir un scénario basé sur une couverture immédiate de tous les jeunes concernés. Celle-ci doit s'envisager de façon progressive avec un ciblage immédiat des jeunes les plus pauvres et vulnérables puis une extension puis une extension concomitante à la capacité de l'Etat d'élargir l'espace budgétaire nécessaire.

Cette réflexion sur le financement des mesures de protection sociale et d'emploi demande une simulation de plusieurs scénarios et une planification budgétaire à terme. Cet exercice a été réalisé dans le cadre de cette approche intégrée et est présenté dans un document annexe qui propose plusieurs scénarios possibles élaborés sur la base de la méthodologie RAP développée par le BIT.

ANNEXE 1 : DEFINITIONS

Transfert sociaux

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

Protection sociale

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

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

Sécurité sociale

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

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

Assistance sociale

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

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

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

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

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

Socle de protection sociale ou socle social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les Fonds d'emploi

Les Fonds d'emploi ont été mis en place dans de nombreux pays, initialement en Amérique Latine et en Afrique puis en Asie, en Europe. Leur objectif est la création d'emploi en fournissant un accès a des ressources - généralement sous forme de crédit - a des personnes souhaitant démarrer leur entreprise, la consolider voir l'étendre. Ils ont initialement été mis en place pour répondre de façon rapide aux problèmes de transition suite aux programmes d'Ajustement Structurel, en ciblant donc les travailleurs « déflatés » et avec un objectif initial de création d'emplois de court terme en faveur des personnes actives en situation d'exclusion et de pauvreté suite à un choc (fermeture d'entreprises, crise économique). Par la suite, face à la persistance et à l'ampleur de l'impact des crises économiques et leur traduction en terme de chômage et de sous-emploi, les Fonds d'Appui ont étendu leur mission à la création et à la consolidation d'emplois pour l'ensemble des catégories de personnes exclues du marché du travail, en particulier les jeunes et les travailleurs de l'informel et pour les population exclues des systèmes bancaires traditionnel car souvent considéré moins fiable et plus a risque pour monter une entreprise.

Les objectifs de ces fonds et groupes cibles de ces Fonds peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction des priorités nationales. Mais de façon générale, on retrouve des points communs:

- Ils répondent à des objectifs économiques (création d'emplois et développement des micro et petites entreprises), mais aussi sociaux (lutte contre la pauvreté et réduction des inégalités

entre différentes catégories de la population qui font face à des difficultés spécifiques sur le marché du travail) ;

- Contrairement à un système d'assistance sociale traditionnel, l'aide financière des Fonds est fournie sous forme de produits financiers (dons, fonds de garantie, prêts avec conditions particulière et taux d'intérêt en général inférieur à ceux du marché) et d'un ensemble de services non financier (formation en gestion d'une entreprise, conseil en affaires, appui à la formulation d'un business plan, suivi-accompagnement, etc.) afin d'assurer une insertion sur le marché du travail.