

Burkina Faso

**Vers une stratégie de travaux publics
à haute intensité de main-d'œuvre**

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

Burkina Faso

Vers une stratégie de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre

**«Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi»,
un projet BIT/UE**

Copyright © Organisation internationale du Travail 2012
Première édition 2012

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

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

Données de catalogage avant publication du BIT

Burkina Faso : vers une stratégie de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre / Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi, un projet BIT/UE ; Bureau international du Travail. - Genève: BIT, 2012
xii, 75 p.

ISBN: 9789222265541; 9789222265558 (web pdf)

International Labour Office ; EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment
emploi à forte intensité de main-d'œuvre / politique de l'emploi / Burkina Faso

13.01.3

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

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

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

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

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

Imprimé en Suisse

Table des matières

	Page
Abréviations et acronymes	vii
Avant-propos.....	xi
Introduction	1
Objet de l'étude.....	1
Qu'est-ce que l'approche HIMO?.....	2
Pourquoi l'HIMO?	3
Revue des programmes et expériences HIMO au Burkina Faso	5
Critères de la revue	5
Revue des projets HIMO de 1997 à nos jours.....	6
<i>Projets pilotes de travaux HIMO dans les régions de Koupéla et de Fada N'Gourma, 1975-1980.....</i>	6
<i>Programme spécial de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre (PSTP/HIMO), 1982-1987.....</i>	6
<i>Le Programme de développement des villes moyennes (PDVM), 1992-1997</i>	9
<i>Projet pilote de construction d'infrastructures urbaines de Kaya, 1994-1999</i>	11
<i>L'agence Faso Baara, 1991-2008</i>	14
<i>Projet d'amélioration des conditions de vie urbaines (PACVU), 1996-2002</i>	16
<i>Programme d'aménagement de pistes à haute intensité de main-d'œuvre, 2001-2005</i>	19
<i>Fonds d'investissement pour les collectivités décentralisées (FICOD), 2005-2010.....</i>	20
<i>Programmes Pistes rurales de l'Est, 2002-2011</i>	21
Bilan des programmes HIMO réalisés au Burkina Faso depuis trente ans	23
<i>Ciblage.....</i>	25
<i>Impacts.....</i>	27
<i>Suivi-évaluation</i>	30
<i>Modalités de mise en œuvre et ancrage institutionnel.....</i>	31
Importance et complémentarité de l'approche HIMO par rapport à d'autres mesures et programmes en faveur de l'emploi	31
Rôle et place des programmes HIMO dans des politiques d'investissement, d'emploi et de protection sociale.....	35
Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD)	35
Politique nationale de l'emploi (PNE)	36
Politique nationale de protection sociale (PNPS)	37
Implications pratiques des objectifs pour la formulation d'un programme HIMO.....	39
Potentiel de l'approche HIMO dans le contexte actuel.....	40
Conclusions et recommandations.....	45
Pérennité des programmes, des emplois créés et de leur ancrage institutionnel.....	45

Modalités de mise en œuvre.....	46
Modalités de rémunération.....	46
Suivi et évaluation.....	47
Stratégie de désengagement.....	48
Vers une politique du plein emploi productif et librement choisi.....	49
Bibliographie.....	51
Annexes	
Annexe 1. Note sur la formulation d'un Programme d'emploi des jeunes sur la base des travaux à haute intensité de main-d'œuvre.....	53
Annexe 2. Taux de change.....	59
Annexe 3. Réalisations du programme Pistes rurales de l'Est, 2002-2011.....	60
Annexe 4. Bilan des programmes HIMO.....	61
Annexe 5. Récapitulatif des projets et programmes d'emploi par catégorie.....	62
Annexe 6. Recommandations de la politique nationale de l'emploi sur le travail HIMO pour la promotion du travail à haute intensité de main-d'œuvre.....	63
Annexe 7. Propositions de la mission (26 septembre - 7 octobre 2011) pour un mécanisme pérenne de gestion du système d'emplois et de filets sociaux.....	66
Annexe 8. La protection sociale selon le BIT.....	68
Annexe 9. Tableaux.....	72

Abréviations et acronymes

AGETIP	Agence pour l'exécution de travaux d'intérêt public
AGR	Activités génératrices de revenus
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
BACB	Banque agricole et commerciale du Burkina
BE	Bureau d'études
BIT	Bureau international du Travail
BTP	Bâtiment et travaux publics
CNPS	Conseil national pour la promotion et la protection sociales
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSMOD	Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation
CSPS	Centre de santé et de promotion sociale
DAO	Dossier d'appel d'offres
DDC	Direction du développement et de la coopération suisse
DEP	Direction des études et de la planification
DGSPE	Direction générale des stratégies et programmes d'emploi
DRED	Direction régionale de l'Economie et du Développement
DRID	Direction régionale des Infrastructures et du Désenclavement
FAARF	Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes
FAFPA	Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage
FAIJ	Fonds d'appui aux initiatives des jeunes
FAPE	Fonds d'appui à la promotion de l'emploi
FASI	Fonds d'appui au secteur informel
Faso Baara	Agence d'exécution des projets de travaux d'intérêt public pour l'emploi
FATE	Formation et assistance technique aux entreprises
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FER-B	Fonds d'entretien routier du Burkina Faso
FICOD	Fonds d'investissement pour les collectivités décentralisées

FICOM	Fonds d'investissement communal
FONA-DR	Fonds national d'appui aux travailleurs déflatés et retraités
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Coopération allemande au développement)
HIEQ	Haute intensité en équipement
HIMO	Haute intensité de main-d'œuvre
IDA	Association internationale de développement (Fonds de la Banque mondiale pour les plus pauvres)
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau – Banque de financement de la Coopération allemande
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MID	Ministère des Infrastructures et du Désenclavement
MJE	Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi
MJFPE	Ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi
MO	Main-d'œuvre
MOD	Maître d'ouvrage délégué
MONQ	Main-d'œuvre non-qualifiée
MOQ	Main-d'œuvre qualifiée
MOS	Maître d'œuvre social
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act (Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural en Inde)
OCB	Organisation communautaire de base
OIT	Organisation internationale du Travail
ONEF	Observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle
ONG	Organisation non gouvernementale
ONPE	Office national de la promotion de l'emploi
ORD	Office régional de développement
PACVU	Projet d'amélioration des conditions de vie urbaines
PAM	Programme alimentaire mondial
PAPME	Projet d'appui à la création des petites et moyennes entreprises
PDVM	Programme de développement des villes moyennes

PEA	Programme de l'eau et de l'assainissement pour l'Afrique
PFA	Projet Fonds d'autopromotion à l'Est
PIP	Programme d'investissement public
PME	Petites et moyennes entreprises
PNE	Politique nationale de l'emploi
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PrEst	Programme Pistes rurales de l'Est
PST	Programme sectoriel des transports
PSTP/HIMO	Programme spécial de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SNEBTP	Syndicat national des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics
SP/CNPS	Secrétariat permanent/Conseil national pour la promotion et la protection sociales
TIPE	Travaux d'intérêt public pour l'emploi
TOD	Textes d'orientation de la décentralisation
UE	Union européenne

Avant-propos

Ce rapport fait partie d'une série de rapports de coopération technique produits par le Département de la sécurité sociale et le Département des politiques de l'emploi du Bureau International du Travail dans le cadre du projet conjoint BIT/UE intitulé «Améliorer la protection sociale et promouvoir l'emploi». Le projet a été financé par la Commission européenne et mis en œuvre dans trois pays pilotes: au Burkina Faso, au Cambodge et au Honduras.

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

Le rapport est basé sur différentes sources d'information et de réflexion. Divers rapports techniques, rapports de mission et documents de politique ont été mis à la disposition du consultant par le BIT. Le consultant a également bénéficié du point de vue de différents interlocuteurs qui ont entrepris récemment des missions d'appui technique au Burkina Faso dans le cadre général de ce rapport. Il remercie en particulier Marc van Imschoot et Eléonore d'Achon, experts du BIT, pour leurs contributions, avis techniques, conseils et appuis. Par ailleurs, l'auteur a lui-même été Conseiller technique principal du Programme spécial de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre (PSTP/HIMO) en 1982-1985 et a, au cours des années suivantes, entrepris de nombreuses missions d'appui technique dans le domaine HIMO.

Pour conclure, les avis et recommandations du présent rapport sont ceux de l'auteur seul et n'engagent aucunement le BIT. Espérons toutefois que cette étude jettera les bases d'un débat ouvert entre les responsables politiques et techniques sur la place des stratégies «HIMO» dans les politiques et programmes d'investissement, d'emploi et de protection sociale au Burkina Faso.

Introduction

Objet de l'étude

Les émeutes des jeunes, des étudiants et des militaires qui ont eu lieu entre février et avril 2011 au Burkina Faso ont favorisé une prise de conscience des décideurs politiques et des partenaires au développement quant à l'importance de l'emploi pour la paix, la stabilité et le développement du pays. Ainsi, un important Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE/JF) pour la période 2012-2013 a été mis en place par le Gouvernement burkinabé en vue de favoriser l'accès à l'emploi des jeunes, y compris par le biais de l'approche HIMO.

En outre, le Burkina Faso a décidé de se doter d'une Politique nationale de protection sociale¹ répondant à sa préoccupation de mettre en place un dispositif liant la protection sociale à l'emploi afin d'éviter de réagir de manière ponctuelle aux crises sociales, économiques et environnementales. Cette Politique nationale de protection sociale, nouvellement formulée, consacre son Programme 3 à «garantir une sécurité de l'emploi et un revenu minimal aux populations», notamment par la «mise en œuvre de programmes HIMO afin de réduire la vulnérabilité des populations les plus pauvres». La Politique nationale de l'emploi fait de l'approche HIMO un instrument privilégié de la création d'emplois. En ce qui concerne le secteur des investissements en infrastructures et transports, le ministère des Infrastructures et du Désenclavement est appuyé depuis 2002 par la Coopération suisse dans la mise en place d'un projet de pistes rurales dans la Région Est réalisées en HIMO. Sa pertinence a incité l'Union européenne à financer une étude pour examiner la faisabilité de projets de dessertes rurales dans quatre autres régions. Par ailleurs, l'approche HIMO pourrait être intégrée dans la composante «pistes rurales HIMO» du Programme sectoriel des transports (PST2).

En résumé, plusieurs institutions gouvernementales et partenaires découvrent ou approfondissent actuellement l'approche HIMO, non seulement à titre de réponse ponctuelle aux différentes situations conjoncturelles d'urgence (sociales, économiques ou environnementales), mais aussi en termes de réponse durable aux questions de sous-emploi et de vulnérabilité chronique. Ce regain d'intérêt tient au fait que l'approche HIMO permet de combiner les objectifs de création d'emplois et de protection sociale avec ceux de mise en place d'infrastructures et de services de base. D'autre part, l'approche pourrait être davantage exploitée comme lien opérationnel entre les politiques nationales d'investissement, d'emploi et de protection sociale.

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

- la composante travaux publics à fort coefficient d'emploi (HIMO) envisagée dans le cadre de la prochaine opération Banque mondiale-IDA sur les filets sociaux et l'emploi;
- le Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE/JF) du ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE);

¹ Voir le Projet de politique nationale de protection sociale, octobre 2011, gouvernement du Burkina Faso.

-
- les grands programmes sectoriels, tels que le Programme sectoriel des transports (PST2).

Qu'est-ce que l'approche HIMO?

L'approche HIMO telle que préconisée par le BIT a considérablement évolué au cours des trois dernières décennies. A l'origine, elle visait à maximiser l'utilisation de la main-d'œuvre dans les petits travaux en milieu rural. Ce faisant, l'HIMO a souvent été perçue comme correspondant à de petits travaux à faible productivité et temporaires, conçus pour répondre aux crises ou au sous-emploi structurel. Ainsi, l'approche était presque exclusivement envisagée comme un moyen «d'occuper» la main-d'œuvre, sans prêter suffisamment attention aux produits du travail. Dans ce contexte, une série de critiques ont été émises sur de telles approches. Les programmes HIMO mis en œuvre par le BIT dans les années 1970 et 1980 ont été conçus comme des programmes de création d'emplois, ayant pour objectifs principaux la lutte contre le sous-emploi et la pauvreté. A travers ses programmes dans différents pays, le BIT a par la suite orienté sa coopération vers des programmes durables, tant du point de vue technique qu'économique. Ainsi, les infrastructures créées par l'approche HIMO devraient en principe être de qualité et de coûts comparables à celles construites à partir des techniques classiques basées sur l'équipement lourd. Par ailleurs, l'approche HIMO ne s'applique pas à toute la gamme d'infrastructures, mais doit en principe être utilisée uniquement dans les cas où les critères de coût et de qualité peuvent être satisfaits.

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

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

Bien que l'approche HIMO ait toujours intégré un aspect de protection sociale, il faudra veiller à ce que cette façon d'appréhender l'HIMO ne mette pas en cause les progrès réalisés par le BIT et les gouvernements nationaux pour réorienter l'approche en faveur de l'emploi productif et de réalisations durables. L'utilisation des travaux HIMO dans le cadre d'un programme de protection sociale devra être réalisée de manière à éviter de revenir au point de départ, c'est-à-dire trente ans en arrière, quand les résultats du travail (en termes d'infrastructures ou de biens communautaires) étaient négligés en faveur du «vite fait»; cette situation étant en partie responsable de la déconsidération ou de la perplexité quant au bien fondé de l'approche au cours des dernières années.

Pourquoi l'HIMO?

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

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

Les approches HIMO sont le plus souvent perçues comme des réponses temporaires à des situations de crise telles que des catastrophes naturelles ou des conflits politiques. Ainsi, le recours aux approches HIMO par le gouvernement du Burkina Faso suite aux émeutes et manifestations de jeunes qui ont secoué le pays en avril-mai 2011 est révélateur du fait que ces approches sont le plus souvent perçues comme une réponse à une crise.

Toutefois, l'approche HIMO peut également faire partie d'un dispositif permanent de lutte contre le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi. En 1982, le Programme spécial de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre (PSTP/HIMO) a été en partie mis en place en réponse à la sécheresse qui frappait le Sahel. Le programme a également été conçu comme une réponse aux problèmes de chômage et de sous-emploi structurels et saisonniers. En effet, en dehors de la période d'hivernage (mai-septembre) où la population active est mobilisée pour les travaux agricoles, la population rurale, et surtout les jeunes, n'a pratiquement pas d'occupation productive pendant le reste de l'année. Les enquêtes menées à l'époque ont démontré que la majeure partie de la population de la tranche d'âge de 20 à 45 ans migrait vers la Côte d'Ivoire en quête d'emplois pendant la saison sèche.

Un autre exemple d'intégration de l'HIMO dans un dispositif permanent de création d'emploi est la loi qui garantit la protection de l'emploi rural en Inde (NREGA)². Ce dispositif n'a pas été mis en place lors d'une situation de crise, mais au contraire pour tenter de redistribuer une partie des bénéfices de la croissance économique en Inde en répondant à une situation de pauvreté, d'inégalité et de sous-emploi en milieu rural. Ce programme est conçu non comme une réponse à des «risques» conjoncturels, mais plutôt comme un pas significatif vers le droit au travail. Le ratio main-d'œuvre/matériaux de construction ne doit pas être inférieur à 60/40 et les types de travaux (hydraulique villageoise, petits travaux d'irrigation et de lutte antiérosive) se prêtent bien aux technologies HIMO.

² The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA): <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>.

En résumé, l'approche HIMO se prête à de multiples situations et objectifs mais elle doit toujours présenter les éléments communs suivants:

- être une composante intégrale d'une politique de l'emploi et/ou de protection sociale;
- veiller à la création d'infrastructures et de biens de bonne qualité technique et d'intérêt public; et, pour finir,
- avoir comme objectif la création d'emplois productifs, rémunérés et librement choisis.

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

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

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

La deuxième approche donne priorité à **la demande** pour l'emploi. A partir de cet objectif principal, elle doit créer ou offrir des opportunités d'emplois productifs ou utiles pour répondre à cette demande. C'est le budget d'un tel programme qui doit alors financer ces activités (création d'infrastructures ou prestations de services) à même d'occuper utilement la totalité des demandeurs d'emploi de manière productive. L'exemple extrême de cette approche serait un programme qui garantit de l'emploi à toutes les personnes qui en demandent³.

On peut considérer les deux perspectives comme étant concomitantes (et non distinctes l'une de l'autre). Dans la conception d'un programme HIMO, il est possible de mettre l'accent sur l'une ou l'autre dimension selon les contraintes et opportunités d'une situation donnée. Il faut aussi souligner que les deux perspectives contribuent à une augmentation considérable d'opportunités d'emplois favorisant en majorité la main-d'œuvre non qualifiée.

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

³ Pour la théorie de l'approche selon laquelle l'Etat assume le rôle d'employeur de dernier recours, voir: L. R. Wray: *The Employer of Last Resort Programme: Could It Work for Developing Countries?*, Economic and Labour Market Paper 207/5, BIT, Genève, août 2007; <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-5.pdf>. Le Réseau des économistes pour le plein emploi présente également une bibliographie très complète sur le sujet: www.economistsforfullemployment.org

Revue des programmes et expériences HIMO au Burkina Faso

Critères de la revue

Cette section présente une analyse comparative des différents programmes HIMO mis en œuvre depuis le début des années 1980. Cet aperçu est largement basé sur les données disponibles dans les différents rapports mis à la disposition du consultant (voir la bibliographie). Reprises dans le tableau 1 ci-dessous, ces données ne sont pas toujours comparables et présentent de sérieuses lacunes et faiblesses. Elles permettent néanmoins de donner un ordre de grandeur permettant d'appréhender certains critères tels que le coût des réalisations, le montant des revenus distribués à titre de rémunération des travailleurs et le nombre d'emplois créés.

Tableau 1. Estimation des données des programmes HIMO menés au Burkina Faso depuis 30 ans

Désignation	Durée	Coût du programme (US\$'000)	Revenus salariaux distribués (US\$'000)	Nombre de journées de travail créées
Projets pilotes de travaux HIMO dans les régions de Koupéla et de Fada N'Gourma	1975-1980	n.d.	n.d.	n.d.
Programme spécial de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre (PSTP/HIMO)	1982-1987	4 500 (assistance technique incluse)	1 400	800 000
Programme de développement des villes moyennes (PDVM)	1992-1997	n.d.	n.d.	n.d.
Projet pilote de construction d'infrastructures urbaines de Kaya	1994-1999	479 (assistance technique incluse)	105,75	18 000
Agence Faso Baara	1991-2008	350 300	46 500	14 250 000
Projet d'amélioration des conditions de vie urbaines (PACVU)	1996-2002	Crédit IDA: 37 000 dont volet participation communautaire: 1 900 Assistance technique PNUD: 600	n.d. 90	n.d. 40 889
Programme d'aménagement de pistes à haute intensité de main-d'œuvre	2001-2005	5 317	2 039	1 250 000
Fonds d'investissement pour les collectivités décentralisées (FICOD)	2005-2010	11 573 (pour les pistes rurales et aménagements antiérosifs), sur une allocation initiale totale de 14 694	3 472	1 309 000
Programme Pistes rurales de l'Est	2002-2011	8 980	3 000 (estimation basée sur un taux de main-d'œuvre de 30%)	n.d.

n.d.: non disponible.

L'analyse portera en outre sur des appréciations qualitatives. Parmi les différents critères utilisés dans cette analyse, on peut citer les suivants:

- coût et volume des investissements;
- nature des travaux (type d'infrastructures);

-
- emplois créés;
 - masse salariale distribuée;
 - niveau et modalités de rémunération;
 - cadre institutionnel de mise en œuvre;
 - modalités de financement.

L'évolution de l'approche au fil du temps sera également abordée dans l'analyse.

Revue des projets HIMO de 1997 à nos jours

Projets pilotes de travaux HIMO dans les régions de Koupéla et de Fada N'Gourma, 1975-1980

Les premières expériences de travaux HIMO datent de 1975-1980 «quand le Burkina Faso a entrepris la mise en œuvre des programmes à haute intensité de main-d'œuvre grâce à l'assistance technique du Bureau international du Travail (BIT) et l'appui financier de la Suisse et de la Norvège». Il s'agissait de l'exécution de deux projets pilotes de «promotion de l'emploi rural par l'investissement humain» dans les Offices régionaux de développement (ORD) de Koupéla et de Fada N'Gourma⁴.

Selon une revue des projets et programmes d'emploi entrepris (pour la Banque mondiale) en mai 2011⁵, «l'expérience des deux projets pilotes a été concluante et l'impact sur les bénéficiaires a été jugé satisfaisant par le gouvernement burkinabè et les partenaires techniques et financiers. Fort des résultats positifs des deux projets pilotes, le pays va bénéficier de l'appui d'un projet interrégional lancé par le BIT et le PNUD dans le cadre du Programme mondial de l'emploi.»

Ces projets pilotes s'inscrivaient dans une logique de «développement rural intégré», en vogue à la Banque mondiale, à l'Union européenne et chez d'autres bailleurs de fonds dans les années 1970. Les réalisations se limitaient aux pistes agricoles de désenclavement et à la petite hydraulique villageoise, en particulier les puits. Les structures de mise en œuvre, les ORD, étaient à l'époque des institutions puissantes appuyées par les bailleurs de fonds afin de piloter les politiques de développement rural intégré. Les données plus précises sur les modalités de mise en œuvre, les coûts, les emplois créés et l'impact de ces projets ne sont plus disponibles.

Programme spécial de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre (PSTP/HIMO), 1982-1987

Le PSTP/HIMO a été mis en œuvre au Burkina Faso à partir de 1982 en s'inspirant largement d'un modèle que le BIT a appliqué dans de nombreux pays en développement. Suite à la Conférence mondiale sur l'emploi de 1976, le BIT a mis en place au sein de son Département de l'Emploi un service des programmes d'emploi d'urgence et a formulé des «principes directeurs» pour servir de guide à la formulation, l'exécution et l'évaluation des

⁴ K. Kobrè: *Revue des projets et programmes d'emploi au Burkina Faso*, rapport préliminaire, mai 2011.

⁵ *Ibid.*

programmes «PSTP/HIMO». Dans les années 1980, ce programme global a concerné 32 pays en développement, dont 23 en Afrique, avec des déboursements annuels d'environ 23 millions de dollars des Etats-Unis⁶.

Suite à une demande du gouvernement de la Haute Volta⁷, le BIT a formulé un programme PSTP/HIMO pour un montant d'environ 3 millions de dollars des Etats-Unis⁸ financé par le Royaume des Pays-Bas, consacré au coût des investissements et doté d'un budget d'environ 1 million de dollars financé par le PNUD consacré à la formation et à la coopération technique.

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

Lors de sa phase pilote de 1982-1966, le programme a permis de réaliser les infrastructures suivantes:

- construction de 9 banques de céréales;
- construction de 61 puits alimentaires;
- construction d'une pharmacie villageoise;
- construction de 1 850 diguettes antiérosives;
- reboisement sur une superficie de 258,5 hectares;
- construction et gestion de 9 banques de céréales;
- construction de 14 pistes rurales; et
- construction de 7 centres de santé et de promotion sociale.

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

⁶ BIT, Advisory Committee on Rural Development: *Review of ILO rural development activities since 1983*, Genève, 1990.

⁷ Désignation du Burkina Faso à l'époque.

⁸ Sauf indication contraire, le dollar s'entend du dollar des Etats-Unis.

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

¹⁰ B. Ouédraogo et A. Ouandaogo: *Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso*, rapport provisoire, gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011.

distribué à la main-d'œuvre ou de calculer le coût de création d'un emploi car les chiffres avancés dans différents rapports varient considérablement¹¹. Toutefois, selon ces chiffres, le PSTP aurait créé quelque 800 000 journées de travail entre 1982 et 1987, soit l'équivalent de presque 13 000 emplois à plein temps par an¹². Le coefficient de main-d'œuvre par rapport au coût total d'investissement était de 45 pour cent¹³.

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

Le PSTP-HIMO était piloté par un service spécial créé au sein de l'Office national de la promotion de l'emploi, un organe semi-autonome rattaché au ministère du Travail, de la Sécurité sociale et de la Fonction publique. Cet arrangement avait l'avantage d'assurer un contrôle centralisé et efficace de la gestion financière du programme et des travaux. Toutefois, étant donné que les infrastructures étaient du ressort de différents ministères ou départements techniques (agriculture, transports, environnement, ressources hydrauliques, santé, éducation), la collaboration interministérielle s'est avérée complexe et les travaux n'ont pas été bien intégrés dans le programme régulier d'activités de ces départements. Se posait également l'inévitable question du fonctionnement et de l'entretien des infrastructures réalisées. Le ministère du Travail ne fut pas en mesure de prendre en charge la capacité technique et logistique (ingénieurs, équipement, véhicules, chefs de chantiers, etc.) nécessaire à la réalisation et à l'entretien des travaux une fois l'assistance technique extérieure parvenue à terme. En dépit de ses faiblesses sur les plans institutionnel et technique, ce programme a eu le mérite d'introduire et d'expérimenter l'approche HIMO dans le pays, avec des effets positifs sur les revenus et les infrastructures au niveau villageois.

Le PSTP/HIMO a fait l'objet de plusieurs évaluations indépendantes. En 1987, il a été décidé d'utiliser le reliquat de fonds disponibles pour une phase intermédiaire afin d'expérimenter des modalités d'exécution différentes dans un secteur précis, celui des pistes de desserte rurale. Au lieu de travailler en régie (paiement direct de la main-d'œuvre par le ministère du Travail), le programme a formé des entreprises et des bureaux d'études

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

¹² Le rapport de K. Kobrè indique que 12 896 travailleurs ont été mobilisés. Deux rapports de B. Ouédraogo affirment que «plus de 800 000 H/J, soit 2 523 emplois par an, ont été créés entre 1982 et 1987». Voir B. Ouédraogo et A. Ouandaogo, *op. cit.*, p. 26; et B. Ouédraogo: «*Mission de formulation d'un Programme de réhabilitation d'infrastructures urbaines au Burkina Faso*», rapport préparatoire, novembre 2003, p. 8.

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

à la construction de 10 kilomètres de piste par des techniques HIMO. Cette phase a marqué l'émergence d'une nouvelle approche faisant appel au secteur privé pour la réalisation de travaux publics. Des efforts ont également été faits pour impliquer davantage les services techniques. Ainsi, au lieu d'envisager la mise en œuvre de l'approche HIMO dans le cadre d'un programme spécial (et extrabudgétaire), un pas a été fait vers l'intégration de l'approche HIMO au sein des programmes et budgets réguliers des départements techniques responsables.

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

Le Programme de développement des villes moyennes (PDVM), 1992-1997¹⁴

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

L'appui de la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC) à ce programme s'est concrétisé dès 1992 à Ouahigouya et dès 1997 à Fada N'Gourma et Koudougou, conformément aux finalités générales d'améliorer la qualité de vie des populations urbaines et d'intensifier les échanges ville-campagne. Les réalisations obtenues au cours de cette période sont notamment:

- la création de trois Etablissements publics communaux de développement (EPCD), maîtres d'ouvrages délégués pour les communes;
- la réalisation des grands marchés de Ouahigouya (1 500 boutiques et 600 étals), de Fada N'Gourma et de Koudougou (1 800 boutiques et 700 étals); et
- le renforcement des capacités techniques, financières et organisationnelles des trois communes, des PME et des associations locales¹⁵.

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

Ce programme a opté pour un appui aux villes en leur déléguant la maîtrise d'ouvrage par la création des EPCD (Etablissement public communal de développement), instruments d'appui technique local créés pour travailler au service des communes. Ainsi, la

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

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

Coopération suisse a privilégié en priorité une approche mobilisant et appuyant les capacités des acteurs à la base, pour qu'ils prennent en charge leur développement.



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



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



Photo 3: Production des briques en terre comprimée par de petites entreprises locales utilisant des presses manuelles.



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

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

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

Projet pilote de construction d'infrastructures urbaines de Kaya, 1994-1999

A partir des années 1990, le BIT a commencé à étendre l'approche HIMO, jusque-là exclusivement rurale, à des milieux urbains. Deux programmes de réhabilitation de quartiers pauvres ont été lancés en Tanzanie (Hanna Nassif, un quartier de Dar es Salaam) et en Ouganda (Kalerwe, un quartier de Kampala)¹⁶.

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

«Le problème majeur de la ville de Kaya (voir illustrations ci-après) est son assainissement. La dégradation des bassins versants sont à l'origine de ce problème qui ne peut qu'être résolu par un aménagement complet comprenant le reboisement des parties hautes des bassins versants, la construction des diguettes (lutte antiérosive) et d'un barrage de stockage des eaux de ruissellement avant la construction des caniveaux au centre-ville.¹⁸» Ainsi, les besoins et les potentialités des travaux HIMO sont énormes, à la fois dans des centres urbains secondaires et dans leur périphérie en milieu rural.

Ainsi, de 1994 à 1999, avec l'assistance technique du BIT et une subvention de la Belgique (de 474 956 dollars), le gouvernement (l'Office national de la promotion de l'emploi) a donc mis en œuvre un projet d'infrastructures urbaines dans la ville secondaire de Kaya (projet BKF/90/02M/BEL). Le BIT en a assuré l'assistance technique. Les objectifs du projet étaient les suivants:

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

¹⁶ Pour de plus amples informations sur ces deux premiers projets HIMO mis en œuvre par le BIT, voir Tournée, van Esch et de Bie: *Approches et pratiques en contrats communautaires: leçons tirées d'expériences de terrain*, BIT, Genève, 2004.

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

¹⁸ M. Van Imschoot, *op. cit.*, p. 12.

En dépit des retards pris lors de l'exécution, ce projet a réussi à passer d'une logique de projet en régie à un projet faisant appel aux compétences du secteur privé (BE et PME) en mettant en place des procédures claires et transparentes. Des structures ont été constituées sur place (comité de pilotage, équipe technique et commission d'attribution des marchés) pour la réalisation des projets pilotes suivants: construction de caniveaux autour du marché avec des microentreprises locales; aménagement de la voirie autour du marché en pavés de roche et pavés autobloquants; construction d'un pont-dalot par une entreprise locale de Kaya; et protection des berges avec des moellons latéritiques par des petites entreprises locales.¹⁹»

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

Ce projet pilote des années 1990 a démontré les mérites d'une maîtrise d'ouvrage déléguée au niveau communal, c'est-à-dire le recours aux PME de la localité, la création d'emplois sur place et la transparence des procédures²⁰. Contrairement aux expériences des années 1980, l'exécution du projet pilote de Kaya a marqué une innovation avec l'implication des entreprises privées du bâtiment et des travaux publics et des bureaux d'études et d'ingénierie dans les activités sur le terrain. L'exécution a été confiée aux entreprises et aux bureaux d'études²¹.

Le coût total des travaux était de 126 millions de FCFA, l'équivalent de 225 000 dollars, ce qui représente 47 pour cent du financement total reçu de la Belgique (plus de la moitié a ainsi été utilisée pour la formation et l'assistance technique). La part de la main-d'œuvre dans ce montant s'élevait à 42 pour cent et le projet a créé des opportunités d'emploi pour plus de 400 travailleurs non-qualifiés et 200 travailleurs qualifiés; soit, au total, la création de près de 18 000 journées de travail. Avec un montant global de rémunération distribué de 106 000 dollars, on peut estimer à 12,50 dollars le coût (hors assistance technique) pour la création d'une journée de travail productif en milieu urbain dans de bonnes conditions de sécurité.

¹⁹ M. Van Imschoot, B. Ouédraogo et J.-L. de Bie: *Rapport de mission d'identification de l'appui du BIT aux projets d'infrastructures favorisant la création d'emplois et la promotion des PME au Burkina Faso*, BIT, décembre 2003, p. 12.

²⁰ M. Van Imschoot, *op. cit.*

²¹ K. Kobrè, *op. cit.*, p. 55.

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



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



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



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



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



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



Photo 6: Ces projets pilotes utilisant des ressources locales (main-d'œuvre et matériaux locaux) ont généré ~ 600 emplois temporaires (42 pour cent de main-d'œuvre).

L'agence Faso Baara, 1991-2008²²

Les différentes agences de «Travaux d'intérêt public pour l'emploi (TIPE)» ont été créées pour accompagner les programmes d'ajustement structurel lancés par la Banque mondiale dans les années 1980 et 1990 – et pour atténuer leurs effets négatifs sur l'emploi et le niveau de vie des populations. La première agence de la sous-région – AGETIPE – a été créée au Sénégal en 1989 suite à une crise économique; les émeutes qui ont eu lieu à Dakar en 1989-90 en réaction à la hausse des prix et au recul des services publics ayant engendré un sentiment d'urgence.

L'agence Faso Baara a été créée en 1991 par le gouvernement burkinabé grâce à l'appui technique et financier de la Banque mondiale. L'agence avait mis au centre de ses préoccupations la création d'emplois par la dynamisation du secteur des petites et moyennes entreprises (PME) qui présentent une valeur ajoutée dans l'économie. Faso Baara est devenue un acteur incontournable dans le domaine du bâtiment et des travaux publics (BTP), réalisant des travaux d'une valeur de plus de 190 milliards de FCFA entre 1991 et 2008.

A l'origine, l'agence Faso Baara, association reconnue d'utilité publique, était l'agence d'exécution du Projet de travaux d'intérêt public pour l'emploi du Burkina Faso, sur crédit IDA, dotée d'un budget de 30 millions de dollars pour une première période de quatre ans. A l'instar des autres agences «TIPE», les objectifs qui lui ont été initialement fixés par le gouvernement et la Banque mondiale étaient de:

- créer à titre temporaire un nombre significatif d'emplois dans les zones urbaines (3 900 emplois d'une durée moyenne de 7 mois par an pendant 3 ans);
- améliorer, à travers des travaux urbains, le savoir-faire de la main-d'œuvre, la compétitivité des PME et l'efficacité des institutions impliquées;
- démontrer la possibilité d'élargir le champ des travaux HIMO; et
- mettre en œuvre des procédures simplifiées, transparentes et contrôlables dans la passation des marchés et le paiement des entreprises.

Au terme de ses trois premières années d'activité, Faso Baara avait réalisé des travaux à hauteur de 4 milliards de FCFA répartis sur 170 contrats passés avec des bureaux d'études et 233 avec des entrepreneurs locaux (410 entreprises enregistrées); et 16 000 emplois d'une durée moyenne de 45 jours avaient bénéficié d'une masse salariale de 900 millions FCFA. Si l'on compare ces résultats avec les objectifs initiaux susmentionnés (c'est-à-dire 3 900 emplois d'une durée moyenne de 7 mois par an pendant 3 ans, ce qui équivaut à 54 600 opportunités d'emploi de 45 jours), on peut conclure que le taux de réussite atteint seulement 29 pour cent.

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

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

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

Selon les responsables de Faso Baara, leurs procédures d'attribution et de gestion des marchés demeurent plus efficaces que celles de l'Etat, bien que ce dernier s'en soit inspiré pour réformer ses propres procédures en 1995-96. Par contre, la réforme en cours du Code des marchés s'est faite sans y associer Faso Baara.

Illustrations de quelques projets de Faso Baara réalisés en HIMO



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



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

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

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

Tableau 2. Réalisation de Faso Baara en HIMO entre 1991 et 2008, par bailleur de fonds Source

Source de financement	Nombre de contrats signés	Montant du financement (milliards FCFA)
KFWFICOM	238	3,41
KFWHIMO	59	1,45
KFWTIPE	392	6,45
Total	689	11,31

Source: Faso Baara, rapport annuel, exercice 2008.

Les résultats globaux de Faso Baara dans le domaine du bâtiment et des travaux publics (BTP) entre 1991 et 2008 sont présentés en fonction des indicateurs suivants:

Tableau 3. Indicateurs de performance de Faso Baara entre 1991 et 2008

Création d'emplois	Valeur
Nombre d'emplois créés	167 900
Nombre d'hommes/jours correspondants	14 250 000
Masse salariale distribuée (milliards FCFA)	25
Emplois permanents	4 200

Source: Faso Baara, rapport annuel, exercice 2008.

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

Projet d'amélioration des conditions de vie urbaines (PACVU), 1996-2002²³

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

- une composante Renforcement des infrastructures primaires à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso; et
- une composante Renforcement des capacités des institutions.

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

Pour la première composante, «les dépenses d'investissement sont consacrées aux travaux de voirie, de drainage des eaux pluviales, d'assainissement des eaux usées, de gestion des ordures ménagères et de déchets industriels et toxiques. Ces investissements visaient l'amélioration des conditions de vie des populations de ces deux villes et la mise en place de réseaux d'infrastructures primaires, afin de permettre aux collectivités locales la

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

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

poursuite de programmes d'investissements propres, essentiellement orientés vers les infrastructures secondaires.²⁵»

Les statistiques sur le nombre d'emplois générés suite à la réalisation des infrastructures sont inexistantes. Il ressort toutefois des entretiens avec les responsables du projet que:

- l'aménagement du marigot Houet à Bobo-Dioulasso a nécessité 500 personnes par jour pendant six mois, à raison de 1 000 FCFA par jour;
- le canal de Zogona a nécessité 200 personnes par jour pendant 15 mois; et
- le canal d'Oubritenga, 350 personnes par jour pendant 22 mois.²⁶

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

Le coût total du projet est de 37 millions de dollars, financés en majeure partie par un crédit IDA. Le PNUD a contribué à hauteur de 600 000 dollars aux activités de commercialisation/ promotion/formation ainsi qu'aux activités de vulgarisation liées à la composante participation communautaire. D'autres bailleurs tels que la Coopération française et la Coopération allemande (KFW) sont également intervenus.

La contribution du PNUD, le Projet BKF/94/006 – Renforcement institutionnel, appui au développement des capacités locales et des initiatives de base en environnement urbain – couvre la mise en œuvre de la sous-composante «participation communautaire» par le biais d'un opérateur spécialisé appelé maître d'œuvre social (MOS).

L'agence d'exécution du BKF/94/006 est la cellule de coordination et de suivi du PACVU au ministère chargé des infrastructures. La mise en œuvre est confiée à un organisme coopérant, le Programme de l'eau et de l'assainissement pour l'Afrique (PEA), qui joue le rôle de MOS.

Les objectifs suivants ont été assignés au projet:

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

Dans le cadre de ce projet, 126 microprojets ont été réalisés par Faso Baara pour un montant global de 1 200 millions de FCFA. Les salaires représentent 57 millions de FCFA et le nombre d'hommes/jours travaillés est de 40 889 (emplois d'une durée moyenne de 89 jours). Lors de la formulation du PACVU en 1993, Faso Baara était la seule option possible pour gérer avec efficacité les contrats d'étude et les marchés de travaux.

Pour commencer, ce projet a mis au point un manuel de procédures comprenant, entre autres, un menu d'investissements. Après une vaste campagne d'information et de sensibilisation dans tous les secteurs de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, un grand

²⁵ M. Van Imschoot, *op. cit.*, p. 5.

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

nombre de projets de proximité a été financé, avec une participation des communes et des bénéficiaires allant de 10 pour cent (infrastructure sociale) à 30 pour cent (infrastructure marchande). Des contrats communautaires ont été passés, par exemple entre la commune et les associations, pour l'entretien de ces projets après leur achèvement.

Cette composante s'est caractérisée par une forte demande en équipements de type tertiaire (alimentation en eau, assainissement et amélioration de l'environnement sanitaire). Le coût moyen de ces projets se situe autour de 8,5 millions de FCFA (12 000 dollars). Globalement, on peut conclure que cette sous-composante a été un succès grâce à l'implication de tous les acteurs au niveau de la commune, du secteur et de la société civile, y compris les leaders traditionnels.

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

Sur cette base, il est possible de tirer certains enseignements pertinents pour la formulation des projets HIMO:

- Ce projet représente l'une des premières expériences menées par la Banque mondiale dans le domaine de la participation communautaire au Burkina Faso. Celle-ci s'est appuyée sur l'assistance technique du BIT pour commencer, puis de l'UNICEF. Bien que la plupart des projets HIMO soient participatifs, cette association n'est pas automatique. La participation communautaire peut prendre diverses formes, par exemple lors de la formulation, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation d'un projet. Un projet peut également avoir des éléments participatifs sans nécessairement faire appel aux technologies HIMO. Des interventions spécifiques seront donc nécessaires pour assurer le respect de l'approche HIMO, au-delà de la participation communautaire.
- La participation communautaire doit être conçue «à la carte» selon les besoins spécifiques de chaque projet. Il importe de ne pas confondre une contribution des communautés aux projets dont elles sont les principales bénéficiaires avec une obligation d'y contribuer par la fourniture de main-d'œuvre non rémunérée.

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

- Il est nécessaire de cibler l'emploi en tant qu'objectif explicite de tout programme HIMO et de mettre en place un système de performance, de suivi et d'évaluation spécifique de cet objectif. Il ne faut pas présupposer que l'emploi sera créé et maximisé uniquement du fait qu'il s'agit de microprojets au bénéfice des communautés locales.

Programme d'aménagement de pistes à haute intensité de main-d'œuvre, 2001-2005²⁸

Le Programme d'aménagement de pistes à haute intensité de main-d'œuvre financé par la République fédérale d'Allemagne a été le premier programme «sectoriel» d'une telle échelle. Démarré en 2001, son activité principale était le financement des projets HIMO à travers des entreprises locales. Le bilan de la première phase a été le suivant:

- montant total du financement: 1,23 milliards de FCFA;
- nombre de projets financés: 40;
- main-d'œuvre qualifiée (MOQ): 120 personnes;
- main-d'œuvre non qualifiée (MONQ): 250 par projet, soit 10 000 personnes;
- masse salariale partagée: 300 millions de FCFA.

La deuxième phase du programme a démarré en août 2003 et s'est poursuivie jusqu'en juillet 2005. Le montant des financements s'est élevé à 2,02 milliards de FCFA. Le bilan de cette deuxième phase a été le suivant:

- montant total du financement: 2,02 milliards de FCFA;
- nombre de projets financés: 120;
- main-d'œuvre qualifiée (MOQ): 320 personnes;
- main-d'œuvre non qualifiée (MONQ): 550 par projet, soit 66 000 personnes;
- masse salariale partagée: 950 millions de FCFA.

Tableau 4. Situation des activités du programme d'aménagement des pistes, 2001-2005

Phases	Nombre de projets financés	Montant de financement (millions FCFA)	Effectif MOQ	Effectif MONQ	Masse salariale partagée (millions FCFA)
Phase 1 (2001-2002)	40	1 233,58	120	10 000	300
Phase 2 (2003-2005)	120	2 023,95	320	66 000	950
Total	160	3 257,53	440	76 000	1 250

Il manque malheureusement des données sur la durée des opportunités d'emploi et les modalités de rémunération. On peut néanmoins estimer que le coût de création d'un emploi a baissé d'environ 174 à 61 dollars entre les deux phases, tandis que le coefficient de main-d'œuvre a progressé de 24 à 47 pour cent. Dans son ensemble, le programme a permis de financer 160 projets pour un coût total de plus de 3 257 milliards de FCFA; ce qui a permis

²⁸ Ce texte est largement tiré de Kobré, *op. cit.*, p. 56.

de créer 76 440 emplois, dont 440 pour les personnes qualifiées et 76 000 pour les personnes non qualifiées. La masse salariale sur les deux phases du projet s'élève à 1 250 milliards de FCFA, soit 38 pour cent du financement total. Chaque «emploi» a donc coûté environ 16 000 FCFA. Si l'on considère que le taux de rémunération d'une journée de travail était fixé à 1 000 FCFA, chacun des 76 440 travailleurs a en moyenne pu travailler 16 jours seulement dans le cadre du programme.

Fonds d'investissement pour les collectivités décentralisées (FICOD), 2005-2010

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

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

- le Projet Fonds d'autopromotion à l'Est (PFA), mis en place depuis 1996;
- le Fonds d'investissement communal (FICOM), mis en place en 1997; et
- le Fonds pour des mesures de désenclavement, d'assainissement et de protection contre l'érosion à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), mis en place en 2001.

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

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

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

- infrastructures marchandes: marchés centraux, marchés de céréales, de fruits, marchés à bétail, gares routières, boutiques de rue, etc.;
- projets publics: aménagement de pistes, de seuils d'épandage, assainissement, lotissement, équipement de loisirs, etc.;
- infrastructures sociales: écoles, CSPS, lycées municipaux, centres communautaires, etc.;
- microfinancement d'activités génératrices de revenus (AGR) et des fonds d'équipement.

En quatre phases de programme, le FICOD a réalisé des infrastructures dans plusieurs communes, pour un coût de plus de 5 milliards de FCFA. Le coût de la main-d'œuvre rémunérée selon le SMIG a représenté environ 30 pour cent du coût total des ouvrages. Ce pourcentage est prévu dans les DAO. Le paiement se fait toutes les deux semaines et par

rotation. Le nombre de travailleurs est estimé à 50-100 personnes par jour, dont 22 à 30 pour cent de femmes. La communauté se charge du recrutement et remet ensuite la liste des travailleurs à l'agent-voyer de la mairie. La rémunération est à la tâche.

Tableau 5. Données relatives à l'aménagement des pistes rurales et sites antiérosifs par le FICOD

Phases	Nombre de kilomètres de pistes rurales (km)	Coût de réalisation (FCFA)	Masse salariale partagée (30% du coût) (FCFA)
Phase 1 (2005-06)	147,70	1 303 924 739	391 177 422
Phase 2 (2006-07)	149,8	1 489 480 493	446 844 148
Phase 3 (2007-08)	109,7	1 352 570 899	405 771 270
Phase 4 (2008-2010)	160,80	1 524 568 592	457 370 578
Total	568	5 670 544 723	1 701 163 417

Programmes Pistes rurales de l'Est, 2002-2011

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

Dans ces trois provinces, neuf communes urbaines et rurales sont impliquées dans les activités du programme. L'approche est basée sur la recherche-action, le programme ayant un rôle de facilitateur et étant aussi chargé d'innover en méthodes HIMO. La finalité du programme est la mise en place, dans la région de l'Est, d'un réseau de pistes de proximité carrossables, géré localement et de façon durable.

Selon la Revue des programmes HIMO entreprise par Ouédraogo et Ouandaogo pour le PNUD en 2011:

La main-d'œuvre est rémunérée selon le SMIG et à la tâche toutes les deux semaines en conformité avec le système de rotation des travailleurs sur les chantiers. La rémunération moyenne est de 27 000 FCFA/mois. La durée moyenne des travaux est de 5-6 mois et les horaires de travail de 7 h à 14 h. Le nombre de travailleurs est de 900 personnes par mois, dont 30 pour cent de femmes. Les normes de sécurité et santé au travail sont passablement respectées²⁹.

Grâce à un financement de la Coopération suisse en 3 phases de 4,4 milliards de FCFA, les réalisations sont les suivantes³⁰.

- environ 300 km de pistes rurales réalisées avec la méthode HIMO;
- 56,5 km de piste HIMO, objet d'entretien par l'Etat FER-B (Fonds d'entretien routier du Burkina Faso) pour une enveloppe de 50 millions de FCFA.
- 126 ouvrages de franchissement réalisés (maçonnés et en pierres sèches);
- 50 villages désenclavés dans 11 communes dont 2 urbaines et 9 rurales;

²⁹ C'est-à-dire qu'elles ont une longueur d'avance par rapport à celles pratiquées sur les chantiers routiers dans le pays. Voir B. Ouédraogo et A. Ouandaogo: *Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso*, rapport provisoire, gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011, p. 31.

³⁰ Les détails de réalisations, tirés du rapport de K. Kobra, sont inclus en annexe 6.

- environ 500 000 habitants désenclavés;
- 12 PME locales formées et mandatées pour la construction d'ouvrages de franchissement;
- des ingénieurs stagiaires des écoles reçus pour des formations;
- 30 maçons formés et employés sur les chantiers des ouvrages de franchissement;
- 20 millions de FCFA mobilisés par les communautés et les communes en vue de l'entretien des tronçons de pistes réalisés.



Photo 1: Piste réalisée en HIMO bien achevée.



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



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



Photo 4: Pistes de désenclavement avec roulement latéritique.

Les différents partenaires du programme sont le ministère des Infrastructures et du Désenclavement, dont la Direction générale des pistes rurales s'est vu confier la tutelle technique du programme; et le ministère des Finances et du Budget, dont la Direction générale de la coopération assure la tutelle financière. Les services techniques déconcentrés sont la Direction régionale de l'économie et du développement (DRED) et la Direction régionale des infrastructures et du désenclavement (DRID).

Les perspectives du programme PrEst sont les suivantes:

- mettre en place un mécanisme de financement multipartite pour la réalisation et l'entretien des pistes rurales;
- ancrer les expériences des programmes dans le secteur du transport et du désenclavement au niveau national;
- contribuer à la relecture de la Stratégie nationale du transport rural; et

-
- renforcer et développer les compétences et capacités des collectivités (région et communes rurales) et du secteur privé.

Bilan des programmes HIMO réalisés au Burkina Faso depuis trente ans

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

- Projets pilotes de travaux HIMO dans les régions de Koupéla et de Fada N’Gourma;
- Programme spécial de travaux publics à haute intensité de main-d’œuvre, 1982-1987 (PSTP/HIMO);
- Programme de développement des villes moyennes, 1992-1997³¹;
- Projet pilote de construction d’infrastructures urbaines de Kaya, 1994-1999;
- l’agence Faso Baara, 1991-2008³²;
- Projet d’amélioration des conditions de vie urbaines (PACVU), 1996-2002³³;
- Programme d’aménagement de pistes à haute intensité de main-d’œuvre, 2001-2005³⁴;
- Fonds d’investissement pour les collectivités décentralisées (FICOD), 2005 -2010; et
- Programmes Pistes rurales de l’Est, 2002-2011.

Sur la base des différentes études et rapports de mission cités dans la bibliographie, le présent rapport trace les grandes lignes des évolutions et de la continuité, sans négliger les reculs. On peut notamment observer:

- le passage d’expériences HIMO menées uniquement en milieu rural à **l’introduction de l’approche HIMO en milieu urbain** dans le cadre du PDVM, le projet pilote de Kaya, le PACVU et les réalisations de l’agence Faso Baara;
- le passage de travaux en régie, où la responsabilité du recrutement et de la rémunération des travailleurs incombait directement au gouvernement (en l’occurrence l’ONPE), au recours au **secteur privé** comprenant différentes modalités et agences d’exécution, notamment:
 - les petites entreprises du secteur BTP,
 - les bureaux d’études,
 - les contrats communautaires,
 - les municipalités en tant que maîtres d’ouvrage délégués;

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

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

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

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

- le passage de programmes multisectoriels, dans le cadre desquels différents types d'infrastructures ont été réalisés dans une zone géographique déterminée³⁵, à l'utilisation de l'approche dans des **programmes sectoriels**, c'est-à-dire dans un secteur technique déterminé (en l'occurrence le secteur routier), tels que le Programme d'aménagement de pistes à haute intensité de main-d'œuvre financé par la République fédérale d'Allemagne de 2001 à 2005 et le Programme Pistes rurales de l'Est financés par la Coopération suisse et mis en œuvre par l'ONG Helvetas;
- le passage de programmes «spéciaux» à une intégration de l'approche HIMO dans les programmes réguliers d'investissement public. Grâce à la création de fonds pour appuyer la politique de décentralisation (FIDOC) ou l'entretien routier, l'approche HIMO est ancrée dans des fonds ou programmes réguliers d'investissement publics.

Parmi les reculs et faiblesses associés à l'approche HIMO, on peut citer:

- l'abandon par l'agence Faso Baara du critère de création d'emplois, qui était à l'origine l'un de ses objectifs spécifiques³⁶;
- la dépendance de l'approche HIMO vis-à-vis des bailleurs de fonds et le manque d'appropriation par le gouvernement sur ses fonds propres;
- un manque de clarté en ce qui concerne l'ancrage institutionnel au sein du gouvernement; et notamment;
- un manque d'appropriation de l'approche par le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi.

La Revue des projets et programmes d'emploi au Burkina Faso tire une série de conclusions et de leçons de la mise en œuvre des programmes à haute intensité de main-d'œuvre. Selon Kobré, les travaux HIMO:

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

Malgré leur apport dans le développement socio-économique, certaines contraintes rendent difficiles leur mise en œuvre comme la lenteur des travaux, le coût élevé des infrastructures, le caractère conjoncturel des emplois, la dépendance du pays vis-à-vis des bailleurs de fonds étrangers pour le financement des projets.³⁷

Sur la question du coût élevé des travaux, la Revue des Programmes HIMO de Ouédraogo et Ouandaogo diffère sensiblement et indique que:

³⁵ Par exemple, le PSTP/HIMO a été réalisé dans une vingtaine de villages sur le plateau Mossi, où toute une gamme d'infrastructures diverses relevant de différents secteurs (tels que l'eau, l'agriculture, le bâtiment, la protection de l'environnement, les routes, etc.) a été réalisée de manière intégrée.

³⁶ A l'origine, au moins 12 pour cent des contrats devaient être consacrés à la main-d'œuvre.

³⁷ Kobré, *op. cit.*, p. 78-79.

(...) une piste rurale en HIMO, selon les données des projets de pistes rurales en cours d'exécution dans la région de l'Est, coûterait environ 11,5 à 12 millions de FCFA [par kilomètre] contre 20 millions de FCFA si elle était réalisée avec des engins mécanisés très lourds. Il ressort de ces données que l'approche HIMO a un double avantage pour le Burkina car elle donne non seulement l'opportunité au pays d'utiliser sa main-d'œuvre disponible et abondante, mais aussi, pour le même type d'ouvrage, de faire d'importantes économies en devises³⁸.

Suite aux nombreuses expériences HIMO réalisées depuis 1980, on peut conclure que l'approche a perduré et évolué au cours des trois dernières décennies. Néanmoins, l'ancrage institutionnel et les zones d'intervention ont souvent changé, de sorte que l'approche n'a pas toujours retenu l'attention ou a été méconnue par les décideurs politiques et les responsables techniques. L'approche HIMO continue de souffrir de l'image d'un dispositif temporaire et à court terme pour répondre à une situation de crise (aléas climatiques, émeutes de jeunes, etc.) tel que pratiqué par le PAM. Bien que l'approche soit effectivement d'une grande utilité en cas de crise, son utilisation à cet unique effet fait parfois oublier son utilité en tant que mécanisme pérenne de création d'emplois.

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

- ciblage;
- impacts (économiques, sociaux et environnementaux);
- suivi-évaluation;
- fonctionnement et ancrage institutionnel.

Ciblage

Un premier critère de ciblage universellement appliqué a été le recrutement local de la main-d'œuvre, c'est-à-dire dans les zones d'intervention du projet concerné. Les critères et processus de ciblage ont néanmoins varié selon le milieu d'intervention (rural ou urbain) et les modalités d'exécution (recrutement direct de la main-d'œuvre, sous-traitance aux communautés villageoises - contrats communautaires, sous-traitance aux PME utilisant des technologies HIMO et créées et formées dans le cadre du projet ou aux PME existantes non soumises à l'obligation spécifique d'utiliser des techniques HIMO). Pour les projets en milieu rural, l'obligation de recruter la main-d'œuvre dans les villages ou les zones bénéficiaires du projet a été un critère de ciblage plus ou moins universellement appliqué.

En cas de recrutement direct ou de sous-traitance aux comités villageois, les femmes devaient constituer environ la moitié de la main-d'œuvre. Le PSTP a aussi bénéficié d'appuis techniques spécifiques (consultants en genre; appui pour identifier les infrastructures en relation avec les besoins spécifiques et l'emploi du temps des femmes, etc.) afin d'assurer la prise en compte de l'avis et des besoins des femmes dans le choix des infrastructures ainsi que dans le recrutement et les conditions de travail de la main-d'œuvre. Bien que la participation globale de la main-d'œuvre féminine dans le PSTP soit estimée à 35 pour cent, elle a parfois dépassé 50 pour cent dans le cas de certains projets concernant directement les femmes. Tel est le cas de la retenue d'eau (barrage) construite à Kona, qui a permis le rechargement de la nappe phréatique (remplissant ainsi les puits du

³⁸ Ouédraogo et Ouandaogo, *op. cit.*

village et favorisant les cultures maraîchères)³⁹. Selon la Revue de Ouédraogo et Ouandaogo, le niveau de participation féminine des différents programmes HIMO se résume dans le tableau suivant.

Tableau 6. Niveau de participation féminine sur des chantiers de différents programmes HIMO

Nom du programme	Dates	Pourcentage de participation féminine
PSTP/HIMO	1982-1987	35
Projet d'infrastructures urbaines de Kaya	1994-1999	25
FICOD	2005-2010	22-30
Programme Pistes rurales de l'Est/KFW	2002-2011	30

On peut dès lors noter qu'il n'y a eu aucune évolution positive de la participation des femmes au cours des trente ans d'expérience de travaux HIMO au Burkina Faso. Il est plus facile d'imposer des quotas de participation des femmes quand les autorités responsables interviennent directement dans le recrutement que lorsque celui-ci se fait indirectement par le biais des contrats communautaires ou de sous-traitance aux PME. Ainsi, on peut imaginer que le désengagement de l'Etat des responsabilités directes de recrutement et d'exécution des travaux (positif en termes d'implication du secteur privé) a eu des effets négatifs sur la participation féminine. Les données sur la participation des femmes ne sont disponibles ni pour les programmes mis en œuvre par l'agence Faso Baara ni pour le PACVU. Bien que le projet PrEst ait bénéficié d'appuis spécifiques en matière d'assistance technique pour cibler et encourager la participation des femmes aux travaux des chantiers routiers, des enquêtes d'impact menées dans trois villages ont révélé que «plus de 3 500 personnes, dont 86 pour cent d'hommes et 14 pour cent de femmes, ont travaillé sur les chantiers de pistes⁴⁰».

Dans le cas du PSTP, les travailleurs étaient sélectionnés par les chefs de village à l'issue de consultations au sein du village et selon les critères imposés ou suggérés par les responsables du projet. Suite aux changements politiques intervenus dans le pays au cours des années 1980, le recrutement se faisait par les comités villageois⁴¹, un modèle qui semble avoir été utilisé par la suite dans les interventions du FICOD ou dans le Programme Pistes rurales de l'Est.

Le mode de ciblage le plus efficace porte sur le niveau et les modalités de rémunération. Dans le cas du PSTP/HIMO, la rémunération de la main-d'œuvre était d'environ un tiers du SMIG. Même si ce niveau de rémunération peut paraître bas, les opportunités d'emploi devaient être rationnées, la demande dépassant l'offre. Le niveau correspondait à celui appliqué aux travaux agricoles dans les zones d'intervention du projet, tandis que le SMIG s'appliquait uniquement au secteur formel urbain, qui ne concerne qu'un faible pourcentage du monde de travail au Burkina Faso. Comme indiqué ci-dessus, l'intérêt porté aux travaux n'était pas uniquement motivé par la rémunération, mais également par les infrastructures dont bénéficiaient directement les travailleurs.

³⁹ Auparavant, les femmes passaient la nuit autour des puits, où elles puisaient de l'eau boueuse à trente mètres de profondeur. Ainsi, la participation élevée des femmes à la construction du barrage de Kaya a été motivée largement autant par l'impact que ce barrage aurait sur leurs temps et conditions de travail que par la possibilité d'un revenu indépendant.

⁴⁰ Helvetas : *Impact des pistes rurales: les effets du désenclavement et des chantiers à haute intensité de main-d'œuvre* (Evaluation du projet PrEst), Berne, Ouagadougou, mai 2011, p. 33.

⁴¹ A l'époque, des Comités de défense de la révolution.

Plus récemment, le taux de rémunération utilisé dans le FICOD et le Programme des Pistes rurales de l'Est a été fixé au niveau du SMIG. Cette évolution semble justifiée par la réduction considérable, au cours des trente dernières années, de l'écart entre le SMIG et le taux de rémunération dans l'économie informelle. D'ailleurs, dans le cas du FICOD, une bonne partie des travaux est réalisée dans les centres urbains secondaires et, dans le cas des pistes rurales, les travailleurs ne sont pas automatiquement les bénéficiaires des infrastructures.

En conclusion, on peut dire qu'il peut s'avérer difficile de cibler avec précision les bénéficiaires de l'extérieur et, en même temps, de responsabiliser les comités villageois ou le secteur privé (PME) dans l'exécution de travaux. Les différentes conditionnalités imposées de l'extérieur (telles que le ciblage des travailleurs les plus pauvres ou la participation des femmes), éventuellement souhaitables du point de vue des objectifs sociaux, peuvent aussi comporter des coûts en termes de durabilité, d'efficacité et d'appropriation de la gestion du projet par les populations et institutions locales. Ainsi, il est parfois difficile et peu pratique d'imposer des critères de ciblage aux PME ou aux groupements d'intérêt économique.

Impacts

La Revue des programmes HIMO entreprise par Ouédraogo et Ouandaogo donne une vision assez positive (bien qu'assez descriptive et générale) de l'impact des programmes HIMO sur:

- l'économie nationale et le développement local;
- la lutte contre la pauvreté par l'accroissement des revenus des bénéficiaires;
- le renforcement des capacités des bénéficiaires;
- l'amélioration de la situation des femmes;
- l'amélioration des ressources naturelles et de la sécurité alimentaire par les techniques de seuils d'épandage HIMO; et
- l'impact sur l'environnement.

De son côté, la Coopération suisse a entrepris une évaluation d'impact sur les projets routiers qui ont bénéficié de l'assistance technique de l'ONG Helvetas dans le cadre du programme PrEst. Des enquêtes en profondeur ont été menées dans neuf villages, dont trois ayant bénéficié d'une piste HIMO, et dans six villages de «contrôle», sur lesquels trois avaient une piste construite avec des moyens mécanisés et trois n'avaient aucune piste. Cette étude, basée principalement sur les perceptions des villageois objets de l'enquête, a mesuré à la fois les impacts économiques, sociaux et environnementaux de la piste sur le cadre de vie et l'impact que la participation aux travaux HIMO a eu sur la qualité de vie des ménages concernés.

Tableau 7. Etude Helvetas sur l'«Impact des pistes rurales: les effets du désenclavement et des chantiers à haute intensité de main-d'œuvre»

Impacts économiques	Impacts sociaux	Impacts environnementaux
Diversification des activités génératrices de revenus	Mobilité des personnes	Fertilité et qualité des sols
Niveau des prix pour différents types de biens	Qualité de vie	Gestion des animaux domestiques, de la faune et des ressources en eau
Profits des activités génératrices de revenus	Accès aux services de santé	
Accès au marché pour écouler la production et accéder aux intrants	Accès à l'éducation	
Nombre d'employés temporaires engagés et payés par les ménages	Accès aux informations et conseils	
Volume des activités économiques (nombre de clients, volume de vente, actifs)	Relations sociales au sein du village et avec les villages voisins	
Connaissances techniques et capacité d'innovation	Sécurité des biens et des personnes	
Accès aux services financiers		

Financement de l'économie nationale et développement local⁴²

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

La Revue des programmes et projets d'emploi évalue le coût total des programmes HIMO depuis 1982 à 26,6 milliards de FCFA⁴³, dont 7,6 milliards de masse salariale (équivalant respectivement à 56 et à 16 millions de dollars). Selon ces chiffres, environ 29 pour cent du montant total de ces investissements ont été distribués à titre de salaires à la main-d'œuvre. Toutefois, les estimations du tableau 1 ci-dessus indiquent des montants beaucoup plus importants: plus de 383 millions de dollars de fonds d'investissement HIMO et 57 millions de dollars de masse salariale distribués. Cette différence s'explique par l'importance des investissements mis en œuvre par l'agence Faso Baara, qui représentent à eux seuls 91 pour cent des investissements, et dont seule une partie a été réellement mise en œuvre selon les techniques HIMO⁴⁴. Toutefois, malgré un taux de main-d'œuvre inférieur aux autres programmes (environ 13 pour cent contre 30 dans les grands programmes HIMO), Faso Baara a créé à elle seule 82 pour cent de tous les emplois

⁴² Basés en grande partie sur la Revue des programmes HIMO (Ouédraogo et Ouandaogo) et l'étude Helvetas.

⁴³ La Revue de Ouédraogo et Ouandaogo parle de «plusieurs milliards» de FCFA injectés.

⁴⁴ Si l'on inclut dans ce calcul uniquement les travaux entrepris par Faso Baara pour lesquels l'emploi était un objectif explicite, le total des programmes d'investissement HIMO peut alors être estimé à 66 millions de dollars. Comme indiqué ci-dessus, Faso Baara avait initialement été créée pour répondre à plusieurs objectifs: i) la création d'emplois (pour atténuer les impacts des programmes d'ajustement structurel); ii) l'amélioration de l'efficacité dans le système des appels d'offres et l'exécution des contrats publics; iii) la formation des entreprises dans les secteurs du BTP; et iv) la création – en collaboration avec les municipalités et des gouvernements locaux – d'infrastructures de base pour améliorer les conditions de vie des populations urbaines. Malheureusement, l'agence a renoncé à faire de l'emploi un objectif spécifique.

des programmes HIMO depuis 1982; faisant ainsi ressortir l'importance d'une stratégie HIMO basée sur les fonds d'investissement par rapport à une stratégie basée sur des interventions ponctuelles.

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

Les programmes HIMO ont eu un impact positif sur l'accroissement des revenus et, par conséquent, sur la réduction de la pauvreté:

- Les programmes HIMO ont permis la création de plus de 17 millions de journées de travail rémunéré au bénéfice des couches démunies, surtout des jeunes et, dans une moindre mesure, de nouvelles opportunités pour les femmes des zones concernées, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté.
- Hormis pour l'agence Faso Baara, le coût de la masse salariale a représenté en moyenne 30 pour cent du coût total des programmes.
- L'étude d'impact du programme PrEst montre que les ménages ayant participé aux travaux ont perçu une rémunération moyenne de 24 050 FCFA par personne/mois⁴⁵.
- Les programmes HIMO ont permis une amélioration de l'accès (physique et financier) aux services sociaux de base et l'amélioration des conditions de vie des populations concernées. Les revenus générés par les travaux HIMO ont principalement été affectés aux domaines prioritaires suivants: le statut social (baptêmes, funérailles, habillement, mariages, décès), la santé (les CSPS de Sollé, Woro et Basma), l'alimentation, l'éducation, l'énergie et l'eau potable.

Il est à noter que, d'une manière générale, contrairement aux riches qui affectent leurs suppléments de revenus à l'investissement et à l'épargne, les populations plus pauvres ont tendance à affecter leurs revenus additionnels à la consommation. Dans le cas du programme PrEst, des enquêtes d'impact ont démontré que les ménages ayant participé aux chantiers HIMO ont davantage bénéficié de possibilités de diversification de leurs activités économiques que les ménages provenant des villages de contrôle (c'est-à-dire sans accès à une piste ou avec accès à une piste construite à l'aide de techniques mécanisées).

Renforcement des capacités des bénéficiaires

Les activités de formation sur les chantiers, de chantiers-écoles, d'accompagnement et d'assistance-conseil dispensées dans le cadre de l'exécution de ces programmes HIMO ont contribué au renforcement des capacités organisationnelles et managériales des OCB et des PME en matière de planification et de gestion de leurs initiatives de développement. Dans les villages du programme PrEst en particulier, les populations ayant pris part aux chantiers de construction ont acquis des connaissances en gestion et organisation. Ainsi, un employé d'une ONG locale a fait état de l'amélioration des capacités d'organisation, de prise de décision et de délégation du pouvoir au sein des villages PrEst, ainsi que de l'esprit d'entreprise. Il est intéressant de noter que l'évolution des connaissances techniques et des capacités à innover est dans ce contexte beaucoup plus marquée que dans les villages ayant accès à une piste construite avec des moyens mécanisés et, a fortiori, que dans les villages n'ayant aucun accès à une piste.

⁴⁵ Helvetas : *Impact des pistes rurales: les effets du désenclavement et des chantiers à haute intensité de main-d'œuvre* (Evaluation du projet PrEst), Berne, Ouagadougou, mai 2011, p. 33.

Amélioration de la situation des femmes

Les approches HIMO ont eu des impacts sur les systèmes sociopolitiques des communautés de base. Ces impacts sont notamment perçus en termes de transformation de la situation des femmes. Par rapport à la participation aux travaux HIMO dans le cas du programme PrEst:

La participation des femmes aux travaux au même titre que les hommes demeure l'acquis majeur de cette démarche «Helvetas/PrEst» dans un environnement socio-économique et culturel régional marqué par la discrimination de la femme. Cette démarche traduit un changement de comportement avec une participation équitable (tant que possible) des hommes et des femmes sur les chantiers HIMO, tout en prenant en compte la pénibilité de certaines tâches pour les femmes. Ces dernières ont convaincu les hommes de leurs capacités à exécuter des travaux pour lesquels ceux-ci les estimaient incapables.

De manière générale, il semble que les zones ayant bénéficié de travaux HIMO ont assisté à une baisse de la mortalité maternelle et infantile. Par ailleurs, les travaux HIMO permettraient une participation accrue des femmes aux activités de développement.

Impact sur l'environnement

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

Les ouvrages antiérosifs et les travaux de reboisement ont eu un impact direct sur l'environnement en milieu rural et, parfois, un impact simultané sur les possibilités d'augmenter les revenus par l'agriculture. L'évaluation des effets des seuils d'épandage HIMO du FICOD indique que cette technique HIMO entraîne une régénération de l'ensemble des ressources naturelles: i) régénération des sols; ii) remontée de la nappe (parfois de plus de 20 mètres) et augmentation de l'eau capillaire/adhésive au-dessus de la nappe; et iii) régénération de la végétation à vocation sylvo-pastorale. L'eau stockée dans le sol du bas fond permet souvent des cultures 12 mois sur 12.

Suivi-évaluation

Une des difficultés majeures rencontrées dans l'élaboration de cette revue des programmes HIMO a été le manque de données fiables et comparables sur la création d'emplois, les coûts des programmes, la productivité du travail, le nombre et le sexe des bénéficiaires, etc. Cette difficulté provient parfois du fait que les chantiers HIMO ont été mis en œuvre par des entreprises qui n'avaient ni l'habitude ni un intérêt à recueillir des données de ce genre, car leurs paiements leur avaient été accordés non sur la base du nombre de travailleurs engagés ou des journées de travail accompli, mais plutôt sur la base des réalisations physiques. D'une manière générale, on constate que la mise en œuvre des réalisations est demeurée prioritaire au détriment du suivi-évaluation.

Un grand nombre d'études d'impact et de rapports d'exécution ont été réalisés, mais souvent sans suivre de normes standard en ce qui concerne la collecte des données ou les méthodologies d'évaluation. Ces rapports et études ont par ailleurs souvent été égarés ou dispersés dans différents bureaux gouvernementaux et agences de coopération. Il serait donc souhaitable de mieux définir les données à collecter systématiquement sur les chantiers HIMO, ainsi que les modalités de collecte de ces données, en particulier pour les chantiers sous la responsabilité des PME. Un dispositif permanent de mise en œuvre des

programmes HIMO pourrait contribuer à pallier ces insuffisances et apporter une cohérence dans le suivi et l'évaluation des programmes HIMO.

Modalités de mise en œuvre et ancrage institutionnel

En ce qui concerne le fonctionnement et l'ancrage institutionnel, la tendance générale a été de passer des travaux en régie à des modalités de mise en œuvre par l'entreprise. Ainsi, alors que les premières expériences HIMO étaient mises en œuvre sous la responsabilité directe du ministère en charge de l'emploi, les expériences suivantes ont évolué vers une mise en œuvre par des agences d'exécution «indépendantes» (telles que Faso Baara) ou des ministères techniques. Cette évolution semble positive dans le sens où elle a encouragé l'appropriation du concept HIMO par des services gouvernementaux responsables des différentes catégories d'infrastructure susceptibles d'être réalisées en HIMO, contribuant ainsi à améliorer la qualité technique des infrastructures réalisées et à pérenniser l'approche plutôt qu'à l'associer à des interventions ponctuelles.

Cette évolution comporte néanmoins certains éléments moins positifs. Comme nous l'avons dit plus haut, la collecte et l'analyse des données selon des normes standardisées ont largement fait défaut. En effet, les travaux en régie se prêtent mieux à la collecte et à la centralisation des données de chantier que les travaux réalisés par les entreprises. Dans de nombreux pays, cette évolution a conduit à une certaine démobilitation des ministères en charge de l'emploi, dessaisis par cette nouvelle approche de la responsabilité directe de la mise en œuvre des travaux (et des ressources correspondantes). Ainsi, le ministère en charge de l'emploi au Burkina Faso a été moins en mesure de jouer un rôle secondaire, mais néanmoins essentiel, de collecte des données, d'évaluation comparative et de plaider des programmes HIMO. La coordination et la collaboration du ministère en charge de l'emploi avec les ministères techniques chargés de l'exécution des travaux dans le cadre des programmes HIMO reste un problème non résolu. En effet, le présent bilan des différents programmes HIMO mis en œuvre au cours des trente dernières années révèle une multiplicité de cadres institutionnels et l'absence d'une autorité centrale chargée de promouvoir et de veiller au respect du concept HIMO. Ce constat concerne aussi bien les programmes HIMO en milieu urbain (PDVM, projet Kaya, PACVU, Faso Baara, FICOD) que les interventions en milieu rural (PSTP/HIMO, FICOD, PrEst).

La grande majorité des programmes HIMO a été financée et promue par les partenaires au développement. Cette situation a elle aussi passablement contribué à faire souvent percevoir l'approche HIMO comme une série d'interventions ponctuelles sans grand rapport ni continuité entre elles. Au-delà de ses prises de position dans des documents cadres (tels que la SCADD et la PNE), le gouvernement n'a encore réellement intégré l'HIMO ni dans son programme d'investissement public ni dans son code de marchés publics. A cet égard, il manque une instance gouvernementale de référence à qui l'on pourrait s'adresser pour obtenir des conseils et des informations sur les expériences menées au Burkina Faso dans ce domaine, ainsi que sur la marche à suivre pour la mise en œuvre de futurs programmes.

Importance et complémentarité de l'approche HIMO par rapport à d'autres mesures et programmes en faveur de l'emploi

Au Burkina Faso, à l'instar de nombreux pays de la sous-région, la stratégie visant à «créer son propre emploi» semble la réponse privilégiée par les pouvoirs publics pour répondre à la défaillance des politiques macroéconomiques et publiques à générer une croissance riche en emplois décents. Dans ce contexte, différents fonds d'appui à la promotion de l'emploi ont été mis en place à partir des années 1990, dans l'objectif de protéger les travailleurs contre les risques qui pèsent sur le marché du travail et de réduire leur vulnérabilité en

renforçant leur capacité à faire face aux risques de chômage et de sous emploi. Au Burkina Faso, les fonds semblent avoir une position dominante par rapport aux autres programmes d'emploi. Ils sont considérés comme des structures pérennes, avec reconduction tacite des subventions de l'Etat. Trois quarts des dépenses courantes du MJFPE sont ainsi constitués de dépenses de transferts qui correspondent majoritairement aux fonds d'appui placés sous sa tutelle (FAIJ, FAFPA, FAPE et FASI).

Selon l'étude de performance et d'impact des fonds d'appui (ONEF et BIT, 2011), les fonds ont une influence certaine sur la création d'emplois dans les différents secteurs de l'économie. Par ailleurs, on constate une amélioration des conditions de vie des bénéficiaires et de leur famille dans de nombreux domaines (accès à la santé et à l'éducation, amélioration de l'alimentation et de l'habitat, achat de biens de consommation durables, etc.) du fait de l'augmentation des revenus. Enfin, les promoteurs semblent plus armés pour acquérir de nouveaux équipements, améliorer la qualité de leurs produits et conserver leur clientèle. Les coûts unitaires pour un emploi créé varient selon les fonds (180 000 FCFA par emploi créé ou consolidé au FASI; 630 000 FCFA au FAPE et 980 000 FCFA au FAIJ)⁴⁶. L'étude révèle également un certain nombre de faiblesses et d'insuffisances, notamment la portée des fonds, qui demeure encore très limitée au regard des groupes cibles potentiels et des besoins du marché du travail. Par ailleurs, les fonds d'emploi souffrent – à l'instar des programmes HIMO – d'un manque de suivi évaluation systématique et cohérent.

Les fonds d'emploi ne sont pas la panacée au problème du chômage et du sous emploi, mais un des éléments de la solution. D'autres politiques et programmes d'emploi sont nécessaires pour réduire le chômage et le sous-emploi. L'utilité et la performance des fonds doivent donc être explorées dans le contexte plus large de l'ensemble du dispositif de promotion de l'emploi et des politiques de protection sociale, notamment l'approche HIMO, qui présente à la fois des avantages et des inconvénients par rapport aux fonds d'appui pour l'emploi. En théorie, les programmes de promotion de l'entrepreneuriat ont pour objectif de créer des emplois durables, alors que l'approche HIMO crée des emplois temporaires. Cela dit, on peut se demander quel pourcentage des bénéficiaires des différents fonds de promotion de l'emploi occupent actuellement des emplois productifs et durables?⁴⁷

Avec un taux de chômage ouvert et déclaré très bas, le problème majeur pour le monde de travail au Burkina Faso est l'informalité, le sous-emploi et la précarité du travail, avec une forte demande pendant la saison agricole, relativement courte, et peu de possibilités de travail productif et rémunérateur pendant la saison sèche. Les travaux HIMO peuvent offrir

⁴⁶ Etant donné que les informations nécessaires au calcul des coûts par emplois créés/consolidés ne sont pas toutes disponibles, le montant donné ici est approximatif. Evalué sur la base des données disponibles, il ne prend pas en compte certains éléments tels que les frais administratifs, les délais de paiement des prêts, etc., qui permettraient de calculer le coût exact des emplois créés et consolidés.

⁴⁷ Selon l'étude de performance et d'impact des fonds d'appui (ONEF et BIT, 2011), le Fonds d'appui aux initiatives des jeunes a financé 2 122 projets en 2008 et 2009; *«selon les informations recueillies auprès du FAJI, plus de 2 100 emplois directs ont été créés grâce aux prêts du fonds, auxquels il faut ajouter un peu plus de 6 100 emplois indirects, soit un total de 8 264 emplois. On peut estimer (en 2009) que chaque projet crée en moyenne un emploi direct (celui du promoteur du projet) et trois emplois indirects»*. Ainsi, le nombre d'emplois directs correspond précisément au nombre de projets financés. En recoupant ces données, on peut supposer que les responsables du FAJI ont estimé qu'un projet financé équivaut à un emploi direct et trois emplois indirects créés, sans nécessairement avoir vérifié l'existence de ces emplois sur le terrain. Quant au FASI, il a surtout consolidé des emplois existants (en 2009, 288 nouveaux emplois ont été créés contre 3 000 emplois «consolidés»).

du travail productif dans des conditions décentes pendant la saison sèche quand la main-d'œuvre locale est peu sollicitée. Vu le manque de fiabilité des données disponibles, il est difficile d'estimer le coût des créations d'emplois des travaux HIMO, ce qui permettrait d'avoir un point de comparaison avec les autres stratégies de création d'emplois⁴⁸. Des estimations très approximatives donnent des chiffres variant entre 400 et 800⁴⁹ dollars par année de travail créée (équivalent plein temps) dans les projets appuyés par le BIT pendant les années 1980 et 1990 (PSTP/HIMO et projet urbain de Kaya), mais ces coûts paraissent beaucoup plus importants pour le projet PrEst financé par la Coopération suisse. Le coût de création d'un «emploi HIMO» peut sembler de prime abord supérieur à d'autres alternatives, car il comprend non seulement la création d'emplois, mais également d'infrastructures. Quoi qu'il en soit, le coût de création d'un emploi n'est qu'un indicateur parmi d'autres dans le cadre d'une analyse comparative sur l'efficacité et la performance de différents programmes d'emploi. Compte tenu de la fiabilité réduite des données disponibles relatives aux coûts de création des emplois, leur durabilité, leur qualité, la productivité, ainsi qu'à la rémunération appliquée et à la création d'emplois indirects, il est difficile de comparer l'efficacité des programmes HIMO par rapport à d'autres stratégies et programmes d'emploi, tels que les programmes de formation, les programmes de développement de l'entrepreneuriat par le microcrédit, les programmes d'appui au secteur privé et à l'économie informelle, etc. Il s'agit de considérer les différentes stratégies d'emploi en termes de complémentarité. Dans cette perspective, une des valeurs ajoutées des programmes HIMO est que les emplois créés dans ce cadre ont l'avantage d'être rémunérés, productifs et vérifiables (pour autant que les dispositifs de suivi soient mis en place), ce qui n'est pas toujours le cas pour d'autres programmes de promotion de l'auto-emploi, où le suivi des bénéficiaires est plus difficile.

Bien que les emplois créés dans les programmes HIMO soient de nature temporaire et à court terme pour le travailleur, les travaux HIMO peuvent contribuer à la création d'emplois durables dans une économie pour les raisons suivantes:

- Si le contenu «emploi» d'un projet ou programme d'investissement public est augmenté de manière durable et continue grâce aux technologies HIMO, le nombre d'emplois créés dans l'économie augmentera également de manière durable (bien que cela ne bénéficie pas nécessairement aux mêmes personnes)⁵⁰.
- De nouvelles PME spécialisées dans les travaux HIMO seront créées et embaucheront des travailleurs supplémentaires, pour autant que les marchés existent.

⁴⁸ La durée des «opportunités d'emploi» varie énormément d'un programme à l'autre. Le montant des financements pouvant inclure – ou non – les coûts de la formation ou de l'assistance technique, la durée des travaux n'est pas toujours précisée.

⁴⁹ Selon le rapport de B. Ouédraogo et A. Ouandaogo: «*Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso*», rapport provisoire, gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011, le PSTP/HIMO a créé 50 430 emplois, dont 37 815 emplois indirects, avec un financement total de 2 023 187 800 FCFA, ce qui donne un coût de création d'un emploi direct de 429 dollars. Le projet urbain de Kaya aurait créé 607 emplois permanents pour un coût d'investissement de 474 956 dollars, soit un coût par emploi de 782 dollars.

⁵⁰ Pour illustrer ce point, supposons qu'un pays dispose d'un budget annuel d'investissement en infrastructures de 500 millions de dollars. Si le ratio main-d'œuvre est augmenté de 5 à 20 pour cent grâce aux technologies HIMO et si le salaire moyen annuel s'élève à 1 000 dollars, 75 000 emplois permanents supplémentaires seront alors créés, tant que le budget sera maintenu et les techniques HIMO appliquées

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

Etant donné qu'au Burkina Faso, le sous-emploi et l'informalité de l'emploi sont plus structurels que conjoncturels, il faudra, comme le propose la Politique nationale de l'emploi, mettre en place un dispositif HIMO permanent et pérenne en complément des autres stratégies de création d'emplois.

Rôle et place des programmes HIMO dans des politiques d'investissement, d'emploi et de protection sociale⁵¹

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

- la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable;
- la Politique nationale de l'emploi;
- une politique nationale de protection sociale.

Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD)

La SCADD a récemment remplacé le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui «a constitué le référentiel central de la politique de développement économique et social du gouvernement sur la période 2000-2010⁵²». En ce qui concerne la SCADD, les actions proposées en matière d'«emploi et accroissement des revenus» sont incluses dans le deuxième axe portant sur la «Consolidation du capital humain et promotion de la protection sociale». La SCADD vise la mise en œuvre effective des mesures proposées dans la Politique nationale de l'emploi. Il s'agit notamment de:

- «renforcer les contributions des politiques macroéconomiques et sectorielles à la création d'emplois et à l'amélioration de leur qualité (travail décent);
- renforcer la dynamique de la création d'emplois, en utilisant des moyens d'action spécifiques qui stimulent l'emploi et en améliorent la qualité;
- améliorer l'employabilité, en favorisant d'une part l'accès à l'emploi grâce à la formation professionnelle et, d'autre part, l'adéquation entre la formation professionnelle et la réalité du marché du travail;
- améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail, afin de mieux le maîtriser et lui faire jouer un rôle plus concret dans l'accès à l'emploi;
- renforcer les structures d'appui à l'entrepreneuriat, notamment en matière d'appui-conseil et de financement.⁵³»

L'approche HIMO ne figure pas explicitement dans le chapitre relatif à l'emploi et à l'accroissement des revenus, mais est présente dans le premier axe sur le «développement des piliers de la Croissance accélérée» dans la rubrique des infrastructures de soutien:

⁵¹ L'approche HIMO, qui a accompagné d'autres grandes stratégies nationales telles que le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD), 2007-2011, garde aujourd'hui toute sa pertinence.

⁵² Le Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD) adopté en mars 2007 définit les orientations et les axes prioritaires de mise en œuvre du processus de décentralisation jusqu'en 2015. Pour sa mise en œuvre, depuis son adoption, deux plans d'actions triennaux pour les périodes 2008-2010 et 2010-2012 ont été élaborés. Ouédraogo et Ouandaogo, *op. cit.*, p. 17.

⁵³ *Ibid.*, pp. 53-54.

Concernant les infrastructures de soutien, la priorité sera donnée à celles qui viennent en appui au programme de développement du système productif. Dans leur réalisation, l'approche croissance pro-pauvre sera privilégiée, à travers le recours aux travaux HIMO (haute intensité de main-d'œuvre). Cette approche permettra non seulement de réaliser les infrastructures, mais aussi d'accroître le revenu des pauvres, tant au moment de la construction que de l'utilisation de ces infrastructures⁵⁴.

Ainsi, le gouvernement du Burkina Faso et le ministère de l'Economie et des Finances, en charge de la coordination de la mise en œuvre de la SCADD, adoptent la «voie haute» en matière de travaux HIMO, la considérant comme faisant partie intégrante des stratégies d'investissement plutôt que comme une simple mesure de redistribution des revenus. La SCADD envoie donc un message clair et fort aux ministères techniques, aux investisseurs et aux partenaires au développement sur la nécessité d'accroître le volet emploi de leurs programmes d'investissement, notamment dans le cadre des différentes initiatives en cours permettant d'envisager le recours aux techniques HIMO pour la réalisation des investissements.

Politique nationale de l'emploi (PNE)

La PNE, adoptée par le gouvernement en 2008, comprend les quatre axes stratégiques suivants:

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

L'approche HIMO est placée au cœur du deuxième axe sur la création de l'emploi, qui a pour objectifs immédiats la promotion des activités privées créatrices d'emploi et le renforcement de l'action ciblée de promotion de l'emploi. Ce dernier comprend des actions en faveur des groupes sociaux (jeunes, femmes, personnes handicapées, migrants et rapatriés, lutte contre le travail des enfants) et de la promotion du travail à haute intensité de main-d'œuvre (voir annexe 6 pour plus de détails sur les recommandations de la PNE concernant la promotion du travail HIMO). Envisager l'approche HIMO uniquement sous l'angle des actions ciblées vers les groupes vulnérables peut contribuer à la marginaliser et tend à faire oublier d'autres potentialités à plus grande échelle de cette approche, consistant notamment à:

- faire valoir le droit au travail en tant que droit universel. Le programme de garantie de l'emploi actuellement mis en œuvre en Inde (cité ci-dessus) garantit cent jours de travail non qualifié en activités HIMO par an à chaque ménage en milieu rural. Dans ce cas, l'HIMO n'est pas une action ciblée mais à portée universelle;
- promouvoir l'intégration de l'emploi dans les programmes d'investissements publics ou les programmes d'investissements sectoriels; ou
- promouvoir les PME du secteur privé.

⁵⁴ Ibid., p. 47.

Pourtant, en dépit du cloisonnement de l'approche HIMO dans la partie consacrée aux actions ciblées, la PNE présente cette démarche de façon conforme aux enseignements tirés de la présente revue:

La PNE est soucieuse de promouvoir de façon beaucoup plus large et plus responsable l'approche HIMO. Par ailleurs, le programme d'investissements publics offre une large gamme d'ouvrages qui pourraient faire l'objet d'une réalisation et/ou d'un entretien par les méthodes HIMO. L'ambition et l'objectif de la PNE en ce qui concerne l'approche HIMO sont doubles: d'une part, générer plus d'emplois à partir du programme d'investissement public et, d'autre part, passer de projets et d'expériences ponctuelles à une démarche systématique et largement répandue.⁵⁵

La PNE recommande d'ailleurs, afin de promouvoir le travail HIMO:

- une organisation plus rigoureuse à tous les niveaux du processus de réalisation des ouvrages;
- une adhésion et une formation de tous les participants de la chaîne qui va de la conception d'un ouvrage à sa matérialisation sur le terrain;
- un centre et/ou des capacités pour conduire, maîtriser, et animer le processus de sensibilisation, de formation et d'implantation de l'approche.⁵⁶

Si les propositions et recommandations de la PNE sont riches en matière d'approche HIMO, leur mise en œuvre peine à se réaliser. Ces propositions devraient être prises en compte lors de la mise en œuvre des grands programmes HIMO (ruraux comme urbains) proposés par le gouvernement⁵⁷ et par les partenaires au développement; et aussi pour fournir des conseils en vue de l'intégration de l'approche HIMO dans les programmes sectoriels d'investissement en cours d'identification.

Politique nationale de protection sociale (PNPS)

La protection sociale est un des piliers prioritaires de la SCADD, qui compte parmi ses objectifs la mise en place d'un socle de protection sociale. Dans ce contexte, le gouvernement a institué un comité interministériel chargé d'élaborer une Politique nationale de protection sociale (PNPS) devant fédérer l'ensemble des actions dans ce domaine. La PNPS a été élaborée en 2010 et 2011. Fruit d'un processus de concertation avec les acteurs nationaux, elle vise à:

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

⁵⁵ Politique nationale de l'emploi, ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, 2008.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Voir, par exemple, *Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes*, version finale, Burkina Faso, ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi, octobre 2011.

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 pérennes de couverture des risques majeurs et de gestion des chocs, d'une part et, d'autre part, 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. Ces orientations sont déclinées dans le cadre de quatre programmes de protection sociale, dont un sur la «sécurité de l'emploi et l'accès à un revenu minimal pour chaque burkinabé», comprenant la «mise en œuvre de programmes HIMO afin de réduire la vulnérabilité des populations les plus pauvres par la garantie d'une sécurité minimale de revenus et en favorisant l'accès au marché du travail».

Alors que la SCADD considère l'approche HIMO comme faisant partie intégrante des stratégies d'investissement, la PNPS considère l'approche HIMO comme un filet social (plutôt que comme une stratégie de création d'emplois). Dans la PNPS, l'accent est mis sur les mesures de prévention des «risques» par la redistribution de revenus aux groupes vulnérables tout en leur offrant des opportunités de travail temporaires.

L'utilisation des travaux HIMO comme moyen de protection sociale a des effets sur l'impact même de l'approche HIMO. Pour commencer, elle réduit l'importance donnée à la qualité des infrastructures réalisées et à la productivité du travail. En effet, dans l'optique «HIMO-protection sociale», «le travailleur» devient «l'assisté» – c'est-à-dire un bénéficiaire de revenus distribués. Par ailleurs, elle affaiblit – voire rend inexistants – les droits et protections accordés aux bénéficiaires, ainsi que les obligations que «l'employeur» est en droit de demander aux travailleurs dans le cadre d'«une relation de travail⁵⁸». En dehors d'une telle relation de travail – impliquant des droits et obligations mutuels entre travailleurs et employeurs –, il est en effet impossible d'imposer un certain niveau de productivité et de droit et «discipline» au travail. Dans cette optique, le bénéficiaire a moins de chances de pouvoir s'insérer durablement sur le marché de travail. Enfin, la protection sociale qui serait accordée dans le cadre d'un tel programme HIMO ne serait plus un droit mais entraînerait, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, une obligation de travailler en échange d'une telle protection (à l'instar de ce qui se pratique dans les programmes de «travail obligatoire» dans certains pays industrialisés, ce qui comporte un risque de déraper vers certaines formes d'exploitation).

Le fait d'utiliser l'approche HIMO comme élément d'un programme de «filets sociaux» comporte le risque de renforcer une perception stéréotypée des travaux HIMO comme des interventions ponctuelles donnant lieu à des infrastructures de qualité moindre. Dans ce contexte, les ministères techniques seront peu enclins à intégrer ultérieurement l'approche dans leurs programmes d'investissements. Le recours aux travaux HIMO dans le cadre des programmes de protection sociale devra donc être limité à des cas exceptionnels. En tout état de cause, qu'il s'agisse d'une politique de l'emploi ou de protection sociale, l'accent devra impérativement être mis sur la productivité et la durabilité du travail. Faute de quoi, l'approche HIMO sera condamnée à rester un moyen d'action marginal et à ne pas évoluer vers une politique d'emploi-investissement.

⁵⁸ Voir BIT : *Rapport de la Commission de la relation de travail*, 95e session de la Conférence internationale du Travail, 31 mai - 16 juin 2006.

<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-21.pdf>

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

Pour conclure cette section sur la place des travaux HIMO dans les grandes stratégies nationales (Stratégie de croissance accélérée et de développement durable, Politique nationale de l'emploi et Politique nationale de protection sociale), on peut dégager trois principaux objectifs portant sur les investissements en infrastructures, la création d'emplois et l'aide aux groupes vulnérables. Ces objectifs ne sont pas exclusifs, et leur poids respectif dans le cadre d'un programme opérationnel doit être dosé en fonction du contexte actuel des objectifs poursuivis, qui peuvent évoluer du court au long terme. L'annexe 9 présente des simulations (basées sur le contexte national) de différentes variantes possibles d'un programme HIMO au Burkina Faso. Ces simulations permettent de mieux cerner son impact relatif sur les coûts, le nombre d'emplois créés, la portée de la protection sociale offerte en fonction des différents choix de politiques et d'objectifs poursuivis, tels que les :

- interventions en milieu rural;
- interventions en milieu urbain;
- infrastructures productives;
- infrastructures sociales;
- actions ciblées;
- garanties universelles.

Le tableau ci-après, qui synthétise les hypothèses et les résultats des simulations présentées en annexe 9, montre les choix qui pourront et devront être faits en fonction des objectifs visés dans un programme HIMO. Cette simulation analyse l'impact sur la création de l'emploi (exprimé en termes de journées de travail et traduit en équivalent d'emplois à temps plein et coût de création d'emplois) de trois hypothèses possibles, dans lesquelles un budget fixe d'investissement de 20 millions de dollars est alloué à un programme :

- 1) de protection sociale/filet de sécurité sociale (milieu rural); ou
- 2) de politique nationale d'emploi (milieu urbain); ou
- 3) d'investissements sectoriels en infrastructures productives.

On notera que la protection sociale crée plus d'opportunités d'emplois à un moindre coût, la préoccupation politique étant alors de distribuer le maximum de ressources aux populations vulnérables et non de créer des emplois productifs et durables. Quand le budget de 20 millions de dollars est consacré à un programme d'investissement public, le nombre d'emplois créés est très inférieur (2,1 au lieu de 5 millions de journées de travail) et le coût de création d'un emploi est nettement supérieur. Rien de plus logique, le budget n'étant pas ici consacré aux transferts aux groupes vulnérables mais à la création d'infrastructures de bonne qualité et d'emplois durables. Ainsi, le taux d'intensité en main-d'œuvre est beaucoup plus élevé dans un programme de protection sociale (74 pour cent) que dans un programme d'investissement (45 pour cent) car les coûts d'amortissement, de fonctionnement d'équipements et de matériaux de construction sont plus importants dans un programme d'investissement qui vise la qualité et la durabilité des infrastructures construites. Un programme de création d'emplois en milieu urbain se situe à un point intermédiaire par rapport aux autres hypothèses. Un programme d'investissement donne la priorité aux infrastructures créées alors qu'un programme d'emploi donne la priorité aux emplois créés.

Tableau 8. Simulation pour une composante HIMO de 20 millions de dollars

	Intensité en main-d'œuvre (coût de la main-d'œuvre en proportion des coûts totaux de travaux)	Coûts gestion /fonctionnement	Investissements, dont:	Travaux HIMO	Formation	Journées de travail (millions)
Protection sociale – rural	74%	20%	80%	95%	5%	5,0
PNE	58%	15%	85%	80%	20%	2,7
Investissement	45%	20%	80%	90%	10%	2,1

Potentiel de l'approche HIMO dans le contexte actuel

La Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre⁵⁹ affirme:

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

- le Projet de pistes rurales du MID: Le gouvernement burkinabé à travers le MID veut procéder à une répliquabilité des pistes rurales de l'Est d'Helvetas dans 5 régions du pays (les Cascades, le Boucle du Mouhoun, le Centre-Nord, le Centre-Ouest et le Centre-Sud);
- les programmes d'infrastructures urbaines HIMO des communes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso: le Programme d'infrastructures urbaines HIMO de la Coopération suisse. Fort de son expérience réussie en milieu rural, l'ONG Helvetas entend maintenant se lancer dans la construction d'infrastructures urbaines en utilisant l'approche HIMO;
- les pistes rurales HIMO de la Banque mondiale: dans le cadre de l'exécution du programme sectoriel des transports (PST2), la Banque envisage la construction de pistes rurales avec Helvetas comme agence d'exécution;
- les pistes rurales de l'Union européenne: l'UE entend financer la construction de pistes à Yagma, dans le but d'améliorer les conditions de vie des sinistrés du 1er septembre 2009;
- les pistes rurales dans la région de l'Est de l'Union nationale des producteurs du coton.

Au vu de ce qui précède, ces programmes devraient être mis en œuvre dans une optique d'emploi-investissement, en tenant compte de certaines considérations générales, à savoir que:

- l'accent devra être mis sur la qualité technique des ouvrages, qui devra être comparable à celle d'ouvrages similaires réalisés avec des méthodes «classiques», c'est-à-dire avec un contenu «équipement» plus important;
- l'agence gouvernementale chargée de l'exécution devra être le ministère technique responsable des infrastructures concernées. A titre d'exemple, il s'agirait du ministère des Infrastructures et du Désenclavement pour ce qui concerne les pistes rurales de desserte agricole; du ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique pour ce qui concerne les seuils d'épandage; et des services techniques responsables de la collectivité urbaine concernée dans le cas des infrastructures urbaines;

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

-
- selon la nature des travaux (c'est-à-dire travaux publics d'intérêt national, régional, local ou communautaire), différentes modalités de mise en œuvre pourront être utilisées, en vue de tirer des leçons pour la répliquabilité de l'approche HIMO. Il pourrait s'agir notamment de:
 - lancements d'appels d'offres aux PME ayant reçu une formation spécifique – y compris sur les chantiers-écoles – et une certification «HIMO» les qualifiant pour soumissionner;
 - contrats communautaires; ou
 - travaux en régie, soit avec des travailleurs sélectionnés par les communautés directement concernées par les travaux, soit avec des employés contractuels recrutés et rémunérés par le gouvernement selon des dispositifs spécifiques à mettre en place pour les travaux HIMO;
 - les processus d'identification, de conception technique et d'entretien ultérieur devront combiner des apports des communautés locales et des pouvoirs publics selon des formules à déterminer à l'avance et en fonction de la nature des travaux. Les travaux HIMO ne devront pas être synonymes, pour leur entretien, d'une responsabilité incombant exclusivement aux communautés bénéficiaires. Ainsi, la qualité et la durabilité des travaux HIMO passent par une reconnaissance par les pouvoirs publics de leur responsabilité de budgétiser et de (co)financer l'entretien et le fonctionnement des ouvrages réalisés dans une optique emploi-investissement.

D'autres programmes en cours d'identification pourront être conçus dans une optique soit de création d'emplois, soit de protection sociale. Ainsi, par exemple:

- les programmes d'infrastructures urbaines HIMO des communes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, dont les fiches techniques ont déjà été élaborées par l'ANPE à la demande de ces deux communes;
- la composante HIMO de l'opération IDA sur les filets de sécurité sociale en voie d'élaboration; et
- le Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE), préparé par le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (octobre 2011).

Le PSCE comprend quant à lui les cinq composantes suivantes:

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

Les activités HIMO font partie de la deuxième composante en faveur des jeunes déscolarisés et non scolarisés, dénotant une vision traditionnelle de l'approche HIMO. Bien que d'autres ministères jouent un rôle dans la mise en œuvre des différentes composantes, le MJFPE se réserve la gestion financière du programme proposé: «Le Programme spécial de création d'emplois sera mis en œuvre sous la tutelle du MJFPE qui assurera sa gestion financière. Aucun transfert de ressources vers un autre ministère ne sera

possible. Tous les achats de matériel et d'autres biens seront effectués par le MJFPE qui les mettra à la disposition d'autres ministères pour la réalisation des activités du programme⁶⁰.»

Le MJFPE conserve ainsi un rôle central dans la gestion financière de cette proposition de programme, tout en étant en outre chargé du recrutement de la main-d'œuvre afin de «maîtriser le nombre d'ouvriers embauchés pour les travaux». Les évaluations du PSTP/HIMO (1982-1985) ont critiqué le rôle direct d'exécution technique que jouait le MJFPE à l'époque, estimant qu'il relevait des domaines de compétences d'autres ministères techniques. Ces évaluations ont recommandé que, dans la phase suivante, le PSTP/HIMO soit mis en œuvre par le ministère des Infrastructures (cas de projets routiers) ou par les collectivités locales (cas du projet urbain de Kaya).

Une revue récente des programmes d'emploi montre que la collaboration entre l'actuel ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE) et les ministères techniques reste parfois délicate et peut devenir une entrave à la mise en œuvre de la Politique nationale de l'emploi:

L'analyse de la PNE ainsi que des projets et programmes d'emploi a permis de constater que le rôle transversal du Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi (MJE) dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes d'emploi n'est pas bien perçu par tous les acteurs qui élaborent et mettent en œuvre des projets et programmes d'emploi. Ainsi, le caractère transversal de la PNE n'est pas bien perçu par tous les acteurs. Le manque de synergie entre les acteurs intervenants dans la promotion de l'emploi tant dans le processus de formulation que dans la mise en œuvre des projets et programmes ne facilite pas l'atteinte des objectifs des projets et programmes⁶¹.

Dans le cas où le gouvernement ou les partenaires au développement souhaitent mettre en œuvre des programmes HIMO dans une optique de protection sociale, certaines considérations d'ordre général devraient être prises en compte:

- Les interventions HIMO devront faire partie d'une politique pérenne de protection sociale, plutôt que d'une optique de «filets de sécurité sociale» basés sur des interventions temporaires et exceptionnelles.
- La politique de protection sociale devra être étroitement coordonnée avec la politique de l'emploi en vue de faire la transition et d'assurer les complémentarités de l'une à l'autre.
- Les travaux HIMO, dans le cadre d'une politique de protection sociale, devront être limités (ciblés) aux personnes qui sont aptes physiquement et souhaitent travailler dans les conditions proposées, tandis que le programme de transferts monétaires actuellement à l'étude⁶² devra retenir comme groupe cible celles qui n'en sont pas capables (personnes âgées, personnes handicapées, etc.).

⁶⁰ Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes, version finale, Burkina Faso, ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi, octobre 2011, p. 13.

⁶¹ Kobra, *op. cit.*, p. 16.

⁶² Composante transferts monétaires. L'objectif de ce programme est de mettre des moyens financiers à la disposition des ménages les plus défavorisés. Ces transferts monétaires seront complétés par des activités qui permettront d'augmenter le capital humain des bénéficiaires. Par exemple, la santé et l'éducation des enfants, et la formation pour améliorer l'employabilité. En outre, ces transferts monétaires pourraient être utilisés de façon ponctuelle pour répondre aux crises.

-
- Ces programmes devront prendre les travailleurs «comme ils sont» sans poser de conditions en termes de niveau préalable de formation ou d'aptitude.
 - Les interventions devront être guidées par un souci permanent d'éviter de créer des mécanismes de dépendance qui risqueraient d'affaiblir les systèmes traditionnels de sécurité sociale et d'entre-aide; elles devront par ailleurs être viables du point de vue des finances publiques.
 - L'ensemble des considérations précédemment citées pour les programmes HIMO dans une optique emploi-investissement devrait également être pris en compte, mais avec des systèmes et niveaux de rémunération adaptés en vue d'une plus large répartition des revenus et d'une plus forte participation des communautés bénéficiaires à l'identification des activités (à la fois dans la localisation et les types des travaux).

Pour toutes ces initiatives, il serait utile de mettre en place un système permanent d'appui aux différentes agences d'exécution. La nature et le rôle de ce dispositif sont abordés dans les conclusions.

Voir Banque mondiale; BIT: *Aide-mémoire sur la mission conjointe sur les filets sociaux et l'emploi au Burkina Faso*, 26 septembre - 7 octobre 2011, p. 5.

Conclusions et recommandations

Pérennité des programmes, des emplois créés et de leur ancrage institutionnel

Il est essentiel de mettre en place un **dispositif permanent** pour les travaux HIMO. Ce dispositif devrait être capable de formuler des programmes HIMO d'investissements publics ainsi que des réponses aux situations de crise. Dans le premier cas, les approches HIMO doivent assurer une qualité technique aux mêmes coûts que les méthodes classiques de construction. Ce dispositif doit également pouvoir concevoir et lancer des programmes «spéciaux» pour faire face à des situations d'urgence sur le plan social (insécurité, émeutes de jeunes, etc.) ou climatique (sécheresse, inondations, etc.). Les programmes HIMO ne s'improvisent pas. Même s'ils sont souvent conçus pour répondre à une situation de crise, cette réponse exige une préparation. Les différentes étapes de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ne peuvent être réalisées dans la précipitation. Ce dispositif devra donc permettre d'effectuer un maximum de travail préparatoire avant qu'une crise ne se manifeste. En effet, les erreurs de conception et les mises en œuvre rapides induisent souvent des programmes HIMO de mauvaise qualité, ce qui explique l'oubli rapide ou le rejet dont cette approche fait l'objet une fois la crise passée.

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

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

En résumé, le dispositif permanent doit pouvoir appuyer des départements techniques sectoriels dans la mise en œuvre des composantes HIMO, et ce à titre d'élément régulier de leurs plans d'investissement. Il doit, d'autre part, pouvoir lancer des programmes spéciaux en réponse aux crises. A terme, ce dispositif pourrait envisager de faire évoluer l'approche HIMO vers un programme de garantie de l'emploi, en s'inspirant de l'expérience de l'Inde et d'autres pays⁶³.

Comment choisir une institution qui assurera la continuité de l'approche dans le temps sous ses différentes formes (programmes réguliers et spéciaux)? Le choix de cet ancrage institutionnel est difficile car il dépend de facteurs divers et parfois contradictoires. L'institution doit avoir la force, la visibilité et la crédibilité de faire valoir ses idées auprès des différents départements techniques concernés par les investissements publics. En même temps, pour assurer une continuité de l'approche, l'institution ne doit pas être trop exposée aux aléas politiques. Plus l'institution dispose d'autorité, plus elle risque d'être exposée aux changements politiques. Dans un contexte de dépendance des programmes HIMO vis-à-vis des financements extérieurs, les partenaires au développement ont souvent

⁶³ Pour plus d'informations sur les fondements théoriques et pour des exemples concrets, voir: <http://www.economistsforfullemployment.org>.

tendance à privilégier un dispositif ayant une gestion financière autonome et un personnel correctement rémunéré ne relevant pas des règles qui régissent le travail de la majorité du personnel de la fonction publique. Mais c'est précisément cette dépendance extérieure, associée à la recherche de l'efficacité à court terme, qui rend ces dispositifs vulnérables.

Dans cette démarche, le ministère de l'Economie et des Finances, le ministère de la Protection sociale et le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi seront des partenaires incontournables⁶⁴.

Modalités de mise en œuvre

Aucune modalité d'exécution des travaux ne devra être exclue d'office. En général, il serait préférable de faire exécuter des travaux par des petites entreprises formées spécialement à cet effet, auxquelles il conviendrait d'ajouter des artisans, des tâcherons et des groupements d'intérêt économique et social. La mise en œuvre de l'approche HIMO pendant près de trente ans a eu le mérite de favoriser le développement d'un tissu d'entreprises formées aux travaux HIMO. Malheureusement, ces entreprises n'ont bénéficié ni d'une formation ni d'un encadrement-accompagnement suffisants après la formation; et certaines ont sans doute dû déposer leur bilan faute de marchés. Une stratégie prévoyant de mettre en place un dispositif pérenne devra donc également s'assurer de la mise en place de mesures d'accompagnement nécessaires telles que:

- un centre de formation en techniques HIMO qui devra certifier les entreprises ayant réussi la formation et ayant mené à bien avec succès des chantiers test;
- un office de location d'équipement adapté aux travaux HIMO et à la portée des petites entreprises; et
- un moyen d'assurer aux entreprises «HIMO» la possibilité d'un volume de travail continu nécessaire à leur survie. Par exemple, l'allocation du PIP sur la base du critère emploi devra mettre à la disposition des ministères et départements techniques un volume régulier de travaux à réaliser en HIMO.

Modalités de rémunération

Comment rémunérer les travailleurs dans les programmes HIMO? Les modalités de rémunération utilisées dans ces programmes peuvent considérablement varier. Autrefois, certains projets d'infrastructures communautaires ont été exécutés avec une main-d'œuvre bénévole, considérée comme une contribution des villageois aux infrastructures dont ils étaient les uniques bénéficiaires. L'utilisation d'une main-d'œuvre non-rémunérée n'est pas recommandée, même dans les cas où les travailleurs sont les bénéficiaires des infrastructures créées. Une pression sociale peut vite transformer ce genre de travaux en travail forcé. Selon la convention de l'OIT (n° 57) sur la durée du travail à bord et les effectifs, 1936, le travail forcé ou obligatoire est interdit «en tant que méthode de

⁶⁴ Le MEF, car l'approche HIMO devra avoir comme base l'infléchissement du programme d'investissements publics vers une création d'emplois plus importante. Par ailleurs, le MEF est responsable de la coordination et du suivi de la SCADD et est l'interlocuteur des institutions financières et des différents bailleurs de fonds. Le MJFPE est pour sa part responsable de la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de son appropriation par les ministères techniques; alors que le ministère de la Protection sociale est responsable de la mise en œuvre de la PNPS.

mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique⁶⁵».

Bien qu'il soit toujours préférable de rémunérer les travailleurs des programmes HIMO au SMIG, ce taux de rémunération est parfois peu réaliste en milieu rural, où les revenus sont habituellement très inférieurs. Par ailleurs, des taux de rémunération basés sur le SMIG risqueraient de perturber le marché du travail au niveau villageois. Dès lors, pour les travaux dont les travailleurs sont les principaux bénéficiaires, on peut admettre un taux de rémunération inférieur au SMIG correspondant aux taux pratiqués en milieu rural dans l'agriculture paysanne et dans l'économie informelle.

Les modalités de rémunération pratiquées sont tout aussi importantes que le taux de rémunération lui-même. Afin d'assurer un bon niveau de productivité des travailleurs, il est préférable de rémunérer les travailleurs à la tâche, ce qui présente également l'avantage d'améliorer la qualité technique des travaux et de réduire les coûts et dispositifs de supervision. Les contrats communautaires peuvent prévoir une rémunération collective des travailleurs; auquel cas les taux, la répartition de tâches et les revenus sont alors déterminés de manière transparente par la communauté elle-même.

Suivi et évaluation

Une des difficultés rencontrées au cours de cette étude tient au manque de comparabilité des chiffres et des données des différents programmes HIMO, notamment pour ce qui concerne les emplois créés. Il est donc recommandé que des normes standardisées en matière de suivi-évaluation soient appliquées dans les différents programmes HIMO. Le plaidoyer en faveur de la création d'un dispositif permanent (voir partie 4.1), dont l'une des responsabilités serait de définir et d'assurer le respect de telles normes, se trouve ainsi renforcé. Les différents programmes analysés dans cette étude font état de divers résultats en termes de création d'«opportunités d'emploi», sans qu'une norme uniforme ou standardisée n'ait été établie pour définir effectivement ce que l'on entend par «opportunité d'emploi» (cela varie de quelques semaines à plusieurs mois selon les programmes). Il est donc recommandé que l'emploi créé dans les programmes HIMO soit défini en termes de journées de travail créées ou en termes d'équivalents en emplois à temps plein (environ 300 journées de travail).

Pour tout programme HIMO, il faudrait systématiquement collecter et ventiler par sexe et par âge, les données suivantes:

- journées de travail (et équivalent en emplois à temps plein) créées;
- nombre de travailleurs;
- moyenne de journées de travail par travailleur;
- intensité en main-d'œuvre (coûts de main-d'œuvre en proportion du coût total des travaux);
- modalités et niveaux de rémunération appliqués; et
- infrastructures créées mesurées par des normes techniques standardisées.

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

Le système de collecte de ces données devrait être adapté aux modalités de mise en œuvre des travaux (c'est-à-dire: travaux confiés à l'entreprise, travaux en régie, contrats communautaires, systèmes déjà exploités par les départements techniques concernés, etc.). Afin de pouvoir évaluer l'impact des programmes HIMO sur la création d'emplois, il conviendrait en outre de mener des enquêtes socio-économiques pour cerner les emplois indirects créés (par le bais de la production des biens et services utilisés comme intrants sur les chantiers HIMO, par la demande induite par la consommation des travailleurs HIMO ou par l'utilisation et l'exploitation des infrastructures mises en place).

Stratégie de désengagement

La Revue des programmes HIMO de Ouédraogo et Ouandaogo résume ainsi les stratégies de désengagement des différents programmes:

Les stratégies de désengagement pour les programmes visités consistent dans l'ensemble: à la formation des bénéficiaires en matière d'entretien. Des modules et manuels de formation ont même été élaborés à cet effet (exemple du FICOD); la remise du petit matériel d'entretien à la fin du projet (pelles, pioches, brouettes, etc.); la mise en place de fonds d'entretien des ouvrages (exemple du programme pistes rurales de l'Est d'Helvetas où un montant de la rémunération de la main-d'œuvre est prélevé et bloqué dans un compte bancaire pour les travaux ultérieurs d'entretien; actuellement, il y a plus de 20 millions dans ce compte).

Ces différentes mesures sont louables et nécessaires, mais insuffisantes. En effet, l'une des principales raisons du manque de continuité et de durabilité de l'approche HIMO au Burkina Faso réside dans le manque d'engagement de l'Etat à entretenir les infrastructures créées. Bien que l'entretien des biens publics soit un problème général dans le pays, on considère que les responsabilités de l'Etat en matière d'entretien et de fonctionnement des infrastructures diminuent de manière directement proportionnelle à l'augmentation de la proportion «emploi» dans les infrastructures en question. En d'autres termes, l'entretien des infrastructures HIMO serait de la responsabilité des communautés «bénéficiaires», tandis que les travaux réalisés avec de l'équipement lourd seraient de la responsabilité de l'Etat. Cette situation met en difficulté les stratégies de désengagement des travaux HIMO.

Un autre facteur, lié au précédent, qui a rendu le désengagement difficile vient du fait que les activités HIMO sont perçues comme des projets «spéciaux», «pilotes» ou «tests», dont le principal promoteur est un partenaire technique ou financier extérieur (par exemple le BIT, Helvetas, la Banque mondiale, KFW, etc.). Au cours de la réalisation des travaux, la grande majorité des dépenses est assurée par l'assistance extérieure; mais, une fois la construction achevée, les responsabilités d'entretien et de fonctionnement incombent subitement au gouvernement ou aux communautés bénéficiaires. Le manque d'entretien des infrastructures demeure l'une des principales critiques adressées aux travaux HIMO, alors que ce sont en fait les stratégies de désengagement qui posent problème.

Une des solutions pour assurer l'entretien et le bon fonctionnement des travaux communautaires serait d'établir des «contrats communautaires⁶⁶» entre les pouvoirs publics et les communautés bénéficiaires; contrats où les droits, obligations et contributions respectives sont négociés d'avance et clairement établis. Il conviendra enfin de prévoir une stratégie de désengagement dès la formulation d'un programme HIMO.

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

Vers une politique du plein emploi productif et librement choisi

Dans de nombreux pays, les stratégies d'emploi mettent en priorité l'accent sur l'offre de travail (formation professionnelle pour accroître l'employabilité), avec l'idée implicite sous-jacente que la stabilité de l'environnement macroéconomique, l'amélioration du secteur financier et le développement de secteurs productifs clés auront automatiquement pour corollaire l'augmentation de la création d'emplois. Dans de nombreux pays où le chômage, l'informalité, le sous-emploi et la vulnérabilité de l'emploi sont structurels, l'expérience montre que ces différentes stratégies basées sur l'offre sont insuffisantes. C'est là que les stratégies HIMO – stratégies de création d'emplois directs – ont leur rôle à jouer et doivent faire partie d'une vision à long terme en faveur du plein emploi productif et librement choisi, telle que proposée par la convention de l'OIT (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964⁶⁷.

Les travaux HIMO contribuent à l'augmentation du pouvoir d'achat des populations défavorisées, à la monétarisation du milieu rural et à la stimulation de la demande de biens et de services créés dans l'économie locale. Ces nouveaux circuits économiques contribuent ainsi à la croissance économique, catalyseur d'un cercle vertueux qui crée ensuite davantage d'emplois. A l'instar des études menées dans d'autres pays africains, il conviendrait d'entreprendre au Burkina Faso des études pour évaluer la contribution des travaux HIMO à la création d'emplois directs et indirects (en amont et en aval) et à la croissance économique, tant au niveau local que national⁶⁸.

Quant au secteur privé, les travaux HIMO peuvent favoriser la création de PME génératrices de nouvelles opportunités d'emploi. Au Burkina Faso, le secteur du BTP souffre du sous-développement des PME⁶⁹, alors qu'il existe d'un côté des tâcherons capables de réaliser de petits travaux ponctuels (bâtiments, latrines, ouvrages hydrauliques, etc.) et, de l'autre, des grandes entreprises, souvent étrangères, qui travaillent quasi exclusivement avec un équipement lourd et créent peu d'emplois. Entre ces deux extrêmes, un vide relatif existe dans le secteur privé. L'approche HIMO peut aider à pallier cette lacune et à promouvoir les PME dans différents domaines (non seulement dans la construction, mais aussi dans la gestion, le contrôle et les bureaux d'études) pour étoffer le secteur privé dans son rôle de créateur d'emplois.

Au-delà de ces contributions à la croissance et au secteur privé, les travaux HIMO peuvent, sous certaines formes, répondre à la demande d'emplois productifs des populations vivant dans l'informalité, la précarité et le sous-emploi. Dans ce contexte, les travaux HIMO

⁶⁷ «En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi.» Voir <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convdf.pl?C122>

⁶⁸ Voir par exemple S. Yemene: «*Evaluation de l'impact des investissements à forte intensité d'emploi: le cas du Cameroun*» BIT, 2007. Dans cette étude, on simule l'impact d'un investissement dans le secteur routier de 30 milliards de FCFA (l'équivalent du budget annuel pour l'entretien du réseau de routes rurales) selon deux hypothèses, soit par des techniques HIMO, soit par des techniques basées sur l'équipement lourd. Les impacts comparatifs sont mesurés sur l'emploi ainsi que sur différents indicateurs macroéconomiques. L'investissement HIEQ contribuerait à une augmentation du PIB de l'ordre de 26 milliards de FCFA, tandis qu'avec les méthodes HIMO, l'impact serait de 51 milliards.

⁶⁹ Et ce, en dépit des efforts considérables et appréciables déployés par l'agence Faso Baara pour encadrer, former et fournir des marchés aux PME du secteur du BTP.

peuvent faire partie d'une stratégie où l'Etat devient l'employeur de dernier recours et intervient pour combler en partie les déficiences des autres éléments d'une politique de l'emploi, tels que les politiques macroéconomiques, les mesures de soutien au secteur privé ou de formation professionnelle.

La politique de l'emploi doit se fixer des objectifs et mesurer la contribution de chaque élément de cette stratégie à la réalisation de cette politique dans son ensemble. Les travaux HIMO en constitueront toujours un élément nécessaire. Par ailleurs, avant d'envisager un programme de transferts monétaires dans le cadre d'un filet social de sécurité, il serait intéressant d'examiner comment on pourrait mettre en place – dans le contexte spécifique du Burkina Faso (très peu de chômage ouvert mais un sous-emploi chronique assorti d'une prépondérance de l'auto-emploi agricole et de l'emploi informel) – un programme de garantie de l'emploi, et d'en mesurer l'envergure, le coût et l'impact potentiels.

Bibliographie

- Banque mondiale; BIT (2011): *Aide-mémoire sur la mission conjointe sur les filets sociaux et l'emploi au Burkina Faso*, 26 septembre - 7 octobre 2011.
- BIT (2012): *Burkina Faso. Les fonds d'emploi: performance et impact*, rapport de coopération technique OIT/UE/Burkina Faso/R.6 (Genève).
- ; Gouvernement du Burkina Faso, ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE) (2009): *Analyse intégrée des indicateurs des OMD et des indicateurs clés de la politique nationale de l'emploi, 1998-2007*, rapport provisoire (Genève).
- Gouvernement du Burkina Faso (2010): *Stratégie de croissance accélérée et du développement durable (SCADD), 2011-2015* (Ouagadougou).
- (2011): *Projet de politique nationale de protection sociale* (Ouagadougou).
- , Ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE) (2008): *Politique nationale de l'emploi* (Ouagadougou).
- (2011): *Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes* (Ouagadougou).
- Helvetas (2011): *Impact des pistes rurales: les effets du désenclavement et des chantiers à haute intensité de main-d'œuvre*, Evaluation du projet PrEst (Berne, Ouagadougou).
- Kobré, K. (2011): *Revue des projets et programmes d'emploi au Burkina Faso*, rapport préliminaire, mai 2011.
- Ouédraogo, M.B. (2003): *Mission de formulation d'un programme de réhabilitation d'infrastructures communautaires urbaines au Burkina Faso*, rapport préparatoire (Gouvernement du Burkina Faso, BIT).
- ; Ouandaogo, A. (2011): *Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso*, rapport provisoire (Gouvernement du Burkina Faso, PNUD).
- Van Imschoot, M.; Kouamé, C.Y. (2011): *Expériences récentes et innovations dans les programmes publics d'emploi: constats et recommandations*, présentation Power Point, Programme des investissements à forte intensité d'emplois (Ouagadougou).
- Van Imschoot, M.; Ouédraogo, M.B.; de Bie, J.-L. (2003): *Rapport de mission d'identification de l'appui du BIT aux projets d'infrastructures favorisant la création d'emplois et la promotion des PME au Burkina Faso* (BIT).

Annexe 1. Note sur la formulation d'un Programme d'emploi des jeunes sur la base des travaux à haute intensité de main-d'œuvre

Les émeutes des jeunes et des étudiants qui ont eu lieu entre février et avril 2011 étaient comme un cri d'alarme lancé aux décideurs politiques et aux agences de coopération sur l'importance de l'emploi pour la paix, la stabilité et le développement au Burkina Faso. Lors de sa visite à Washington à l'occasion des réunions annuelles (septembre 2011), le ministre de l'Economie et des Finances a exprimé le souhait de travailler sur l'épineuse question de l'emploi des jeunes, y compris par l'approche HIMO. Dans ce contexte, le ministre a informé une mission de la Banque mondiale que le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi prépare actuellement une note sur les programmes d'emploi qui permettront de répondre à ces préoccupations⁷⁰.

D'autre part, différents partenaires approfondissent actuellement l'approche HIMO, non seulement comme une «réaction» à différentes situations conjoncturelles d'urgence (sociales, économiques ou environnementales), mais aussi comme une réponse aux questions de sous-emploi et de vulnérabilité chronique. Ce regain d'intérêt est dû au fait que l'approche HIMO permet de combiner les objectifs de création d'emplois avec ceux de mise en place d'infrastructures, de services de base et de protection sociale.

On voit ainsi aujourd'hui différents bailleurs de fonds et partenaires à la coopération réaliser ou formuler des programmes HIMO ou réfléchir sur l'opportunité de se lancer dans ce domaine. Parmi ces initiatives, on peut citer:

- le projet de pistes rurales du ministère des Infrastructures et du Désenclavement (MID) – Le gouvernement burkinabé, par l'intermédiaire du MID, veut procéder à une réplique des pistes rurales de l'Est d'Helvetas dans cinq régions du pays: les Cascades, la Boucle du Mouhoun, le Centre-Nord, le Centre-Ouest et le Centre-Sud;
- les programmes d'infrastructures urbaines HIMO des communes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso – Programme d'infrastructures urbaines HIMO de la Coopération suisse: forte de son expérience réussie en milieu rural, l'ONG Helvetas entend à présent se lancer dans la construction d'infrastructures urbaines en utilisant l'approche HIMO;
- les pistes rurales HIMO de la Banque mondiale – Dans le cadre de l'exécution du programme sectoriel des transports (PST2), la Banque mondiale finance la construction de pistes rurales, Helvetas jouant le rôle d'agence d'exécution;
- les pistes rurales de l'Union européenne – L'UE entend financer la construction de pistes à Yagma, dans le but d'améliorer les conditions de vie des sinistrés du 1er septembre 2009; et
- les pistes rurales de l'Union nationale des producteurs de coton dans la région de l'Est.

⁷⁰ Voir: Aide-mémoire sur la mission conjointe Banque mondiale-BIT sur les filets sociaux et l'emploi au Burkina Faso, 26 septembre - 7 octobre 2011; et Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes, formulé par le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi, octobre 2011.

Pourquoi un programme emploi-jeunes HIMO?

Différentes stratégies sont communément utilisées pour des programmes d'emploi des jeunes, telles que:

- les projets et programmes visant à développer l'entrepreneuriat par l'accès au microcrédit et les programmes de formation pour promouvoir l'esprit d'entreprise;
- les programmes de renforcement des capacités institutionnelles pour faciliter l'accès à l'emploi;
- les programmes de renforcement des compétences pour favoriser l'accès à l'emploi, y compris la formation professionnelle;
- les subventions ou incitations aux employeurs pour le recrutement des jeunes;
- les programmes d'apprentissage, y compris dans le secteur informel.

Les mesures ciblent le plus souvent les jeunes, mais il existe aussi différentes mesures de création de l'emploi qui visent la population en âge de travailler en général. On citera notamment des politiques macroéconomiques qui stimulent une croissance riche en emplois, des politiques d'appui aux secteurs économiques porteurs d'emploi, des politiques de soutien au secteur privé, des programmes d'investissement en infrastructures. Bien que les jeunes ne soient pas exclusivement visés, ils en sont souvent les premiers bénéficiaires.

Dans cette série de mesures susceptibles de favoriser l'emploi des jeunes, on peut aussi retenir les travaux HIMO, qui peuvent se présenter sous forme de:

- politique de l'emploi; ou
- politique de protection sociale; ou
- politique d'investissement.

Les programmes HIMO peuvent d'ailleurs, selon les circonstances, contribuer en même temps à ces trois objectifs. Pour commencer, ils doivent créer des emplois, même s'ils sont souvent temporaires, productifs et qualifiants car liés systématiquement à la formation. Ils peuvent ensuite fournir une couverture sociale, justifiant alors un taux de rémunération inférieur au SMIG, s'il reste néanmoins compétitif par rapport au taux de rémunération pratiqué dans l'économie informelle ou l'agriculture paysanne. Enfin, compte tenu des infrastructures ou des services sociaux créés dans le cadre de tels programmes, ils constituent un programme d'investissement à la fois en infrastructure productive et en capital humain.

Le recours aux travaux à haute intensité de main-d'œuvre est bien adapté à la situation sociale et démographique du Burkina Faso, et ce pour les raisons suivantes:

- Les travaux HIMO agissent comme complément aux autres stratégies citées plus haut car ils contribuent à créer de nouveaux emplois dans l'économie formelle. Ils viennent ainsi combler en partie les déficiences des autres éléments d'une politique de l'emploi, tels que les politiques macroéconomiques, les mesures de soutien du secteur privé, la formation professionnelle et l'appui à l'entrepreneuriat et à l'auto-emploi.
- Au Burkina Faso, le marché de l'emploi se caractérise moins par le chômage ouvert que 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 contribuer à offrir 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 appel à la main-d'œuvre à la fois non-qualifiée et qualifiée, ainsi qu'aux bureaux d'études, de conception et de contrôle des travaux et aux ONG jouant un rôle d'intermédiation sociale, etc.
- Les travaux HIMO contribuent à augmenter le pouvoir d'achat des populations défavorisées, à monétariser le 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 crée ensuite davantage d'emplois. A l'instar des études menées dans d'autres pays africains, il conviendrait d'entreprendre des études pour évaluer la contribution des travaux HIMO à la création de l'emploi direct, indirect et induit (en amont et en aval) ainsi qu'à la croissance économique, tant au niveau local qu'au niveau national⁷¹.
- Quant au secteur privé, les travaux HIMO peuvent contribuer à la création de PME génératrices de nouvelles opportunités d'emploi. Au Burkina Faso, le tissu des entreprises privées dans le secteur du BTP souffre du sous-développement des PME⁷², alors qu'il existe d'un côté des microentreprises (tâcherons) capables de réaliser des travaux de petite envergure (bâtiments simples, latrines, petits ouvrages hydrauliques, etc.) et, de l'autre, de grandes entreprises, souvent étrangères, qui travaillent quasi exclusivement avec de l'équipement lourd et créent peu d'emplois. Entre ces deux extrêmes, un vide relatif existe dans le secteur privé. Les travaux HIMO répondent ainsi à un besoin réel de promouvoir des PME dans différents domaines (non seulement dans la construction, mais aussi dans la gestion, le contrôle et les bureaux d'études) pour étoffer un secteur privé créateur d'emplois.

Comment cibler les jeunes dans le cadre d'un programme HIMO

Etant donné que les jeunes (15-35 ans) représentent plus de 66 pour cent de la population en âge de travailler (15-64 ans), il serait à la fois coûteux et aléatoire en termes de cohésion sociale d'exclure les travailleurs «non-jeunes» des travaux HIMO. Le ciblage des jeunes devra donc s'effectuer de manière positive et non négative, c'est-à-dire en prenant des mesures spécifiques pour inclure les jeunes dans les travaux, plutôt que d'exclure les travailleurs entre 35 et 64 ans. Il faudra notamment s'assurer d'une bonne diffusion de l'information concernant les possibilités de recrutement et les programmes de formation de jeunes qui souhaitent se regrouper au sein de PME, bureaux d'études ou groupements d'intérêt économique. Les jeunes devront d'ailleurs faire partie du conseil d'administration du programme «Emploi jeunes HIMO» (EJH) afin de participer à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes. La politique de rémunération pourrait constituer un autre mécanisme «d'autociblage». Le niveau de rémunération devra être fixé

⁷¹ Voir S. Yemene: «*Evaluation de l'impact des investissements à forte intensité d'emploi: le cas du Cameroun*», BIT, 2007. Dans cette étude, on simule l'impact d'un investissement dans le secteur routier de 30 milliards de FCFA (l'équivalent du budget annuel pour l'entretien du réseau de routes rurales) selon deux hypothèses, soit par techniques HIMO soit par techniques basées sur l'équipement lourd. Les impacts comparatifs sont mesurés sur l'emploi ainsi que sur différents indicateurs macroéconomiques. L'investissement HIEQ contribuerait à une augmentation du PIB de l'ordre de 26 milliards de FCFA tandis qu'avec les méthodes HIMO, l'impact serait de 51 milliards.

⁷² Et ce, en dépit des efforts considérables et appréciables de l'agence Faso Baara pour encadrer, former et fournir des marchés aux PME du secteur BTP.

entre le SMIG et le taux qui prévaut dans l'agriculture et l'économie informelle, qui représentent les seules alternatives d'emploi.

Quel sera le montage financier et institutionnel?

Le programme EJH devra être piloté par le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi. La mise en œuvre des travaux relèvera de la responsabilité des différents ministères et départements techniques ayant vocation et compétence à réaliser les travaux d'infrastructures, tels que le ministère des Infrastructures et du Désenclavement, le ministère de l'Environnement et du Développement durable, le ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, etc. Des propositions de projets HIMO, sous forme de dossiers techniques, devront être soumises par les ministères techniques concernés pour avis au ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi. Une commission au niveau du ministère évaluera des propositions sur la base des critères d'éligibilité préétablis. Parmi ces critères, la composante main-d'œuvre devra représenter au moins 30 pour cent du total des travaux⁷³. Ces coûts de main-d'œuvre seront remboursés aux ministères techniques chargés de l'exécution des travaux, sur une allocation spéciale gérée soit par le ministère de l'Economie et des Finances, soit par le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi. Le taux de remboursement pourra être modulé selon l'âge des travailleurs, par exemple à 100 pour cent pour les jeunes et à 50 pour cent pour les travailleurs au-delà de 35 ans. Afin de garantir la rigueur et la qualité techniques des travaux et, partant, la pérennité de l'approche HIMO-jeunes, les travaux seront progressivement intégrés dans le programme régulier et dans le budget des différents ministères techniques.

Combien coûtera un programme EJH?

Avec ce système de subvention de la composante main-d'œuvre proposé, les coûts du programme EJH seront partagés entre une allocation centrale gérée par le MEF et les ministères techniques concernés, qui prendront en charge les coûts ne relevant pas des coûts de main-d'œuvre. Pour donner un ordre de grandeur, voici quelques hypothèses de travail:

Estimation de la population âgée de 15 à 35 ans:	5,5 millions ¹
Nombre de jeunes ciblés par le programme EJH:	120 000
Pourcentage de la population totale entre 15 et 35 ans ciblé par le programme:	2,2%
Durée d'une opportunité de travail dans le programme:	3 mois
Nombre de journées de travail prévu par an:	3 X 25 = 75
Taux de rémunération journalier appliqué:	1 000 FCFA (par rapport au SMIG à 1 300)
Coûts annuels de main-d'œuvre:	75 X 1 000 X 120 000 = 9 milliards de FCFA
Allocation formation et gestion de programme:	1 milliard de FCFA
Contribution des ministères techniques ²	22,5 milliards de FCFA
Coût total prévisionnel du programme EJH:	32,5 milliards de FCFA (65 millions de dollars)
Coût de création d'une journée de travail:	3 611 FCFA (7,2 millions de dollars)

¹ Voir «Analyse intégrée des indicateurs d'emploi OMD et des indicateurs clés de la Politique nationale de l'emploi, 1998-2007», rapport provisoire, Burkina Faso, ministère de la Jeunesse et de l'Emploi et BIT, Genève, décembre 2009. ² On estime que 40 pour cent du coût total des travaux seront, en moyenne, consacrés à la main-d'œuvre. Les autres coûts devront être financés à partir du budget d'investissement des ministères techniques.

⁷³ Le taux de 30 pour cent sera un plancher mais sera déterminé par les normes techniques des infrastructures réalisées. On peut estimer le taux de main-d'œuvre du programme EJH dans son ensemble à 40 pour cent.

Eu égard aux contraintes budgétaires des ministères techniques et à la capacité limitée dont ils disposent pour la mise en œuvre d'un programme d'une telle envergure par rapport aux ressources d'investissement nécessaires en contrepartie de l'allocation du programme EJM, ces chiffres représentent un objectif plutôt qu'une prévision de départ. Il faut néanmoins reconnaître que le programme touchera seulement 2 pour cent de la population «jeune» des 15-35 ans, tandis que plus de 51 pour cent de la population jeune active se trouvent dans une situation de sous-emploi visible et plus de 90 pour cent ont des emplois dits vulnérables⁷⁴.

Quels dispositifs permettront d'assurer une formation des jeunes participants au programme?

Des activités de formation seront associées systématiquement aux opportunités de travail offertes par le programme. Cette formation aura le double objectif d'améliorer la productivité et la qualité du travail fourni par le programme et d'accroître les possibilités d'embauche des jeunes issus du programme, en établissant un lien entre les activités du programme (c'est-à-dire la réalisation des infrastructures) et les opportunités du marché de l'emploi, y compris dans l'économie informelle. Etant donné que le chômage touche davantage les jeunes instruits que les jeunes non-instruits⁷⁵, la formation dispensée sera modulée en fonction du niveau d'instruction et selon les désirs des participants ayant reçu au préalable des conseils sur les possibilités d'embauche. Au moins 10 pour cent des journées de travail rémunérées dans le cadre du programme seront consacrées aux activités de formation.

Suivi et évaluation du programme

Compte tenu du manque de comparabilité des résultats – en termes de coûts et d'emplois créés – des programmes HIMO entrepris au Burkina Faso depuis plus de trente ans, un système de suivi et d'évaluation sera intégré dans le programme EJM avant son démarrage. Les dossiers de proposition de projet devront inclure des prévisions sur les emplois à créer, qui seront ensuite comparées aux résultats par un système de gestion des données. Ce système devra notamment recueillir des données sur:

- le nombre de participants ventilé par âge, par sexe et par niveau d'instruction;
- les journées de travail créées selon l'âge et le sexe;
- le coût des différentes réalisations, par catégorie de dépense et selon les unités d'infrastructure;
- le taux de main-d'œuvre (c'est-à-dire le pourcentage du coût total consacré à la main-d'œuvre) des différentes catégories d'infrastructures réalisées.

⁷⁴ *Analyse intégrée des indicateurs des OMD et des indicateurs clés de la politique nationale de l'emploi 1998-2007, op. cit.*

⁷⁵ Le chômage est un phénomène qui touche beaucoup plus les personnes actives instruites puisque, en 2007, 21,6 pour cent de celles ayant atteint le niveau secondaire, 17,4 et 12,1 pour cent de celles ayant bénéficié d'une formation professionnelle respectivement avant et après le CEPE sont au chômage, contre 6,8 pour cent des personnes actives non instruites. Par ailleurs, les chômeurs ont en général une capacité financière plus forte pour se permettre de rechercher activement un emploi sans occuper un emploi de transition (ne correspondant ni aux qualifications ni aux désirs de l'individu). Dans les pays en développement (sans système d'assurance-chômage), les chômeurs ne sont ni les plus pauvres ni les moins qualifiés.

La collecte de ces données fournira d'ailleurs des emplois supplémentaires dans le cadre du programme et les systèmes de collecte seront modulés selon les modes de réalisation, c'est-à-dire en régie, confiée à l'entreprise ou par groupement d'intérêt économique.

Principes directeurs et prochaines étapes

Le plus souvent, les programmes emploi-jeunes sont perçus comme des initiatives spéciales, ciblées et ponctuelles, voire conjoncturelles. Au contraire, l'idée proposée est celle d'un programme EJH qui aura vocation à devenir un dispositif permanent susceptible d'être modulé et ajusté selon la conjoncture économique et la situation de l'emploi des jeunes. La participation des jeunes à la conception du programme sera importante pour veiller à ce qu'il réponde effectivement à leurs attentes, voire à leurs aspirations, par rapport au marché de travail. L'emploi des jeunes devra être la responsabilité de tous, ce qui implique une coopération entre le MJFPE, le MEF et les ministères techniques concernés par les travaux. Le programme devra fournir des opportunités d'emplois temporaires non seulement aux jeunes sans qualifications ou n'ayant bénéficié d'aucune formation de base, mais aussi aux jeunes issus des universités et des écoles supérieures, dans des domaines divers tels que l'élaboration des études techniques et socio-économiques, les activités de conception et de contrôle des travaux et l'exploitation des infrastructures construites dans le cadre du programme.

Annexe 2. Taux de change

Année	FCFA/US\$
1982	328,50
1983	381,00
1984	437,00
1985	449,50
1986	346,50
1987	300,50
1988	298,00
1989	319,00
1990	272,00
1991	282,00
1992	264,50
1993	566,00
1994	555,00
1995	499,00
1996	511,00
1997	583,00
1998	590,00
1999	616,64
2000	708,48
2001	734,72
2002	695,36
2003	583,84
2004	524,80
2005	524,80
2006	524,80
2007	478,88
2008	446,08
2009	472,32
2010	492,00
2011	472,32

Annexe 3. Réalisations du programme Pistes rurales de l'Est, 2002-2011

Phase 1 (1^{er} janvier 2002 - 30 septembre 2004) – 666,4 millions de FCFA

La phase initiale a porté sur la construction du dispositif opérationnel et du cadre décisionnel pour la réalisation de projets de pistes, avec les opérations de:

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

Phase 2 (1^{er} octobre 2004 - 31 mars 2008) – 2,1 milliards de FCFA

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

Phase 3 (1^{er} avril 2008 - 31 mars 2011) – 1,6 milliard de FCFA

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

Annexe 4. Bilan des programmes HIMO

Projets	Montant de l'investissement (en FCFA)	Nombre d'emplois		Ratio de main-d'œuvre	Fixation du salaire	Nature et régularité	Temps de travail / Respect des normes	
		Hommes	% de femmes				Durée des travaux	
PSTP/HIMO (1982-1987)	2 023 187 800	50 430 dont 37 815 emplois indirects	35	45	½ du SMIG	En espèces / mois	7 h - 15 h / 8 mois	Casques / gants
Infrastructures de Kaya (1994-1999)	474 956 (US\$)	607 permanents et 1 821 emplois indices	25	42	SMIG	En espèces / mois	7 h - 15 h / 8 mois	Casques / gants
Faso Baara (1991- fin 2002) (PDVM)	Salaires: 10,3 milliards	107 300 emplois dont 2 150 emplois permanents	n.d.	20	SMIG	n.d.	n.d.	n.d.
FICOD	7,2 milliards	50-100 personnes par jour	22-30	30	SMIG et à la tâche	En espèces / 15 jours / par rotation	7 h - 16 h / 7 mois	Casques / gants
PrEst/KFW	4 366 milliards	900 personnes par mois	30	20 à 25	SMIG et à la tâche	En espèces / 15 jours / par rotation	7 h - 14 h / 5 à 6 mois	Casques / gants
BKF/94/06- Renforcement institutionnel (1996-2002)	1,2 milliard	40 889	n.d.	57 millions	n.d.	En espèces	7h- 15h / 3 mois	Casques / gants

n.d: non disponible.

Source: B. Ouédraogo et A. Ouandaogo: Revue des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) au Burkina Faso, rapport provisoire, gouvernement du Burkina Faso et PNUD, janvier 2011, pp. 33-34.

Annexe 5. Récapitulatif des projets et programmes d'emploi par catégorie

Catégorie de programmes	Objectif	Bénéficiaires	Coût en FCFA	Période des dépenses	% par rapport au total
Programmes visant à développer l'entrepreneuriat par les microcrédits	Promouvoir l'auto-emploi afin de contribuer à la lutte contre le chômage et la pauvreté à travers l'octroi de prêts aux porteurs de microprojets	Jeunes porteurs de projets et les PME existantes (749 608 entre 2000 et 2009)	47 750 554 722	1991-2011	13,99
Programmes de formation pour développer l'entrepreneuriat	Développer l'employabilité des jeunes	Jeunes chômeurs (33 349 entre 2008 et 2009)	2 573 318 810	2008-2009	0,75
Programmes de renforcement des capacités institutionnelles pour faciliter l'accès au travail	Renforcer les capacités des structures du MJE en vue de la mise en œuvre de la PNE	Structures du MJE (ONEF, ANPE, DGSPE, DEP, etc.) (10 076 entre 2005 et 2009)	2 922 677 799	2005-2010	0,86
Programmes de renforcement des compétences pour favoriser l'accès au travail	Promouvoir l'insertion professionnelle des jeunes à travers les stages et les formations	Jeunes sortant des universités et écoles supérieures (5 062 entre 2005 et 2009)	5 276 293 910	1994-2010	1,55
Programmes d'emploi par la réalisation des infrastructures	Créer des emplois au profit des populations locales, à travers la construction de pistes et d'ouvrages	Populations et entreprises prestataires (196 696 entre 2005 et 2009)	26 602 064 577	1982-2008	7,79
Programmes visant à augmenter les revenus agricoles	Renforcer les capacités des acteurs pour augmenter les revenus	Acteurs agricoles (824 237 entre 2001 et 2010)	256 288 921 436		75,07
Total			341 413 831 254		100,00

Source: K. Kobre: *Revue des projets et programmes d'emploi au Burkina Faso*, rapport préliminaire, mai 2011, p. 79.

Annexe 6. Recommandations de la politique nationale de l'emploi sur le travail HIMO pour la promotion du travail à haute intensité de main-d'œuvre

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

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

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

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

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

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

La PNE est soucieuse de promouvoir de façon beaucoup plus large et plus responsable l'approche HIMO, à laquelle des ouvrages très divers sont éligibles. Le fonctionnement du projet Fonds HIMO a d'ores et déjà permis d'acquérir une certaine expérience en la matière. Par ailleurs, le programme d'investissements publics offre une large gamme d'ouvrages qui pourraient faire l'objet d'une réalisation et/ou d'un entretien par les méthodes HIMO.

L'ambition et l'objectif de la PNE en ce qui concerne l'approche HIMO sont doubles: d'une part, générer plus d'emplois à partir du programme d'investissements publics et, d'autre part, passer de projets et d'expériences ponctuels à une démarche systématique et largement répandue. Pour passer à un stade de promotion élargie de l'approche HIMO, des exigences très précises et essentielles sont à respecter, et notamment:

-
- un engagement politique fort dont on doit retrouver l'expression dans le CSLP comme moyen privilégié de réalisation des investissements publics d'infrastructure;
 - des acteurs convaincus et préparés couvrant un large spectre d'acteurs publics et privés, centraux et décentralisés, régionaux et communaux;
 - une organisation et une (des) structure(s) de pilotage de l'implantation opérationnelle de l'approche; et
 - un programme d'action définissant les activités multiples et intersectorielles à mener et le processus d'introduction dans les réalisations du programme d'investissements publics.

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

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

La mise en œuvre de l'approche HIMO au Burkina Faso n'est pas nouvelle. Elle a été largement utilisée dans les années 1980 à travers le programme dit PSTP pour la réalisation d'ouvrages socioéducatifs, sanitaires et infrastructurels. Plus tard, en 1991, a été créée une association d'utilité publique, Faso Baara, pour réaliser de petits travaux en milieu urbain par l'approche HIMO.

A l'heure actuelle, un seul projet est à l'œuvre à travers un Fonds HIMO hébergé par une banque. S'appuyant sur des ressources de coopération bilatérale, ce projet est destiné à la réalisation de pistes rurales dans deux régions, avec un coefficient d'emploi requis de 30 pour cent. Faso Baara en est le maître d'œuvre et s'appuie sur une Cellule, positionnée auprès du Fonds, chargée de la sensibilisation au niveau des communes et de la formation des entreprises.

Trois constats importants s'imposent:

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

En définitive, on peut dire que l'approche HIMO pratiquée dans le passé s'est assez largement perdue. Plus aucune prise en charge de l'approche n'existe aujourd'hui au niveau public.

Annexe 7. Propositions de la mission (26 septembre - 7 octobre 2011) pour un mécanisme pérenne de gestion du système d'emplois et de filets sociaux

1. Mécanisme pérenne de gestion du système d'emplois et de filets sociaux

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

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

Option optimale. A terme, la meilleure formule serait de créer une institution autonome avec allocation budgétaire, telle qu'une agence, qui serait rattachée au Premier ministre ou à la Présidence, compte tenu du caractère intersectoriel de ses missions. L'agence serait dotée d'une autonomie de gestion; ce qui, pour commencer, lui permettrait de recruter des cadres qualifiés et de les rémunérer d'une manière attractive. En outre, l'autonomie financière serait plus rassurante pour les différents partenaires susceptibles d'apporter leur appui aux programmes d'emploi et en cas de crise.

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

Autres options

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

- confier la gestion de ce mécanisme à un ministère: Premier ministre ou ministère des Finances. Cette formule présente l'avantage de la simplicité et pourrait être mise en œuvre rapidement. Elle risquerait toutefois d'être moins efficace puisque le mécanisme serait géré par un simple service de l'Etat ne disposant d'aucune autonomie administrative et financière; ou
- créer une «structure» (à qualifier juridiquement) non dotée de la personnalité morale mais bénéficiant d'une certaine autonomie, au sein d'un ministère (Premier ministre ou ministère des Finances), selon le modèle de la maîtrise d'ouvrage de l'aéroport de Donsin (MOAD) ou du Comité national de secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR). Cette formule est plus légère, plus facile à mettre en œuvre et moins

coûteuse que la création d'une agence. La structure bénéficierait cependant d'une moindre autonomie. A ce stade, la mission préconise cette formule, qui permettrait de tester et d'évaluer le mécanisme avant d'examiner la possibilité d'ériger la structure en agence autonome.

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

2. Mécanismes d'exécution des programmes d'emploi et de filets sociaux: travaux à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) (cash-for-work), programmes de développement des compétences afin d'améliorer l'employabilité des jeunes, et transferts monétaires

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

Annexe 8. La protection sociale selon le BIT

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

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

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

- [Convention \(n° 102\) concernant la sécurité sociale \(norme minimum\), 1952 - \[ratifications\]](#)

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

- [Convention \(n° 118\) sur l'égalité de traitement \(sécurité sociale\), 1962 - \[ratifications\]](#)

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

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

- Autres instruments pertinents

Autres instruments sur la sécurité sociale

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

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

Soins médicaux

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

Indemnités de maladie

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

Prestations de chômage

- [Convention n° 102 - \[ratifications\]](#): paiements périodiques correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence.
- [Convention n° 168 - \[ratifications\]](#): paiements périodiques correspondant au moins à 50 pour cent du salaire de référence. Au-delà d'une période initiale, possibilité d'appliquer des règles spécifiques de calcul. Toutefois, l'ensemble des prestations auxquelles les chômeurs ont droit doit leur garantir des conditions d'existence saines et convenables, selon les normes nationales.

Prestations de vieillesse

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

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

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

Prestations familiales

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

Prestations de maternité

- **Convention n° 102** - [ratifications]: soins médicaux comportant au moins des soins avant, pendant et après l'accouchement, donnés par un médecin ou par une sage-femme diplômée, et une hospitalisation si nécessaire; paiements périodiques correspondant au minimum à 45 pour cent du salaire de référence.
- **Convention n° 183** - [ratifications]: prestations médicales comportant notamment des soins avant, pendant et après l'accouchement et une hospitalisation si nécessaire; prestations en espèces permettant à la femme de subvenir à son entretien et à celui de son enfant dans de bonnes conditions de santé et selon un niveau de vie convenable, correspondant au minimum aux deux tiers du gain antérieur ou un montant du même ordre de grandeur.

Prestations d'invalidité

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

Prestations de survivants

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

Annexe 9. Tableaux

Tableau A.1. Simulations des coûts et impacts sur l'emploi de différentes alternatives de programmes HIMO

Option 1: sans garantie d'emploi (filet de sécurité simple)					
Hypothèses					
Montant	10 000 000 000	FCFA	équivalent	20 000 000	US\$
Durée	4	ans			
Coût gestion et fonctionnement		20%		du montant total	
Investissements		80%		du montant total	
	Travaux HIMO	95%		des investissements	
	Formation	5%		des investissements	
Taux de salaire MONQ	1 000	FCFA		en dessous du taux appliqué actuellement par le PAM et Helvetas	
Taux de salaire MOQ	2 000	FCFA			
Salaire moyen sur un chantier «entretien ou travaux verts» (CES)				1 100	
Salaire moyen sur un chantier «constructions neuves»				1 250	
Coût moyen d'une journée de formation				10 000	
Durée moyenne d'une opportunité d'emploi			25	jours	demande très forte - système de rotation obligatoire
Durée moyenne d'une formation			15	jours	
Intensité en MO					
	travaux d'entretien	80%			
	travaux verts	80%			
	construction neuve	50%			
			An 1	An 2	An 3
			An 4	Total	
Clé répartition du montant d'investissement			10%	20%	30%
			40%	100%	
Répartition du montant d'investissement (en FCFA)					
			1 000 000 000	2 000 000 000	3 000 000 000
			4 000 000 000	10 000 000 000	
1.	Gestion de la composante		200 000 000	400 000 000	600 000 000
			800 000 000	2 400 000 000	3 200 000 000
2.	Investissements		800 000 000	1 600 000 000	2 400 000 000
	2.1. Travaux HIMO (95%)		760 000 000	1 520 000 000	2 280 000 000
	- travaux d'entretien 40%		304 000 000	608 000 000	912 000 000
	- travaux verts 40%		304 000 000	608 000 000	912 000 000
	- constructions neuves 20%		152 000 000	304 000 000	456 000 000
	2.2. Formation (5%)		40 000 000	80 000 000	120 000 000
			160 000 000	400 000 000	
3.	Masse salariale injectée		562 400 000	1 124 800 000	1 687 200 000
			2 249 600 000	5 624 000 000	
4.	Résultat exprimé en nombre de jours de travail		502 982	1 005 964	1 508 945
			2 011 927	5 029 818	
5.	Résultat exprimé en nombre d'opportunités d'emploi		20 119	40 239	60 358
			80 477	201 193	
6.	Résultat exprimé en équivalent temps complet		2 012	4 024	6 036
			8 048	20 119	
7.	Résultat exprimé en jours de formation offerts		4 000	8 000	12 000
			16 000	40 000	
8.	Nombre de personnes formées		267	533	800
			1 067	2 667	
Option 2: avec garantie d'emploi					
Hypothèse additionnelle: le projet garantit un certain nombre de jours de travail chaque année					
Exemple	50 jours				
			An 1	An 2	An 3
			An 4		
Nombre de bénéficiaires			10 060	20 119	30 179
			40 239		

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

Hypothèses					
Montant	10 000 000 000	FCFA	équivalent	20 000 000	US\$
Durée	4	ans			
Coût gestion et fonctionnement	15%		du montant total		
Investissements	85%		du montant total		
Travaux HIMO	80%		des investissements		
Formation	20%		des investissements		
Taux de salaire MONQ	1 300	FCFA	SMIG		
Taux de salaire MOQ	2 500	FCFA			
Salaire moyen sur un chantier «entretien ou travaux verts» (CES)				1 420	
Salaire moyen sur un chantier «constructions neuves»				1 600	
Coût moyen d'une journée de formation				10 000	
Durée moyenne d'une opportunité d'emploi		25	jours		demande très forte - système de rotation obligatoire
Durée moyenne d'une formation		20	jours		
Intensité en MO					
travaux d'entretien	80%				
travaux verts	60%				
construction neuve	40%				
		An 1	An 2	An 3	An 4
Clé répartition du montant d'investissement		10%	20%	30%	40%
		Total			
Répartition du montant d'investissement (en FCFA)		1 000 000 000	2 000 000 000	3 000 000 000	4 000 000 000
		10 000 000 000			
1. Gestion de la composante		150 000 000	300 000 000	450 000 000	600 000 000
		1 500 000 000			
2. Investissements		850 000 000	1 700 000 000	2 550 000 000	3 400 000 000
		8 500 000 000			
2.1. Travaux HIMO (80%)		680 000 000	1 360 000 000	2 040 000 000	2 720 000 000
		6 800 000 000			
- travaux d'entretien 40%		272 000 000	544 000 000	816 000 000	1 088 000 000
		2 720 000 000			
- travaux verts 10%		68 000 000	136 000 000	204 000 000	272 000 000
		680 000 000			
- constructions neuves 50%		340 000 000	680 000 000	1 020 000 000	1 360 000 000
		3 400 000 000			
2.2. Formation (20%)		170 000 000	340 000 000	510 000 000	680 000 000
		1 700 000 000			
3. Masse salariale injectée		394 400 000	788 800 000	1 183 200 000	1 577 600 000
		3 944 000 000			
4. Résultat exprimé en nombre de jours de travail		266 972	533 944	800 915	1 067 887
		2 669 718			
5. Résultat exprimé en nombre d'opportunités d'emploi		10 679	21 358	32 037	42 715
		106 789			
6. Résultat exprimé en équivalent temps complet		1 068	2 136	3 204	4 272
		10 679			
7. Résultat exprimé en jours de formation offerts		17 000	34 000	51 000	68 000
		170 000			
8. Nombre de personnes formées		850	1 700	2 550	3 400
		8 500			

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

Hypothèses					
Montant	10 000 000 000	FCFA	équivalent	20 000 000	US\$
Durée	4	ans			
Coût gestion et fonctionnement	20%		du montant total		
Investissements	80%		du montant total		
Travaux HIMO	90%		des investissements		
Formation	10%		des investissements		
Taux de salaire MONQ	1 300	FCFA		SMIG	
Taux de salaire MOQ	2 500	FCFA			
Salaire moyen sur un chantier «pistes rurales»				1 480	
Salaire moyen sur un chantier «travaux hydrauliques» ou autre				1 660	
Coût moyen d'une journée de formation				10 000	
Durée moyenne d'une opportunité d'emploi	25		jours		demande très forte - système de rotation obligatoire
Durée moyenne d'une formation	20		jours		
Intensité en MO					
Pistes rurales	50%				
Travaux hydrauliques	40%				
Autres (marchés)	30%				
				An 1	An 2
				An 3	An 4
					Total
Clé répartition du montant d'investissement				10%	20%
				30%	40%
					100%
Répartition du montant d'investissement (en FCFA)	1 000 000 000	2 000 000 000	3 000 000 000	4 000 000 000	10 000 000 000
1. Gestion de la composante	200 000 000	400 000 000	600 000 000	800 000 000	2 000 000 000
2. Investissements	800 000 000	1 600 000 000	2 400 000 000	3 200 000 000	8 000 000 000
2.1. Travaux HIMO (80%)	720 000 000	1 440 000 000	2 160 000 000	2 880 000 000	7 200 000 000
- pistes rurales 60%	432 000 000	864 000 000	1 296 000 000	1 728 000 000	4 320 000 000
- travaux hydrauliques 30%	216 000 000	432 000 000	648 000 000	864 000 000	2 160 000 000
- autres 10%	72 000 000	144 000 000	216 000 000	288 000 000	720 000 000
2.2. Formation (20%)	80 000 000	160 000 000	240 000 000	320 000 000	800 000 000
3. Masse salariale injectée	324 000 000	648 000 000	972 000 000	1 296 000 000	3 240 000 000
4. Résultat exprimé en nombre de jours de travail	211 006	422 012	633 019	844 025	2 110 062
5. Résultat exprimé en nombre d'opportunités d'emploi	8 440	16 880	25 321	33 761	84 402
6. Résultat exprimé en équivalent temps complet	844	1 688	2 532	3 376	8 440
7. Résultat exprimé en jours de formation offerts	8 000	16 000	24 000	32 000	80 000
8. Nombre de personnes formées	400	800	1 200	1 600	4 000

Tableau A.4. Résultat d'un investissement global réalisé en HIMO: protection sociale, emploi et investissement productif

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