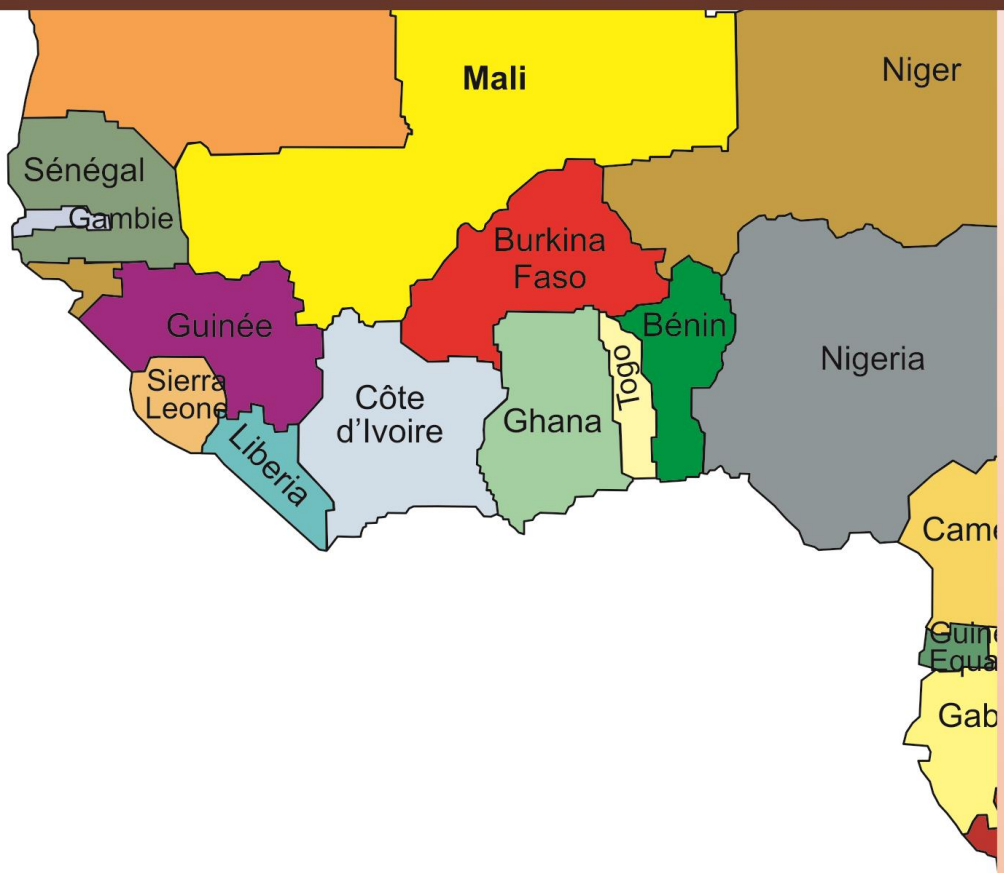
RAPPORTS DE RECHERCHE DES CARES-NATIONAUX PREMIERE SERIE



Edité par
Kouglo Boèvi LAWSON BODY &
Etsri HOMEVOH

Projet « Soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique »

En collaboration avec

et

Et avec le cofinancement de

PREFACE

La recherche pour soutenir l'action syndicale

Depuis longtemps les organisations syndicales sont très actives sur le chantier de développement en Afrique mais, leur implication dans les prises de décisions est restée marginale du fait de la faible portée de leurs actions dans les pays. Cependant, les gouvernements africains ont, ces dernières années, reconnu la nécessité d'associer les populations, les acteurs de la société civile et les syndicats aux différentes phases des stratégies et programmes de développement à mettre en œuvre dans les pays.

Il convient donc à l'échelle nationale de mettre en synergie les forces syndicales et d'outiller les acteurs syndicaux afin qu'ils puissent jouer efficacement le rôle qui est le leur par des propositions constructives grâce à leur organisation institutionnelle et à leur capacité d'intervention sur les questions de développement économique et social.

C'est pourquoi, la CSI-Afrique qui représente plus de 16 millions de travailleurs organisés au sein de 95 centrales syndicales dans 48 pays en Afrique, entreprend, à travers ses différents programmes, des actions concrètes avec l'appui de ses partenaires en termes de renforcement de capacités en matière de recherche syndicale à l'échelle nationale, régionale et continentale.

C'est dans la perspective de ces programmes que la CSI-Afrique a initié le projet *«Soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique»* conjointement avec deux centrales syndicales françaises, la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) et la Confédération Générale du Travail (CGT) et avec l'appui de l'Agence Française de Développement (AFD) en vue de renforcer les capacités organisations syndicales affiliées.

Ce projet est en cours d'exécution depuis septembre 2012, au niveau de 25 organisations de la CSI-Afrique dans 7 pays de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina-Faso, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Togo). Il vise à renforcer la capacité de ces organisations syndicales en matière d'analyse économique et sociale et à leur permettre d'être des acteurs influents dans la définition et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales au plan national et régional. Il est piloté dans les différents pays par les experts syndicalistes regroupés en Comités d'Analyse et de Recherche Syndicale (CARES).

La mise en œuvre des différents plans d'action nationaux de la première année du projet a conduit à la réalisation de travaux de recherche dont les résultats ici présentés, constituent à ne pas en douter, une contribution du mouvement syndical dans les pays bénéficiaires du projet aux débats sur les

problématiques liées à la protection sociale et à la bonne gouvernance des ressources publiques.

Enfin, la CSI-Afrique tient à remercier toutes les différentes parties prenantes : les partenaires, en l'occurrence la CFDT et la CGT pour le partenariat syndical au développement et surtout pour avoir adhéré à cette initiative de projet, l'AFD pour son appui, les leaders et responsables syndicaux des différentes organisations impliquées pour leur mobilisation et soutien aux CARES du Bénin, du Burkina Faso, de la Guinée, du Niger, du Sénégal et du Togo et les membres des CARES-Nationaux pour leur engagement à la réussite des activités du projet dans ces pays et à la promotion de la recherche syndicale dans l'espace francophone ouest africain.

Kwasi ADU-AMANKWAH
Secrétaire Général, CSI-Afrique

AVANT-PROPOS

Contribuer d'une manière efficace à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et stratégies de développement pour garantir des emplois décents et de meilleures conditions sociales aux populations africaines, tel reste l'un des objectifs de la CSI-Afrique depuis sa création en Novembre 2007. Plusieurs actions et initiatives ont été entreprises depuis lors par le mouvement syndical pour la concrétisation d'un tel objectif, notamment des recherches assorties de propositions ont été conduites à différents niveaux.

Les travaux de recherche syndicale dont les résultats sont présentés dans cet ouvrage ont été entrepris dans le cadre du projet *«Soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique»* qui visait principalement à amener les organisations syndicales à peser davantage dans les débats sur les questions de développement afin de conduire les gouvernements à des options de politiques économiques et sociales favorables aux populations et capables de soutenir le processus de transformation structurelle en cours en Afrique et particulièrement dans l'espace ouest francophone.

Au titre de la première année de ce projet, les recherches réalisées, portent sur les questions relatives à la protection sociale au Bénin, au Burkina Faso et au Niger, à la problématique de l'emploi des jeunes au Sénégal, au problème de l'électricité dans la ville de Conakry en Guinée et sur la sécurité alimentaire et l'emploi décent au Togo.

S'il faut en effet s'accorder qu'en Afrique, l'accès aux systèmes de protection sociale de façon générale et plus spécifiquement l'accès à la sécurité sociale est réservé aux travailleurs du secteur formel, encore faut-il également reconnaître qu'en tant que créateurs de richesses et acteurs de développement, les travailleurs ne bénéficient pas tous de protection sociale comme cela doit l'être. S'agissant du processus actuel d'industrialisation et de transformation des économies africaines, une place de choix devrait être accordée à la jeunesse afin de lui permettre de libérer son potentiel, son génie créateur et contribuer ainsi au chantier du développement dans les pays du continent. Or dans de nombreux pays, ce potentiel humain que constitue la jeunesse, n'est pas pleinement exploité ; le sous-emploi et le chômage de cette frange de la population en témoigne largement. De même, l'énergie et les nouvelles technologies sont capitales pour soutenir ce processus de transformation dans l'optique d'assurer une vie décente aux populations.

C'est pour ainsi dire que les résultats de ces travaux de recherche ainsi que les propositions et alternatives qui sont ici présentés constituent une contribution du mouvement syndical au débat économique et social en cours sur le continent.

Nous espérons que le mouvement syndical saura tirer profit des enseignements et alternatives issus de ces différents travaux de recherche en lien avec les questions économiques et sociales, notamment l'accès des travailleurs à la protection sociale, réalisés par les CARES du Bénin, du Burkina Faso et du Niger, l'accès aux services publics de base d'électricité, par le CARES-Guinée, la mobilisation des ressources publiques en faveur de l'emploi des jeunes réalisée par le CARES-Sénégal et l'accès des travailleurs à la sécurité alimentaire, par le CARES-Togo.

Kouglo Boèvi LAWSON BODY
Economiste, CSI-Afrique
Coordonnateur Régional du projet

CONTENU

LE REGIME D'ASSURANCE MALADIE UNIVERSELLE (RAMU) AU BENIN ET SON OPERATIONNALISATION, *PAR LE CARES-BENIN*..... 7

LA NECESSITE DE LA MISE EN PLACE D'UNE ASSURANCE MALADIE POUR TOUS LES SALARIES AU BURKINA FASO, *PAR LE CARES-BURKINA*.....21

L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION SOCIALE AU NIGER : CAS DE LA SECURITE SOCIALE, *PAR LE CARES-NIGER* 47

PROBLEMATIQUE DE L'ELECTRICITE DANS LA VILLE DE CONAKRY, *PAR LE CARES-GUINEE* 69

L'EMPLOI DES JEUNES AU SENEGAL, *PAR LE CARES-SENEGAL* 89

LE TRAVAIL DECENT POUR UNE SECURITE ALIMENTAIRE DES TRAVAILLEURS AU TOGO, *PAR LE CARES-TOGO*..... 111

EQUIPES DE RECHERCHE 135

LE REGIME D'ASSURANCE MALADIE UNIVERSELLE (RAMU) AU BENIN ET SON OPERATIONNALISATION

PAR LE CARES-BENIN

SOMMAIRE

SIGLES ET ACRONYME 8

INTRODUCTION 9

I. ETAT DES LIEUX DE LA PROTECTION SOCIALE ET L'AVENEMENT DU RAMU 11

I.1. Etat des lieux de la protection sociale au Bénin 11

I.2. Avènement du RAMU 12

I.3. Processus d'opérationnalisation 13

II. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE 14

II.1. Niveau d'information des acteurs 14

II.2. Identification des indigents 15

II.3. Phase d'inscription des assurés 15

II.4. Équipement préalable des centres de santé et formation des personnels 16

II.5. Avis des inscrits 16

III. RECOMMANDATIONS 16

III.1. Recommandations au gouvernement et aux collectivités locales 17

III.2. Recommandations aux Organisations Syndicales. 17

CONCLUSION 18

BIBLIOGRAPHIE 19

ANNEXES 20

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
ANAM	Agence Nationale de l'Assurance Maladie
CARES-Bénin	Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale du Bénin
CFA	Communauté Financière d'Afrique
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CGT	Confédération Générale des Travailleurs
CGTB	Confédération Générale des Travailleurs du Bénin
COSI-Bénin	Confédération des Syndicats Indépendants du Bénin
CSA-Bénin	Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin
CSI-Afrique	Confédération Syndicale Internationale (Région Afrique)
ICC	Investment Computer Company
INSAE	Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique
PIB	Produit Intérieur Brut
P4H	Providing For Health
RAMU	Régime d'Assurance Maladie Universelle
RGPH4	Recensement Général de la Population et de l'habitat n°4
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNSTB	Union Nationale des Syndicats de Travailleurs du Bénin

INTRODUCTION

Selon le dernier recensement général de la population et de l'habitat (2013), le Bénin compte environ dix (10) millions d'habitants avec 51,2% de femmes (RGPH4, INSAE, 2013). En majorité rurale, cette population est jeune à 60% et caractérisée par une pauvreté persistante avec 36,2% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (EDS-MICS IV, INSAE 2012). L'économie béninoise est essentiellement basée sur le secteur agricole et les services (86% du PIB). Les secteurs informel et agricole y sont prépondérants avec plus de 90% de la population active et une contribution à l'économie évaluée à 68% du PIB. L'inflation est modérée avec une tendance à la hausse ces dernières années, 2,7% en 2011 contre 6,7% en 2012 et 6,1 % en 2013[1] (UEMOA, note IHPC, février 2013).

En matière de protection sociale, la situation au Bénin est peu reluisante en ce sens que les différents régimes d'assurance maladie existants ne couvrent que 20% environ des populations avec en prime, une qualité de services peu appréciée. Par exemple, le régime des 4/5ème qui couvre les agents de l'Etat ne rembourse pas les médicaments, principal poste de dépenses de santé pour les ménages. En ce qui concerne l'assurance maladie privée, elle est chère et réservée aux privilégiés. Quant aux mutuelles de santé, elles ne couvrent efficacement que les petits risques et connaissent de sérieuses difficultés de gestion et d'extension de la couverture. Par ailleurs, les mécanismes de gratuité sont sujets à des cas de fraudes et d'abus à grande échelle. Il y a une absence de mécanisme organisé à l'échelle nationale pour les travailleurs des secteurs informel et agricole. On assiste à un paiement direct des soins par les ménages dans 75 à 80% des cas.

Les comptes nationaux de la santé (2003) montrent que 52% des dépenses nationales de santé sont supportées par les ménages et que 76% de cette part de dépenses sont consacrées aux produits pharmaceutiques et autres biens médicaux. L'accessibilité financière des populations aux soins de santé de qualité reste un défi majeur pour le système de santé béninois dans la mesure où, faute d'une couverture efficace du risque maladie, les populations continuent de payer un lourd tribut au financement du système de santé.

Pour remédier à cette situation il est indispensable d'apporter une réponse globale en mettant en place une couverture universelle du risque maladie. En tenant compte du cadre réglementaire qui fait obligation à l'Etat d'assurer aux citoyens un accès égal à la santé qui est aujourd'hui le secteur où la demande en protection sociale est la plus forte en République du Bénin, le gouvernement s'est engagé, depuis 2008, dans le processus de mise en place du Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU). Au mois

[1] Pour l'année 2013, le taux d'inflation est une estimation

de décembre 2011, le lancement officiel de l'opération a eu lieu et le processus de son opérationnalisation se poursuit actuellement.

La pertinence de cette étude entreprise par le CARES-Bénin, réside dans le constat que cette opérationnalisation du RAMU se poursuit en dehors de toute concertation ou implication des organisations syndicales qui sont les représentants légitimes des travailleurs auxquels est destiné le RAMU. Le CARES-Bénin a donc estimé qu'il faut chercher à confronter les données du terrain aux résultats annoncés par les structures administratives en charge de la mise en œuvre du RAMU à travers une évaluation des différentes phases.

Trois objectifs principaux sont attendus de cette étude :

1. faire un état des lieux de la protection sociale et l'historique du RAMU ;
2. décrire le processus d'opérationnalisation du RAMU ;
3. formuler des recommandations pour une opérationnalisation réussie du RAMU.

La démarche méthodologique adoptée pour la réalisation de cette étude comporte essentiellement trois phases : la phase préparatoire, la phase de collecte de données et l'analyse des résultats. Il s'est agi, d'une part, de définir les besoins réels d'information puis de les transformer en objectifs d'enquête, et d'autre part de choisir la méthode de collectes de données.

La réalisation d'une enquête de terrain, quelles que soient les précautions prises, rencontre toujours des difficultés. La disponibilité des élus locaux impliqués dans l'identification des indigents a souvent été problématique. Nos équipes de collecte ont souvent été confrontées à des demandes d'aide financière avant toute discussion. Il y a également eu des délocalisations de points d'inscription et des contacts téléphoniques non fonctionnels.

C'est ainsi que pendant trois semaines, dans les communes de Cotonou, de Porto-Novo et d'Abomey-Calavi, des agents de santé, des chefs de quartier, des responsables de centres d'inscription de même que des citoyens ont été interrogés en vue de recueillir des données et informations relatives au processus d'opérationnalisation du RAMU en cours. Le rapport est structuré en trois grandes parties :

1. Etat des lieux de la protection sociale et le processus de l'avènement du RAMU
2. Analyse des résultats issus de l'enquête
3. Recommandations

I. ETAT DES LIEUX DE LA PROTECTION SOCIALE ET L'AVENEMENT DU RAMU

I.1. Etat des lieux de la protection sociale au Bénin

La protection sociale peut être définie comme l'ensemble de la protection que la société accorde à ses membres grâce à une série de mesures publiques, contre le dénuement économique et social où ils pourraient être plongés, en raison de la disparition ou de la réduction sensible de leur gain, la maladie, les accidents de travail et les maladies professionnelles, la vieillesse, le chômage, la maternité, le décès du soutien de famille et les charges de famille (O.I.T). La protection sociale s'adresse à toutes les couches sociales de la nation, contrairement à la sécurité sociale, qui, elle, a été réduite à l'origine aux travailleurs salariés du secteur privé et para public.

L'histoire de la protection sociale en République du Bénin date de janvier 1956. Les premiers régimes de sécurité sociale mis en place au Bénin sont ceux destinés aux personnes exerçant leurs activités professionnelles dans le secteur formel. Il s'agit essentiellement du régime général de sécurité sociale administré par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et du régime spécial destiné aux fonctionnaires civils et militaires géré par le Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB). Ces deux régimes de sécurité sociale ont été ensuite renforcés par les systèmes privés des compagnies d'assurance à partir de 1990.

Depuis une quinzaine d'années, une autre forme de sécurité sociale est née au profit des travailleurs de l'économie informelle. Il s'agit des mutuelles de sécurité sociale dont on dénombre aujourd'hui près de trois cent treize (313) opérant dans tout le pays (statistiques 2014). Elles fonctionnent grâce à une collaboration entre l'Etat Béninois, les organisations professionnelles de travailleurs et l'appui financier de partenaires étrangers. Faute de moyens, elles se réduisent, pour la plupart, à des mutuelles de santé à l'exception de la Mutuelle de Sécurité Sociale du Bénin (MSSB) subventionnée par l'Etat.

Tous ces mécanismes de protection sociale demeurent insuffisants toutefois pour améliorer le taux de couverture qui reste encore assez faible surtout dans le secteur informel et parmi les couches les plus vulnérables. L'Etat l'a d'ailleurs compris et a pris des initiatives de mesures exceptionnelles en vue d'une amélioration substantielle de la protection sociale des Béninois. On peut citer dans ce cadre l'aide sanitaire aux indigents, la gratuité de la césarienne, le programme de micro crédit aux plus pauvres, etc…

I.2. Avènement du RAMU

L'efficacité insuffisante de toutes ces mesures a conduit le gouvernement à s'engager depuis 2011 dans la mise en place d'un mécanisme de prise en charge sanitaire basé sur la solidarité. Il s'agit du Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU).

Le RAMU est un système de couverture sociale destiné à protéger l'ensemble des populations béninoises contre les conséquences financières du risque maladie. C'est un dispositif assurantiel qui vise à réglementer, à réguler et à coordonner l'ensemble des mécanismes de couverture du risque maladie existants à l'échelle nationale. Les objectifs prioritaires du RAMU sont de :

i. contribuer à l'amélioration de l'accès financier des populations aux soins de santé de qualité ;
ii. réduire de façon significative et durable le phénomène de paiement direct des soins ;
iii. garantir au patient des soins de santé de qualité ;
iv. accroître la solidarité, l'équité et l'efficience dans le système de santé.

La décision de mise en place du RAMU date de 2008, mais sa concrétisation n'a commencé qu'en 2012. Le RAMU a l'ambition d'offrir aux populations, la liberté de choix entre fournisseurs de soins publics et privés. La phase actuelle de démarrage implique pour l'instant la collaboration avec le public et le privé à but non lucratif (hôpitaux confessionnels et humanitaires). Il est prévu à moyen terme, l'extension aux cliniques privées.

Les risques couverts par le RAMU paraissent assez large. Le panier comporte:

- les frais de consultation, de soins et d'hospitalisation ;
- les frais de médicaments, de consommables médicaux et de produits sanguins labiles ;
- les frais des examens de laboratoire et de radiologie ;
- les frais de vaccins obligatoires, à l'exception de ceux couverts par les programmes de gratuité ;
- les frais d'appareillages ;
- les frais de transport des malades d'une formation sanitaire à une autre ;
- les frais de prestations liées à l'état de grossesse et à l'accouchement, à l'exception des actes pris en charge par les programmes de gratuité.

L'intérêt du RAMU réside aussi dans le caractère bon marché des diverses prestations. Ainsi comme le montre le tableau ci-après, les montants sont très abordables :

Tableau 1 : Coûts des prestations

	Mode de fixation de la cotisation	Montant mensuel maximal à payer (CFA)	Débiteur
Acteurs du secteur informel	**Forfait**	**1000**	**Entièrement supporté par l'affilié**
Acteurs du secteur formel	**5% du revenu mensuel net d'impôt avec un plafonnement à 15.000**	**Variable selon le revenu**	**Partagé entre le salarié et l'employeur**

Source : ANAM 2011

I.3. Processus d'opérationnalisation

Le processus de mise en œuvre du RAMU a été défini avec différentes étapes à savoir la phase préparatoire, l'expérimentation et la généralisation. Au cours de la phase préparatoire les actes majeurs suivants ont été posés. Ils concernent :

- la définition des principes de base, des orientations stratégiques et de l'architecture d'ensemble du RAMU ;
- la définition des principaux paramètres techniques et financiers tels que le panier de soins à couvrir, la liste des médicaments remboursables, la segmentation des cibles, les fourchettes de primes, les modalités d'affiliation et de prise en charge des cas spéciaux ;
- l'identification des sources de financement ;
- la mise en place des mécanismes de coordination et de gestion du système.

Dans ce processus de mise en œuvre entamé par le gouvernement, des efforts ont été consentis et des avancées notées. Cependant, toutes les étapes ne sont pas encore franchies. Une analyse du processus révèle un certain nombre d'actions entreprises, c'est-à-dire d'étapes franchies. Il s'agit notamment :

- du lancement officiel de l'initiative le 19 décembre 2011 ;
- du lancement de la phase d'opérationnalisation, à Nikki, avec la délivrance de la première carte symbolique, en vue de tester le matériel d'affiliation, le 24 avril 2012 ;

- de la création de l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM), organe de gestion et de mise en œuvre du RAMU, en mai 2012 ;
- de l'invitation, à Cotonou, d'une mission de « Providing for Health (P4H) » pour évaluer la mise en œuvre de l'opération et formuler des recommandations, du 5 au 10 février 2012 ;
- de la confection et la validation des outils techniques de mise en œuvre, de février 2012 à mai 2013 ;
- de l'organisation de diverses rencontres d'échanges (ateliers) avec les acteurs du système de santé, de février à mai 2013 ;
- de l'adoption d'une loi portant institution du RAMU. Le processus a démarré depuis 2012. Un projet de loi soumis en 2013 à l'Assemblée a été rejeté et réintroduit par le Gouvernement en avril 2014. Actuellement des amendements sont en train d'y être apportés par le CARES-Bénin pour soumission aux députés en vue de son adoption.

Aujourd'hui, 24 zones sanitaires ont été ciblées et cette première phase de l'opérationnalisation concerne les couches défavorisées (indigents, acteurs de l'économie informelle).

II. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE

Les données recueillies sur le terrain sont relatives au niveau d'information des populations cibles sur le RAMU, à la rigueur de la phase d'identification des indigents et de celle d'inscription des bénéficiaires. Elles prennent également en compte la perception que les populations ont de cette opérationnalisation.

II.1. Niveau d'information des acteurs

L'appréciation du niveau d'information des populations repose sur une consultation menée auprès de 79 personnes, comme l'indique le tableau 2 suivant qui récapitule les réponses aux questions sur les informations relatives au RAMU. La plupart des personnes enquêtées ont reconnu avoir entendu parler du RAMU sans en connaître véritablement les détails ou les volets d'intervention. Ainsi, 87% d'entre elles ont déclaré connaître le RAMU mais seulement 11% sont en mesure d'en énumérer les contenus, avantages, phases ou étapes. Beaucoup ont du mal à y croire. Certains élus locaux et citoyens ordinaires l'assimilent au scandale ICC.

Tableau 2 : Les résultats de l'enquête

Question posée	Type de réponse	Effectif	%
Avez-vous entendu parler du RAMU ?	oui	69	87,34
En connaissez-vous les détails ?	oui	9	11,39
Êtes-vous impliqué dans l'opérationnalisation ?	oui	07	8,86
Trouvez-vous que c'est une bonne chose ?	oui	78	98,73
Croyez-vous à son succès ?	oui	01	1,26

Source : Enquête CARES-Bénin, 2014

Ce tableau montre que des efforts réels ont été accomplis en matière d'information sur l'existence du RAMU par les administrateurs de l'ANAM. La majorité de la population en a entendu parler à travers les campagnes de sensibilisation et autres publicités. C'est un acquis qui reste malheureusement tempéré par le faible pourcentage des effectifs de ceux qui croient que cette opération sera un succès (moins de 2%). Il y a donc encore des efforts à faire pour obtenir l'adhésion populaire nécessaire au succès et à la viabilité de l'opération.

II.2. Identification des indigents

Officiellement, ce sont les élus locaux qui constituent la cheville ouvrière de l'identification des personnes indigentes, car ils sont censés connaître mieux que quiconque, leurs administrés se trouvant dans le besoin. Sur les 27 chefs de quartier interrogés, seulement 02 (7,40%), reconnaissent avoir été impliqué dans l'opération d'identification des indigents de leurs juridictions. Ce faible pourcentage semble décrédibiliser ladite opération.

II.3. Phase d'inscription des assurés

L'étude a révélé que cette phase importante de l'opérationnalisation du RAMU, a été écourtée dans la plupart des cas. Les six centres indiqués à Cotonou et Porto-Novo sont fermés et il n'a pas été facile d'avoir des informations sur les nouveaux centres. Les usagers sont orientés pour la plupart vers l'ANAM qui est le niveau central. Cette distance créée entre les populations et le centre des formalités d'enrôlement des populations cibles décourage souvent ces dernières et affaiblit l'effectif des inscrits.

II.4. Équipement préalable des centres de santé et formation des personnels

Dans le cadre de cette étude, l'équipe de recherche n'a pu visiter que deux centres de santé inscrits sur la liste des centres conventionnés ou susceptibles de l'être. Pour ces deux centres, les résultats sont décevants s'agissant de la dotation en équipements et du renforcement des capacités des personnels.

Il ressort qu'aucun nouvel équipement n'est encore acquis dans le cadre de l'opérationnalisation de cet important outil de sécurité sanitaire. Les agents interrogés expriment leur perplexité eux-mêmes, étant entendu que l'opération va générer un flux important de patients ou d'usagers que la vétusté des équipements ne peut permettre de prendre en charge de façon optimale. Par ailleurs, aucun renforcement de capacités des agents de ces établissements sanitaires n'a encore été programmé alors que pour faire face à cet afflux annoncé, il est nécessaire de préparer les personnels.

Il faut ajouter aussi que le personnel n'est pas disposé à accompagner cette initiative car elle apparaît comme une menace pour les performances de leurs centres. En effet, les agents interrogés évoquent les expériences des différentes gratuités (césariennes, soins en pédiatrie etc.) et des inconvénients que cela engendre depuis des années. Ils y croient donc peu ou pas du tout. Cette situation fait peser un risque sur les chances de succès de l'effectivité du RAMU.

II.5. Avis des inscrits

La cinquantaine de personnes inscrites que nous avons pu interroger ne sont pas encore bénéficiaires des prestations dans le cadre de l'opérationnalisation du RAMU. Pour 32% d'entre elles, le délai d'attente est déjà dépassé et elles expriment clairement leur amertume. Elles assimilent le RAMU à l'affaire ICC qui a défrayé la chronique au Bénin et dont les auteurs sont actuellement en prison. Environ 27% continuent de croire en cette opération et espèrent en bénéficier bientôt.

III. RECOMMANDATIONS

Les résultats qui découlent du traitement des données collectées au cours de cette étude montrent que le Régime d'Assurance Maladie Universelle peut apporter un plus appréciable pour l'extension de la protection sanitaire des couches les plus défavorisées. En effet, le contenu des prestations permet de prendre en charge de façon satisfaisante les personnes indigentes et leurs familles. Malheureusement, la phase d'opérationnalisation semble biaisée et compromise par un certain nombre de ratés dans le processus.

A ce titre, les recommandations suivantes sont formulées pour apporter les remédiations nécessaires. Ces recommandations sont adressées aux différentes catégories d'acteurs que sont le gouvernement et les collectivités locales, les travailleurs, les Organisations Syndicales.

III.1. Recommandations au gouvernement et aux collectivités locales

La communication gouvernementale autour du RAMU mérite d'être repensée pour éviter que les populations n'interprètent la propagande politique comme signe d'une gratuité totale de l'instrument. Sinon il existe le risque qu'avant même la mise en place du RAMU, les programmes de mutuelles locales disparaissent parce que les populations refuseraient désormais de cotiser pour attendre la gratuité gouvernementale.

La gouvernance globale du processus de mise en œuvre doit également être revue pour adopter dorénavant une approche participative qui prenne en compte les acteurs majeurs dudit processus. Dans ce cadre, le fonctionnement normal du Comité Technique Interministériel (CTI) est une priorité absolue et une urgence à laquelle l'ANAM doit veiller. Dans la même logique, il faut associer intimement les collectivités locales qui doivent d'ailleurs chercher par elles-mêmes à s'impliquer dans ledit processus pour sa réussite. L'association Nationale des Communes du Bénin doit être membre du CTI. Il faut également un dialogue sincère avec les agents des centres de santé afin d'obtenir leur adhésion totale au RAMU car ils constituent un maillon essentiel capable de nuire au succès de l'opération. Ces préalables étant réalisés, il faudra qu'au niveau central et au niveau local, les phases d'identification des indigents et les inscriptions soient reprises avec implication de tous les chefs de quartier. Bien entendu avant tout cela le vote de la loi sur le RAMU s'impose comme un impératif.

III.2. Recommandations aux Organisations Syndicales.

Le RAMU est un outil important pour l'extension de la protection sociale aux travailleurs. Son opérationnalisation doit donc être une préoccupation majeure pour les représentants des travailleurs que sont les Organisations Syndicales. Il est inconcevable que l'on décide du sort de cet outil sans la présence et l'implication effectives des syndicats. C'est une erreur que d'attendre que le gouvernement leur concède cette association de façon spontanée. Ils doivent plutôt l'exiger et se battre pour l'obtenir. L'amélioration de la mise en œuvre du RAMU doit figurer désormais sur les plateformes revendicatives. C'est cela qui permettra d'améliorer le panier de soins et la pertinence des coûts y afférents, d'acquérir l'adhésion des

travailleurs, de renforcer le lobbying pour l'accélération du vote de la loi sur le RAMU.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il apparait important de retenir que le RAMU est un instrument capable d'améliorer véritablement l'accès aux soins de santé par les populations. Mais sa mise en œuvre souffre de beaucoup d'insuffisances qu'il faudra nécessairement corriger dans un bref délai afin d'espérer une adhésion massive et totale. Dans ce processus, les Organisations Syndicales ont un rôle très important à jouer.

C'est dans cette optique que le Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale (CARES) du Bénin a présenté cet état des lieux de l'opérationnalisation du RAMU au Bénin. Le CARES-Bénin entend ainsi contribuer à la réussite de cet important instrument de solidarité nationale et de renforcement de la protection sociale au Bénin.

BIBLIOGRAPHIE

Aboubakar KOTO-YERIMA, Avril 2013, Place et rôles des mutuelles de santé dans l'opérationnalisation du RAMU au Bénin, communication

Cosme KANGNIDE, Avril 2013, le projet de loi sur le régime d'assurance maladie universelle au Bénin, communication.

Rachidi ALADJI BONI, Avril 2013, Radiographie du processus de mise en œuvre du RAMU à Nikki d'AVRIL 2012 à ce jour, communication

République du Bénin, INSAE, Juin 2013, Résultats provisoires du RGPH4

République du Bénin, INSAE, Mai 2012, Enquête démographique et de santé et à indicateurs multiples du Bénin (EDS-MICS IV) 2011-2012, Résultats préliminaires.

TCHIBOZO, H. et BATCHABI, A. D, Octobre 2011, Rapport des travaux d'élaboration de l'avant-projet de loi sur l'assurance maladie universelle au Bénin

TCHIBOZO, H., Avril 2013, Le RAMU en dix questions et réponses, communication.

TCHIBOZO, H., 2011, Rapport d'étape sur le processus de mise en place du RAMU.

ANNEXES

Tableau 3: Structures visitées

N°	Structures	Types de données	Nombre
1.	Centres de santé	Motivation des agents, équipements des centres, nombre d'inscriptions.	19
2.	Chefs de quartier	Identification des indigents, inscription des assurés, appréciation de l'opération	14
3.	Centres d'enrôlement	Opération d'enrôlement, nombre d'enrôlés,	03
4.	Personnes déjà inscrites	Prestations déjà bénéficiées niveau de satisfaction,	47
5	ANAM	Statistiques générales, niveau d'avancement de l'opération	01

Source : Données de l'enquête réalisée par le CARES-Bénin

LA NECESSITE DE LA MISE EN PLACE D'UNE ASSURANCE MALADIE POUR TOUS LES SALARIES AU BURKINA FASO

PAR LE CARES-BURKINA

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES 22

INTRODUCTION 23

I. ETAT DES LIEUX DE L'ASSURANCE MALADIE AU BURKINA FASO 24

I.1. Les offres en matière d'assurance maladie 25

I.2. Spécificité et efficacité des offres existantes 30

I.3. Les suggestions des bénéficiaires de l'assurance maladie 34

II. MODES DE FINANCEMENT ET ANALYSE DES OFFRES 35

II.1. Les modes de financement des offres existantes 35

II.2. Analyse des modes de financement des offres existantes 37

III. QUEL MODE DE FINANCEMENT D'UNE ASSURANCE MALADIE POUR LES TRAVAILLEURS DU BURKINA FASO 39

III.1. Les modèles de protection sociale : Assurance maladie 40

III.2. L'assurance maladie universelle est-elle la solution ? 41

III.3. Le meilleur modèle de financement de l'assurance maladie 42

CONCLUSION 43

BIBLIOGRAPHIE 44

ANNEXE : GUIDE D'ENTRETIEN 45

LISTE DES SIGLES

ADP :	Assemblée des Députés du Peuple
AFD :	Agence Française de Développement
ASECNA :	Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne
CARES :	Comité d'Analyse de Recherche syndicale
CARFO :	Caisse Autonome de Retraite des Fonctionnaires
CCSAM :	Cadre de Concertation des Structures d'Appui aux Mutuelles
CFDT :	Confédération Française Démocratique du Travail
CGT :	Confédération Générale du Travail
CNTB :	Confédération Nationale du Travail du Burkina
CNPB :	Conseil national du patronat Burkinabè
CNSS :	Caisse nationale de Sécurité Sociale
CSB :	Confédération Syndicale Burkinabè
CSI-Afrique :	Confédération Syndicale Internationale Afrique
FAARF :	Fonds Appui aux Activités Rémunératrices des Femmes
GA :	Générale des Assurances
ME :	Ministères de l'Economie et des Finances
MFPTS :	Ministère de la Fonction Publique du Travail et de la Sécurité
OMS :	Organisation Mondiale de la Santé
ONS :	Organisation Nationale des Syndicats Libres
OST :	Office de Santé des Travailleurs
PIB :	Produit Intérieur Brut
UAB :	Union des Assurances du Burkina
USTB :	Union Syndicales des Travailleurs du Burkina
UEMOA:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
SCADD :	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
SONABEL :	Nationale d'Electricité du Burkina
SONAR :	Société Nationale d'Assurance et de Réassurance
SN-CITEC:	Société Nouvelle Compagnie
TDR :	Termes de Référence
VIH/SIDA :	Virus Immunodéficience humain / Syndrome de l'Immuno Déficience Acquis.

INTRODUCTION

Depuis les indépendances des années soixante, le syndicalisme africain joue un rôle majeur sur les chantiers du développement économique et social. En Afrique, les syndicats sont des partenaires crédibles du dialogue social, à cause de leur force de proposition et de leur capacité de mobilisation des travailleurs autour de leurs intérêts socioéconomiques mais aussi des populations en général. De nos jours sur plusieurs fronts de luttes pour le développement, la justice et la paix, leur action est complémentaire à celle menée par d'autres familles d'acteurs de la société civile.

Malgré leur apport en tant que force de travail, créateurs de richesse, les travailleurs ne bénéficient pas de protection sociale à la hauteur des risques auxquels ils sont exposés et des sacrifices qu'ils consentent. Pourtant, l'Article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* dispose que: « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Au Burkina Faso, sur une population estimée à 16 248 558 d'habitants (projection INSD de 2011), on dénombre 125000 travailleurs à la fonction publique (Recensement des agents de la fonction publique 2013) et 260000 travailleurs (Annuaire statistique n°09-2011 de la CNSS) pour le secteur privé formel. Par ailleurs, en matière de protection sociale, seuls les 260000 travailleurs cotisant à la CNSS bénéficient de l'assurance maladie professionnelle et accident de travail. A ceux-ci on peut ajouter 103373 mutualistes de santé qui bénéficient d'une certaine prise en charge maladie. Ainsi, il ressort qu'au Burkina Faso seulement une petite minorité de travailleurs (moins de 5%) bénéficient d'une certaine assurance maladie. Pourtant, la maladie est cause de souffrance et d'absentéisme pour beaucoup de travailleurs et sa non prise en charge par l'employeur, source de démotivation.

Le Conseil National du Patronat Burkinabè (CNPB) reconnait cette situation qui est préjudiciable à la productivité des entreprises et un frein au développement socioéconomique. Ainsi, il affirma que l'amélioration de la compétitivité et la performance des entreprises ne saura se réaliser sans qu'un accent particulier soit mis sur la protection des travailleurs et de l'outil de travail.

Faire l'état des lieux de l'assurance maladie au Burkina Faso est l'objectif général de cette étude sur le thème : *« Travailler à la mise en place d'une assurance maladie pour tous les travailleurs du Burkina ».*

Plus spécifiquement, il sera question de faire l'état des lieux des mécanismes existants de l'assurance maladie pour les travailleurs, d'analyser leurs modes de financement et de faire une proposition de mode de financement pouvant garantir une assurance maladie à tous les travailleurs au Burkina Faso.

Pour y parvenir, les membres de l'équipe de recherche se sont attachés à identifier les acteurs qui interviennent dans le domaine de l'assurance maladie et à collecter la documentation en lien avec le sujet notamment les études et documents traitant de l'assurance maladie. L'exploitation de la documentation a facilité l'identification des informations nécessaires complémentaires pour réaliser la recherche et la rédaction des guides d'entretien en vue de la collecte d'information auprès des groupes cibles. Pour atteindre les objectifs de l'étude, l'approche méthodologique retenue a privilégiée trois axes :

1- La recherche documentaire en vue d'obtenir des documents et publications portant sur l'assurance maladie ;
2- La collecte d'informations et de données sur la base d'un guide d'entretien auprès de trois groupes cibles :
   - des travailleurs d'une entreprise privée (SN-CITEC), de quatre sociétés d'Etat (SONABEL, CARFO, CNSS, OST), d'une organisation inter africaine (l'ASECNA) et de la fonction publique ;
   - des secrétaires généraux de centrale syndicale;
   - des membres et des dirigeants de mutuelle santé.
3- L'analyse et le traitement des informations et de données.

Ce rapport présente les résultats de l'étude à travers trois sections. La première section portant sur l'état des lieux de l'assurance maladie au Burkina Faso répertorie les offres existantes, analyse les spécificités et l'efficacité de ces offres et expose les suggestions des bénéficiaires. La deuxième section se penche sur les modes de financement et procède à une analyse des offres en matière d'assurance maladie. La troisième section enfin, est consacrée à la problématique d'un meilleur mode de financement d'une assurance maladie pour les travailleurs.

I. ETAT DES LIEUX DE L'ASSURANCE MALADIE AU BURKINA FASO

De nos jours, les discours politiques expriment une volonté de créer les conditions d'un développement socioéconomique du Burkina Faso qui s'appuie sur les efforts de tous. Cependant, force est de reconnaître qu'un

des volets fondamentaux d'une politique de développement notamment la protection sociale n'occupe pas la place qu'elle mérite. Surtout l'assurance maladie qui puisse mettre le travailleur et sa famille à l'abri de la hantise liée à la prise en charge des soins de santé en cas de maladie. En effet, l'assurance maladie ne peut pas empêcher la survenue de la maladie, elle peut sans doute limiter ses conséquences négatives sur le travailleur et sur l'employeur.

Néanmoins, ce qui est mis en œuvre en matière de protection sociale relève d'un cadre institutionnel chapoté par le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de la fonction publique du travail et de la sécurité sociale et le Ministère de la Santé. Le Ministère de l'Economie et des Finances assure la tutelle financière des organismes de prévoyance sociale et pilote la politique nationale de protection sociale. Le Ministère de la Santé assure la tutelle opérationnelle de mise en œuvre de la politique de prise en charge de la santé des travailleurs. C'est cette mission qui est dévolue à l'office de Santé des Travailleurs. Le Ministère de la fonction publique du travail et de la sécurité sociale assure le pilotage de la politique nationale du travail, la tutelle des mutuelles sociales ainsi que la Tutelle technique des organismes de prévoyance sociale, qui sont :

- La Caisse Nationale de Sécurité Sociale.
- La Caisse Autonome de Retraite des Fonctionnaires.

La prise en charge de la maladie sur le plan institutionnel se caractérise par un certain nombre d'offres publiques et privées.

I.1. Les offres en matière d'assurance maladie

Pour assurer la prise en charge de la maladie, des mesures sont prises par l'Etat Burkinabè tendant soit à garantir des soins aux travailleurs de la fonction publique, aux travailleurs des entreprises privées ainsi qu'aux populations en général.

I.1.1. La prise en charge des soins de santé des agents de la fonction publique

La prise en charge des soins de santé des agents de la fonction publique est régie par la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998 qui en fixe le principe. Sa mise en œuvre opérationnelle est assurée par la Caisse Autonome de Retraite des Fonctionnaires (CARFO) au profit des :

- fonctionnaires, militaires, magistrats (loi n°47/94/ADP du 29 nov. 1994) ;
- agents contractuels de la fonction publique (loi n°006/2001/AN, 17 mai 2001) ;
- agents des collectivités locales et des établissements publics de l'Etat.

La loi N°022-2006/AN portant régime de prévention et de réparation des risques professionnels applicable aux agents de la fonction publique, aux militaires et aux magistrats ainsi que les textes d'application ont été votés le 16 novembre 2006. Par cette loi, la CARFO prend en charge les soins médicaux de tout fonctionnaire, victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

Les travailleurs tout comme l'ensemble des citoyens burkinabè bénéficient :

- du subventionnement des soins obstétricaux et néonataux ;
- de la gratuité des Anti Rétro Viraux dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA ;
- d'une prise en charge gratuite des maladies dites sociales (tuberculose, lèpre, etc.).

I.1.2. La prise en charge des soins de santé des travailleurs du privé

Une prise en charge partielle de la santé des travailleurs régis par le code du travail est assurée par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) à travers les volets risques professionnels et allocations familiales de ses prestations. Cette prise en charge profite à tous les travailleurs salariés résidant au Burkina Faso relevant du code du travail ; ainsi qu'aux apprentis, aux élèves et étudiants des écoles ou centres de formation professionnelles. A travers la branche risques professionnels, la CNSS prend en charge les accidents de travail et les maladies professionnelles. Certains agents contractuels de l'Etat bénéficient des services de la CNSS à travers la branche allocations familiales, prestations de maternité et des allocations prénatales.

I.1.3. L'Office de Santé des Travailleurs (OST)

L'OST est une structure créée par l'Etat avec pour objectif fondamental de promouvoir et maintenir le plus haut niveau possible de bien-être physique, mental de tous les travailleurs de toutes les professions. Son activité tend surtout vers la prévention des risques encourus par le travailleur à son poste ou à l'occasion de l'exercice de son travail.

L'OST offre des services de soins curatifs et effectue les différentes visites médicales imposées par le code du travail, notamment :

- la visite d'embauche pour statuer sur l'aptitude du travailleur au poste solliciter ou offert par l'employeur ;
- la visite périodique ou annuelle statuant sur le maintien de cette aptitude ;

- la visite de surveillance médicale spéciale pour certains postes, certains travaux ;
- les consultations et soins courants à la demande des travailleurs.

L'OST met à la disposition des entreprises ou groupes d'entreprises un personnel de santé pour leur infirmerie.

I.1.4. Les mutuelles de santé

Face à l'offre publique insuffisante, aux conditions inadaptées en matière d'assurance maladie et aux offres des compagnies d'assurance à but lucratif qui ne répondent pas aux besoins de la majorité des burkinabè, se sont développées çà et là des mutuelles de santé. Ces initiatives sont accompagnées par l'Etat et divers partenaires techniques et financiers. Ces mutuelles proposent une couverture de santé ouverte aux travailleurs de la fonction publique, du privé mais aussi à ceux de l'économie informelle urbaine et rurale.

Pour l'UEMOA, une mutuelle de santé est un *« Groupement qui, essentiellement au moyen des cotisations de leurs membres, se propose de mener, dans l'intérêt de ceux-ci et de leurs ayants droit, une action de prévoyance, d'entraide et de solidarité visant la prévention des risques sociaux liés à la personne et la réparation de leurs conséquences ».*

Selon l'ANMCWSM/BIT-ACOPAM, une mutuelle de santé peut être définie comme *« une association facultative de personnes (donc à adhésion libre) à but non lucratif, dont la base de fonctionnement est la solidarité entre tous les membres. Au moyen de ses cotisations principalement et sur la base de leurs décisions elle mène en leur faveur et en celle de leur famille, une action de prévoyance, d'entraide et de solidarité, dans le domaine des risques sociaux ».*

Les mutuelles de santé proposent de la micro-assurance santé. Elles interviennent au premier plan et sur la base de mécanismes de tiers payant pour la couverture des soins de santé primaires et, dans certains cas, secondaires. En 2000, il y avait 64 mutuelles de santé au Burkina Faso. Le chiffre est passé à 136 en 2003. En 2005, de source du ministère de la santé, il y avait 144 mutuelles dont 25 mutuelles du secteur formel avec 41 800 membres; 119 mutuelles de l'économie informelle urbaine et rurale avec 18 900 membres. En 2011, l'ASMADE a recensé 205 mutuelles dont 63,9% sont des mutuelles de santé classique.

Selon le dernier inventaire des mutuelles sociales du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale, réalisé en juillet 2013, 188 mutuelles fonctionnelles ont été dénombrées avec 103 373 adhérents et 256 015 bénéficiaires. Parmi ces mutuelles, 56% sont des mutuelles de santé classiques soit 105 mutuelles, 18% soit 38 mutuelles

professionnelles, 10,7% soit 22 systèmes de partage des coûts, 8% soit 9 systèmes de prépaiement et 2 caisses de solidarité représentant 2% des mutuelles dénombrées.

Les différentes sources ne fournissent pas tous les détails pour faciliter l'analyse. En effet, les détails sur les effectifs des adhérents, ceux des bénéficiaires ainsi que les montants mobilisés annuellement. Néanmoins, on peut remarquer que depuis 2000, la tendance est à l'augmentation du nombre des mutuelles et celui des adhérents. Cet engouement exprime l'intérêt des populations pour la prise en charge des maladies susceptibles de leur arriver.

I.1.5. La prise en charge médicale par les entreprises

Dans certaines entreprises privées du Burkina Faso, grâce à l'action des organisations syndicales et à la volonté des dirigeants, une prise en charge médicale est offerte aux travailleurs. Pour certaines d'entre elles, cette prise en charge s'étend aux membres de leurs familles et consiste pour l'entreprise à dégager dans son budget, un montant forfaitaire annuel pour financer les soins de santé de son personnel. Ainsi, chaque fois qu'un travailleur est malade, il va en consultation et tout acte médical (ordonnance, examen médical, consultation spécialisée), est pris en charge par l'entreprise en tout ou partie.

Les conditionnalités diffèrent d'une entreprise à l'autre, mais en général cela concerne les frais de consultation médicales, l'achat des médicaments, les frais d'hospitalisation, d'évacuation sanitaire, et de soutient pour certains malades comme les travailleurs souffrant du VIH/SIDA. Cette prise en charge peut se faire directement au sein de l'entreprise par l'intermédiaire d'une société d'assurance. Les montants alloués par rubrique vont de 100% illimité, 100% limité à un plafond annuel à 70% avec ou sans plafond annuel.

I.1.6. Les entreprises d'assurance privée à but lucratif

Plus d'une dizaine de compagnies d'assurance privées offrent l'assurance santé à leur clientèle. Selon le montant souscrit et les modalités pour la prise en charge, la compagnie prend en charge ou rembourse les dépenses en cas de maladie. Il s'agit entre autres, de SONAR-IARD, SONAR-Vie, AGF Assurance Burkina, AGF Assurance vie Burkina, UAB-Vie, UAB-IARD. GA et COLINA Assurance. Le montant de leurs primes et les conditions d'adhésion constituent de sérieuses barrières au recours à leur offre.

Tableau1 : Récapitulatif des offres

Nature	Prestations offertes	Populations cibles
CARFO	*Les prestations vieillesses* - Pension de retraite vieillesse - Allocation forfaitaire - La pension d'invalidité - La pension de survivant - Les prestations contre les risques professionnels - Soins médicaux - La rente d'incapacité temporaire ou permanente de travail - Allocation d'incapacité - Rente ou allocation de survivant - Le maintien du salaire ou du traitement en cas d'incapacité temporaire	- Fonctionnaires, Militaires, Magistrats - Agents contractuels de la fonction publique - Agents des collectivités locales et des établissements publics de l'Etat.
CNSS	*Branche des prestations familiales* - Prestations de maternité - Allocations prénatales - Prestations familiales : 2000 F/enfant/mois *Branche vieillesse invalidité décès* - La pension de retraite avec annuité à 2% depuis 1er janvier 2011 (âge de la retraite entre 56 et 63 ans) - Pension d'invalidité et pension anticipée - Allocation de vieillesse et allocation de survivant - Pension de survivants *Branche des risques professionnels* - Soins médicaux - Indemnité journalière - La rente d'incapacité - La rente d'ayant droit -	- Tous les travailleurs salariés déclarés résidents au Burkina Faso - Les agents de l'Etat relevant du code du travail - Les apprentis, aux élèves et étudiants des écoles ou centre de formation professionnelles couverts pour les risques professionnels.
OST	- La visite d'embauche pour statuer sur l'aptitude du travailleur au poste solliciter ou offert par l'employeur. - La visite périodique ou annuelle statuant sur le	- Travailleurs des entreprises et services à caractère privé et parapublic

Nature	Prestations offertes	Populations cibles
	maintien de cette aptitude. - La visite de surveillance médicale spéciale pour certains postes, certains travaux. - Les consultations et soins courants à la demande des travailleurs.	
MUTUELLES DE SANTE	- Soins de santé - Allocations journalières - Rente périodique - Allocation de pension - Allocation et services funéraires	*Aux adhérents* - Travailleurs du public - Travailleurs du privé - Travailleurs de l'économie informelle - Population urbaine et rurale
LA PRISE EN CHARGE MEDICALE PAR LES ENTREPRISES	*Prise en charge totale ou partielle* - frais pharmaceutiques - frais de consultation - frais d'hospitalisation - frais d'évacuation sanitaire - allocation et frais funéraires	- Travailleurs sous contrat à durée indéterminée
COMPAGNIES D'ASSURANCE PRIVEES	*Prise en charge conditionnelle* - frais pharmaceutiques - frais de consultation - frais d'hospitalisation - frais d'évacuation sanitaire	*Aux adhérents* - Travailleurs du secteur formel - Travailleurs de l'économie informelle - Population urbaine et rurale

Sources : Informations issues de la documentation

I.2. Spécificité et efficacité des offres existantes

En référence aux conventions internationales qu'il a ratifiées, le Burkina Faso met en œuvre une politique d'assurance maladie à travers un certain nombre d'institutions publiques avec des résultats plus ou moins mitigés. Si pendant plusieurs années l'offre publique a visé les travailleurs des entreprises privées ; des mesures récentes ont permis la prise en compte des travailleurs de la fonction publique. On remarque aussi l'émergence d'initiatives collectives dans ce sens au bénéfice des populations en général.

I.2.1. Les institutions publiques (CARFO, CNSS, OST)

La prise en charge de la santé des travailleurs par les institutions publiques reste en deçà des attentes des bénéficiaires.

La convention n°102 de 1952 portant sur la sécurité sociale de l'OIT établit les normes minimums pour le niveau des prestations de sécurité sociale et les conditions sous lesquelles elles sont attribuées. Elle couvre les neuf branches principales de la sécurité sociale: soins de santé, maladie, chômage, vieillesse, accident de travail, famille, maternité, prestations d'invalidité et de survivants.

Le Burkina Faso n'assure que le strict minimum après les 54 ans d'indépendance.
La CARFO malgré la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998 et la loi N°022-2006/AN du 16 novembre 2006 n'a commencé la mise en œuvre qu'en mars 2010. Ces prestations sont résumées dans le tableau 2 ci-après.

Tableau 2 : Evolution comparée des cotisations et prestations pour accident de travail (AT) et maladies professionnelles (MP) déclarés à la CARFO, 2010 et 2012.

Années	A/T	M/P	Cotisations (ordonnancées)	Prestations (rente d'incapacité et soins médicaux)	Taux
2010*	35	2	2 047 873 706	87 982 456	4%
2011	66	1	2 211 934 863	90 681 581	4%
2012	63		2 662 330 930	106 388 077	3,9%

Source: DRC/CARFO 2013.
* Les données de l'année 2010 concernent uniquement la période de mars à décembre.

Ce tableau montre que le nombre de travailleurs pris en charge par la CARFO au titre des maladies professionnelles est insignifiant, mais il faut prendre en compte le fait qu'elle est à ses débuts. Par ailleurs, 91% des 21 fonctionnaires interrogés sur le sujet ignorent l'existence d'une prise en charge des maladies professionnelles et accidents de travail par la CARFO. Un rapport relatif à la mise en œuvre du régime des risques professionnels de 2013 conforte ce déficit d'information. En effet, selon ce rapport, « après quatre années de mise en œuvre de la loi, il ressort que les demandes en réparation des risques se concentrent principalement au niveau de cinq ministères :

- le ministère de la défense, 64,42% ;
- le ministère de l'économie et des finances, 7,21% ;
- le ministère de la santé, 7,21% ;
- le ministère de l'administration territoriale, 4,33% ;
- le ministère de l'enseignement de base, 5,29%.

On peut conclure que la CARFO doit encore entreprendre une campagne de sensibilisation pour informer davantage les fonctionnaires par des moyens appropriés en impliquant tous les ministères et les organisations syndicales.

L'offre pour les travailleurs du secteur privé formel se limite aux accidents de travail et maladies professionnelles. A travers les statistiques de la CNSS ce qui attire l'attention c'est le nombre déclaré des maladies professionnelles. En 5 ans, on a dénombré que 11 cas de maladies professionnelles (Tableau 3).

Tableau 3 : Evolution comparée des cotisations et prestations pour accident de travail (AT) et maladies professionnelles (MP) déclarés à la CNSS 2007 à 2011.

Années	A/T	M/P	Cotisations	Prestations	Taux
2007	1508	4	4 717 167 664	884 753 360	18,76
2008	1528	4	5 276 111 540	891 121 670	16,89
2009	1672	1	5 973 204 330	1 002 575 250	16,78
2010	1613	-	6 825 719 370	975 650 820	14,29
2011	1810	2	7 476 575 010	1 099 961 990	14,71

Source : Extraits de l'annuaire statistique n°09-2011 de la CNSS

On se rend compte ainsi que la prise en charge des maladies professionnelles est dérisoire.

Ces chiffres sur les maladies professionnelles ne donnent-elles pas raison à ceux qui disent que les maladies professionnelles prise en charge par la CNSS ne sont pas connues et ceux qui en ont connaissance affirment qu'elles ne sont pas adaptées aux conditions et réalités du travail au Burkina Faso. Certains relèvent que, faire reconnaître une maladie professionnelle est un véritable chemin de croix. En effet, certaines maladies sont contractées sur le lieu du travail ou à l'occasion de l'exécution du travail et ne figurent pas sur la liste officielle des maladies de travail. Aussi plusieurs personnes enquêtées sur la question de prise en charge de certains malades à la CNSS, soulignent une maltraitance psychologique de la part de certains médecins conseil qui découragent les malades.

L'offre de l'OST pour la prévention, les soins et les visites médicales courantes laisse à désirer. Par exemple, le personnel de cet office ne dispose pas de moyens logistique et de plateaux technique minimum pour mener à bien leur mission. Pour l'ensemble du territoire, il ne dispose de bureau qu'à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso.

I.2.2. Les mutuelles de santé

Les mutuelles de santé constituent une volonté des populations à la base à prendre en main leur santé. Il existe une volonté politique au niveau du ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale (MFPTSS) pour mettre l'accent sur le développement des mutuelles de santé. Ces mutuelles pourraient couvrir non seulement les travailleurs du secteur formel, mais aussi ceux de l'économie informelle urbaine et rurale. Cette perspective a attiré l'attention de plusieurs partenaires techniques et

financiers qui le soutiennent. Selon les bénéficiaires, les mutuelles répondent à certaines de leurs besoins même s'ils assurent qu'elles ne résolvent pas tous leurs problèmes de santé. Les services qu'elles proposent sont :

- les soins de santé en cas de maladie ;
- les allocations journalières en cas d'incapacité de travail découlant d'un accident ou d'une maladie ;
- une rente périodique en cas d'invalidité suite d'un accident ou d'une maladie ;
- une allocation de pension à la vieillesse ;
- une allocation et services funéraires en cas de décès.

Il faut souligner qu'en plus des mutuelles de santé classiques, il existe des mutuelles dont l'activité s'étend à d'autres domaines pour prendre des formes de caisse de solidarité, d'épargne crédit. Les caisses de solidarité par exemple mènent des activités sportives et de détente pour leurs membres.

Dans la plupart des mutuelles, la couverture concerne les soins de santé primaires et, dans de rares cas, les soins de santé secondaires. La viabilité de ces mutuelles, qui sont dans un état embryonnaire, est précaire à cause de leur couverture limitée, leur manque de moyens matériels et financiers, ainsi que de ressources humaines qualifiées.

I.2.3. La prise en charge médicale par les entreprises

C'est une assurance de proximité dont la plupart des bénéficiaires en sont satisfaits. En cas de maladie, sa mise en route est immédiate et le travailleur est soulagé en ce qui concerne la disponibilité financière pour sa prise en charge. Certaines entreprises signent des contrats d'assurance avec des assureurs privés, où les différents frais sont supportés par la compagnie d'assurance. Certaines entreprises par contre assurent entre 40 et 80% du coût et le reste à la charge du travailleur. Pour ceux des travailleurs qui en bénéficient c'est une véritable source de motivation et pour les entreprises, une source de rendement.

I.2.4. Les entreprises d'assurance privée à but lucratif

Ces offres répondent aux besoins d'une minorité de travailleurs et concernent seulement les plus aisés (cadres supérieurs, dirigeants, surtout les professions libérales).

I.3. Les suggestions des bénéficiaires de l'assurance maladie

Tous les bénéficiaires des offres en matière d'assurance maladie sont unanimes sur leur pertinence mais tous estiment que ces offres ne répondent qu'à une partie de leurs besoins. Ils soulignent la nécessité d'une meilleure organisation et même d'une adaptabilité des offres pour mieux les satisfaire. Face aux défis nouveaux liés à la prise en charge des soins de santé notamment la perte de toute forme de solidarité mécanique.

I.3.1. Sur les offres publiques

Les bénéficiaires des prestations de l'offre publique de la protection sociale en général au profit des travailleurs suggèrent :

- une meilleure information sur la prise en charge des accidents de travail et des maladies professionnelles par la CARFO ;
- l'assouplissement des conditions de reconnaissance des maladies professionnelles par la CNSS ;
- la mise en œuvre rapide d'une assurance maladie à leur profit ;
- l'implication des syndicats à toutes les instances de mise en œuvre de l'assurance maladie et leur participation à la gouvernance ;
- une meilleure dotation de l'OST en ressources humaines, logistique et en plateau technique afin qu'il puisse répondre efficacement aux attentes des travailleurs en matière de santé.

I.3.2. Sur les mutuelles de santé

Pour ceux qui adhèrent aux mutuelles de santé, et leurs partenaires les suggestions vont dans le sens :

- d'une amélioration du financement (un soutien plus accru de l'Etat et des partenaires techniques et financiers) ;
- du renforcement de la mobilisation sociale et de la gestion des mutuelles ;
- d'une professionnalisation et une meilleure structuration des mutuelles ;
- de la consolidation et du renforcement des initiatives existantes ;
- de la mise en place effective de l'assurance maladie universelle.

I.3.3. Sur la prise en charge médicale par les entreprises

Les travailleurs dont l'entreprise développe l'assurance interne en sont satisfaits. Toutefois, ils suggèrent une amélioration des conditions d'octrois

et des montants en leur faveur ; notamment, l'extension de la prise en charge des soins de santé pour les membres de leurs familles nucléaires.

I.3.4. Sur les compagnies d'assurance

Ceux qui ont souscrit à des assurances auprès des compagnies d'assurance à but lucratif, demandent un assouplissement des conditions de sa mise en route en cas de maladie.

II. MODES DE FINANCEMENT ET ANALYSE DES OFFRES

Le financement de la protection sociale en général et de l'assurance maladie en particulier constitue une véritable problématique au Burkina Faso. En effet, du fait même que le pays est pauvre, la protection sociale est une priorité puisque les populations n'ont pas les moyens pour assurer leur quotidien encore moins pour la prise en charge des soins de santé. Aussi, du fait du niveau de pauvreté dans le pays, tous les besoins des populations sont prioritaires à tel point que la répartition des maigres ressources financières de l'Etat est difficile. Alors, comment se fait le financement des offres existantes ?

II.1. Les modes de financement des offres existantes

Que ce soit les offres publiques ou privées, le financement se fait sur la base d'une contribution de l'assuré, des ressources générées par des placements, l'Etat ou les entreprises.

➔ Les institutions publiques (CARFO, CNSS, OST)

Le financement des prestations des institutions publiques est assuré à la CNSS et à la CARFO, par les cotisations obligatoires des travailleurs et des employeurs. L'OST est financé par les employeurs et l'Etat. Pour le moment ces institutions ne prennent pas en charge les soins maladie des travailleurs. La CNSS et la CARFO assurent les accidents de travail et les maladies professionnelles, l'un pour les agents du privé et l'autre pour le secteur public.

Au niveau de la CNSS par exemple, le taux d'appel des cotisations du régime de sécurité sociale géré par cette institution est fixé par le décret 2003-252 du 20 mai 2003. Ce taux, pour l'ensemble des branches, est de **21,5 %** réparti ainsi qu'il suit :

- Part patronale : **16%**
  - 7% au titre de la branche des Prestations Familiales ;
  - 3,5% au titre de la branche Risques Professionnels ;
  - 5,5% au titre de la branche Assurance – Vieillesse.

- • Part ouvrière : **5,5 %** et ne concerne que la branche des pensions.

Au niveau de la CARFO, dans le cadre de l'assurance retraite, le financement des prestations est assuré par des cotisations dont les taux varient entre 21,5% et 23,5% du solde indiciaire ou salaire de base répartis comme suit : 8% à la charge de l'employé, 13,5% (12% pour les pensions de retraite et 1,5% au titre des risques professionnels) à la charge de l'Etat employeur et 15,5% (14% pour les pensions de retraite et 1,5% au titre des risques professionnels) pour les employeurs des assurés en position de détachement.

➔ **Les mutuelles de santé**

Comme acteurs de l'assurance maladie, les mutuelles de santé ont une multitude de modes de financement. Cela en référence aux objectifs qu'elles s'assignent et leur mode de fonctionnement. Le contexte du Burkina Faso permet de considérer 4 principaux types de mutuelles de santé :

1. *Les mutuelles de santé classiques*

Le financement d'une mutuelle de santé classique se fait essentiellement par les frais d'adhésion et les cotisations de ses membres. C'est à partir des cotisations qu'elle garantit à ses membres le paiement ou le remboursement de toute ou partie du coût de leurs soins de santé. Elles peuvent bénéficier de subvention et de soutien divers. En dehors de mutuelles classiques de santé qui couvrent les risques sociaux, il existe d'autres offres qui ont plusieurs dénominations.

2. *Les caisses de solidarité*

Une caisse de solidarité avec volet santé est une structure spécifique aux travailleurs d'une entreprise donnée. Ces caisses de solidarité se forment suivant une logique qui formalise une pratique d'entraide informelle qui existait au préalable entre les travailleurs de l'entreprise. Son but est l'entraide mutuelle. Les caisses de solidarité ont cette spécificité d'avoir un volet santé ou de couvertures de certains risques de santé. Elle est financée par des cotisations et les frais d'adhésion. Chaque membre bénéficie d'un soutien financier en cas de maladie ou de décès.

3. *Les systèmes de pré paiement mutualisé*

C'est une offre de certaines formations sanitaires notamment les Centres de Santé Primaires dans le but d'améliorer l'accès aux soins de santé des populations. Ceux qui adhèrent versent chacun un montant convenu, en une ou plusieurs tranches par an, afin de bénéficier des soins de santé en cas de maladie.

4. *Les initiatives de couplage crédit-épargne*

C'est une initiative du Fonds Appui aux Activités Rémunératrices des Femmes, une institution de micro finance orientée spécifiquement vers les femmes. Ce fond, financé par l'Etat et l'Organisation Mondiale de la Santé

vise l'amélioration de l'état de santé des clientes du FAARF et de leurs familles. Cette épargne pour la santé est financée par l'affectation d'une partie de l'épargne collectée auprès des femmes à une caisse commune destinée à couvrir leurs dépenses de santé.

➔ **La prise en charge médicale par les entreprises**

Cette assurance est essentiellement financée par le budget de l'entreprise.

➔ **Les entreprises d'assurance privée à but lucratif**

L'assurance maladie est financée par les compagnies d'assurance privée sur la base de souscription volontaire des assurés et des produits des placements.

II.2. Analyse des modes de financement des offres existantes

Il existe une multitude de modes de financement des offres en matière d'assurance maladie au Burkina Faso. Le financement public a montré ses limites car ne répondant pas aux aspirations des travailleurs. Il manque une réelle volonté politique pour assurer le financement de l'assurance maladie pour les travailleurs.

Pour preuves :

- La CNSS, après plus de 50 ans d'expérience n'offre toujours pas une véritable assurance maladie ; son action se résume à la prise en charge des Accidents de Travail et des Maladies Professionnelles (AT/MP).

- La CARFO a commencé seulement en 2010 l'opérationnalisation de la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998, relative aux AT/MP.

- L'OST assure la visite médicale annuelle des travailleurs du privé et du public, mais il lui manque des moyens matériels pour répondre aux attentes des travailleurs ; étant donné que son plateau technique est désuet.

Les expériences intéressantes se retrouvent au niveau des mutuelles de santé et au sein des entreprises qui offrent une prise en charge maladie.

Au niveau des mutuelles de santé, les membres eux-mêmes conviennent sur toutes les conditions de l'assurance :

- les montants à cotiser par personne ;
- la périodicité des versements des cotisations ;
- la mise en place des organes de gestion ;
- les montants et l'étendue de la prise en charge ;
- les délais de paiement.

Les mutuelles apparaissent comme une assurance maladie de proximité qui génère une réelle solidarité agissante entre les membres.

Le financement de la prise en charge maladie au sein des entreprises est en général du ressort de l'employeur. Son budget est annuel et le montant dépend de l'étendue de la prise en charge. Les expériences sont diverses mais dans la plus part, la prise en charge concerne soit le travailleur seul ou est étendue aux membres de sa famille nucléaire. Les conditions de la prise en charge sont négociées avec les travailleurs. Quand la prise en charge n'est pas totale, le travailleur paye de lui-même un complément qui se situe entre 20% et 40% du montant des soins médicaux. C'est un véritable moyen de motivation des travailleurs.

S'agissant du financement de l'assurance maladie par les compagnies d'assurance, les offres sont alléchantes mais les conditions ne sont pas à la portée de la majorité des travailleurs. Ils sont essentiellement faits sur la base d'un montant souscrit qui donne droit à un montant annuel de prise en charge en cas de besoin.

Tableau 4 : Récapitulatif des modes de financement

Nature	**Mode de financement**	**observations**
CARFO	- Cotisation obligatoires des travailleurs - Cotisation de l'Etat - Produits financiers - Activités annexes - Autres ressources	Assurance les AT/MP
CNSS	- Cotisation obligatoires des travailleurs - Cotisation obligatoire des employeurs - Produits financiers - Activités annexes - Autres ressources	Couvre seulement trois des neuf risques sociaux identifiés par l'OIT
OST	- Contribution des entreprises - Subvention de l'Etat	Manque de ressources pour accomplir ses missions
MUTUELLES DE SANTE	- Cotisation des adhérents - Contribution des partenaires techniques et financiers - Activités annexes	En coure de développement Moyens limité Manque de ressource humaine pour la gestion

Nature	Mode de financement	observations
LA PRISE EN CHARGE MEDICALE PAR LES ENTREPRISES	- Budget de l'entreprise	Assurance de proximité
COMPAGNIES D'ASSURANCE PRIVEES	- Cotisation volontaire des adhérents	Conditions hors de portée de la majorité des populations

Sources : Informations issues de l'enquête

III. QUEL MODE DE FINANCEMENT D'UNE ASSURANCE MALADIE POUR LES TRAVAILLEURS DU BURKINA FASO

Tomber malade n'est jamais souhaité ; nous prenons toujours des dispositions pour ne pas tomber malade et pour protéger les nôtres mais la maladie nous arrive un jour ou l'autre.

Etre malade engendre des soins coûteux, entraine parfois un arrêt de travail. L'assurance maladie vient pallier aux difficultés financières. Ne dit-on pas que *« prévenir vaut mieux que guérir ?»* Une assurance maladie pour les travailleurs au Burkina Faso est une nécessité qu'il faut instaurer urgemment. Même si certains pensent que le financement de la protection sociale dont l'assurance maladie est un élément constitutif s'avère être un fardeau pour les entreprises et freine le développement économique et la compétitivité, cela mérite d'être relativisé parce qu'elle est un amortisseur de crise, un facteur de motivation des travailleurs.

En tant que pays pauvre très endetté, le Burkina a besoin de travailleurs en bonne santé, motivés sur ses différents chantiers de développement. Pour y parvenir, une réelle politique de promotion de l'assurance maladie pour les travailleurs, peut booster le développement. En effet, les travailleurs en bonne santé sont plus productifs que les travailleurs malades. D'ailleurs, selon l'OMS, il existe une corrélation entre espérance de vie et croissance: l'allongement de 10% de la durée de la vie permet d'accroître le PIB de 0,3 à 0,4%.

III.1. Les modèles de protection sociale : Assurance maladie

Il existe plusieurs expériences qui font leurs preuves dans des contextes différents en matière d'assurance maladie. Dans les pays développés, on constate plusieurs types ou modèles de protection sociale.

1) Le type « corporatiste conservateur »

Ce modèle est pratiqué en Allemagne, en France, en Autriche, au Luxembourg et en Belgique. Ce type d'assurance est essentiellement caractérisé par:

- des cotisations sociales (salariales et patronales) pour financer en majorité les risques maladie ;
- l'existence de caisses d'assurance maladie dans lesquelles siègent des représentants des syndicats de salariés et les organisations patronales ;
- la diversité et une grande autonomie de caisse d'assurance maladie qui fixent librement leur taux de cotisation ;
- le tiers-payant y est quasi généralisé ;
- la négociation collective entre les caisses et les représentants des médecins et les hôpitaux est dynamique sur les conditions de la prise en charge ;
- une décentralisation soutenue avec une prise en charge de proximité dans les hôpitaux ;

2) Le type « social-démocrate »

Il est en vigueur en Suède et au Danemark. Les prestations y sont forfaitaires et les montants sont élevés. Il est financé en grande partie sur la base des impôts. En Suède par exemple, les soins de santé sont financés par un système national d'assurance maladie basé sur un principe fondamental: le droit aux soins de santé est identique pour tous. L'assurance maladie est financée par l'impôt avec prélèvement à la source sur les revenus des assurés ainsi que des taxes.

L'ensemble des assurances sociales est géré par l'agence suédoise de la sécurité sociale dont les activités en matière d'assurance maladie sont suivies et évaluées annuellement sur la base d'objectifs préalablement fixés par l'Etat. De plus en plus de Suédois contractent une assurance maladie privée pour éviter d'avoir à attendre trop longtemps la disponibilité d'un spécialiste.

3) Le type « libéral »

On retrouve ce type d'assurance au Royaume-Uni, en Irlande et aux USA. Les prestations y sont forfaitaires et de faible niveau ; il est financé par l'impôt. Les assurances privées jouent un rôle important dans ces pays.

Le cas des États-Unis, nous enseigne que l'assurance maladie dépend surtout d'assureurs privés. Les pouvoirs publics garantissent les soins aux personnes âgées ou démunies. Contrairement à une idée répandue, les non-assurés ont accès à des soins de santé gratuits offerts par les hôpitaux publics, centres de santé communautaires et les hôpitaux universitaires.
L'assurance maladie revient chère dans ce pays à cause des frais de publicité et de marketing que supportent les assurés.

La réforme de l'assurance maladie du président BARACK Obama contraignait tous les Américains à souscrire à une assurance avant 2014 sous peine d'amende. Elle interdit aux assurances de refuser de couvrir leurs assurés en raison de leurs antécédents médicaux et octroie une aide financière aux familles qui ont des revenus inférieurs à 88 000 dollars par an. Le financement de cette assurance est assuré par des taxes sur les revenus élevés et la baisse des dépenses de soins.

III.2. L'assurance maladie universelle est-elle la solution ?

Un système d'assurance maladie universelle est en cours de mise en place au Burkina Faso. Le processus a été enclenché depuis mai 2008, quand débute la réflexion sur un système d'assurance maladie universelle qui ouvrira l'accès au paquet minimum de soins de santé de qualité pour tous les travailleurs et toute la population. Son opérationnalisation prend du retard car selon le schéma initial elle devrait connaitre son lancement en 2011 avec 1 678 800 bénéficiaires pour atteindre en 2015 son premier niveau de maturité avec 7 748 000 bénéficiaires.

Les principaux acteurs impliqués dans le processus sont: L'Etat, le Cadre de Concertation des Structures d'Appui aux Mutuelles (CCSAM) et les prestataires de soins. Cette mutuelle consiste en la création d'une Caisse Nationale d'Assurance Maladie sous la tutelle des MFPTSS et MEF. Elle sera gérée par un comité de pilotage composé de représentants des départements ministériel, des organisations de la société civile, et des organismes de prévoyance sociale.

Avec les syndicats, un accord n'est pas encore trouvé par rapport aux questions suivantes:

- Pour son financement, qui paie ?
- Sur la couverture, quelle population est couverte ?
- Pour les services, quels types de prestations sont pris en compte ?

III.3. Le meilleur modèle de financement de l'assurance maladie

Le meilleur modèle d'une assurance maladie pour les travailleurs qui vaille est celui issu d'un dialogue social dynamique entre les employeurs, l'Etat, les organisations des travailleurs. Les travailleurs ne veulent plus prendre place dans une barque fabriquée en leur nom par des techniciens de l'Etat et de cabinets « *spécialisés* » sans leur implication. Des désaccords sont fréquents pour ces causes. De nos jours, les questions fondamentales que les organisations syndicales posent sur l'assurance maladie universelle notamment sur son mode de financement, la population concernée et les services de santé couverts, devraient être discutées d'abord entre partenaires.

On se pose la question à savoir si le retard qu'accuse sa mise en œuvre n'est pas dû au manque de concertation préalable à ce niveau. Dans ce sens, chacun a des priorités même si les objectifs sont les mêmes. Il y a l'avantage pour l'Etat que l'assurance maladie est une revendication des travailleurs. Alors, les négociations sur les conditions de sa mise en place ne devraient pas être difficiles.

Pour peu que l'Etat développe une véritable ouverture et accepte d'impliquer l'expertise des organisations syndicales.

Il est aussi important qu'une bonne communication à l'endroit des travailleurs pour les tenir informés soit entreprise ; il est maintenant prouvé que même un projet aussi ambitieux peut rencontrer des résistances de la part des bénéficiaires si ceux-ci ne sont pas suffisamment impliqués dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Alors parvenir à un consensus sur le mode de financement de l'assurance maladie, sa population cible et les services de santé couverts constituent une condition de sa réussite. Elle dépend de la volonté des acteurs impliqués, surtout le gouvernement.

CONCLUSION

L'assurance maladie pour les travailleurs et leurs familles est aujourd'hui un choix politique fondamental pour les Etats africains. En effet, il est suffisamment prouvé que les entreprises qui réussissent, les pays qui se développent sont ceux qui savent investir dans l'humain. Donc, la sortie de nos pays de la pauvreté et du sous-développement passera par une meilleure prise en charge de la santé des travailleurs, créateurs de richesses. Plus encore pour le Burkina Faso, c'est maintenant qu'il faut créer l'assurance maladie au regard des défis de développement, de la faiblesse des salaires, et de l'impact négatif des maladies sur le rendement, la productivité des travailleurs ainsi que des coûts financiers qu'elles engendrent pour les familles et pour la nation. Cela passera par le renforcement des offres existantes dans le cadre de la protection sociale, le soutien plus accru de l'Etat, l'implication et la collaboration effective des travailleurs, à la définition de leurs besoins en la matière.

A l'issue de cette recherche, il est clairement établi que le Burkina Faso dispose de la CNSS et de la CARFO comme organismes de prévoyance sociale. Ceux-ci n'offrent que le strict minimum par rapport à la prescription de la déclaration universelle des droits de l'homme. Seuls les accidents de travail et les maladies professionnelles sont couverts par ces organismes. Pourtant, comme le prouve les statistiques, les maladies professionnelles sont une infime partie des maladies dont souffrent au quotidien les travailleurs. L'impact des maladies professionnelles sur le rendement des travailleurs, leur motivation et le développement est dérisoire par rapport à celui des diverses autres maladies dont ils souffrent. D'où l'impérieuse nécessité de la création d'une assurance maladie au profit des travailleurs afin de les libérer de la hantise de la prise en charge des soins de santé. Cette assurance leur permettra de déployer leur potentiel au service du développement du pays.

Il existe des initiatives intéressantes au sein de certaines entreprises ainsi que de la part des populations avec les mutuelles de santé ; ces multiples expériences peuvent être capitalisées et nourrir la réflexion pour la mise en place de l'assurance maladie universelle initiée par le gouvernement.

Pour ce faire, il faut convaincre tout un chacun de ses atouts et de son bien-fondé. C'est un moyen pour permettre à un grand nombre de travailleurs de se hisser hors de la pauvreté, car elle contribue au renforcement de la cohésion sociale, à l'émergence d'une main d'œuvre productive et apte à l'emploi qui entraine par conséquent le pays vers son développement. En définitive, lorsque l'assurance maladie est établie, elle crée le fondement nécessaire à la croissance économique et à une hausse des niveaux de bien-être pour tous.

BIBLIOGRAPHIE

Marie Eugénie Malgoubri Kyendrebeogo Inousa Ouiminga Olivier Louis dit Guérin, 2010, Mise en place d'un socle de protection sociale.

CNPB/BIT, 2006, Etude sur la santé et sécurité au travail, facteurs de développement économique et social.

Jean Baptiste ZETT, 2000, Actualisation de l'inventaire des mutuelles de santé en au Burkina Faso, Faculté des Sciences économiques et de Gestion, Université Ouagadougou, septembre 2000.

Yolande Séverine KABORE, 2004, Inventaire des systèmes d'assurance maladie en Afrique Rapport du Burkina Faso.

République du Burkina Faso, 2005, Rapport de l'étude sur les schémas de financement communautaire de la santé au Burkina Faso, Ministère de la santé, août 2005.

République du Burkina Faso, 2013, Résultat du recensement des agents public de l'Etat, Ministère du travail et de la Sécurité Sociale source le pays, décembre 2013.

CNSS, 2011, Annuaire statistique n°09 de la CNSS, décembre 2011.

CARFO, 2011, Annuaire statistique de la CARFO.

CARFO, 2012, Régime médico-social de la CARFO, Rapport sur la consommation des frais médicaux, 2012.

Karime GANEMTORE, 2010, Exposé sur la politique nationale de l'action sociale au Burkina Faso, DEP/MASSN, avril 2010.

CARFO, 2009, La loi N°022-2006/AN du 16 novembre 2006 portant régime de prévention et de réparation des risques professionnels applicable aux agents de la fonction publique, aux militaires et aux magistrats et ses textes d'applications, Décembre 2009.

ANNEXE : GUIDE D'ENTRETIEN

Le guide d'entretien administré vise à comprendre la perception de la politique de protection sociale des interlocuteurs des trois groupes cibles identifiés à travers ces cinq séries de questions :

- Leurs définition de la PS, leurs appréciation de l'offre actuelle en matière de PS dans le pays (selon leur appartenance à la fonction publique, au secteur privé formel ou au secteur informel).

- Leurs appréciations de l'assurance maladie (dans leur domaine d'activité) son mode de financement, leurs remarques, attentes et suggestions.

- Les difficultés qu'ils vivent et celles que vivent les travailleurs à cause du manque de protection sociale en général et de l'assurance maladie en particulier.

- Leurs appréciations sur le financement actuel de la protection sociale, leurs attentes et leurs suggestions.

- Leurs points de vue sur la campagne en cours sur l'assurance maladie universelle.

L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION SOCIALE AU NIGER : CAS DE LA SECURITE SOCIALE

PAR LE CARES-NIGER

SOMMAIRE

SIGLES ET ABREVIATIONS 48

I. INTRODUCTION 49

II. ETAT DES LIEUX DE LA PROTECTION SOCIALE ET SA GOUVERNANCE AU NIGER 50

II.1. Le contexte syndical du Niger 50

II.2. Le contexte socioéconomique du Niger 51

II.3. La situation générale de la couverture de la protection sociale et au Niger 52

II.4. Le cadre légal de la protection sociale au Niger 54

II.5. Les structures de gouvernance de la protection sociale 55

II.6. Les parties prenantes dans les régimes de sécurité sociale 56

II.7. La mission des administrateurs 57

III. STRUCTURE DE LA GOUVERNANCE DE LA SECURITE SOCIALE AU NIGER : LA CAISSE NATIONALE DE LA SECURITE SOCIALE (CNSS) 58

III.1. La création de la CNSS 59

III.2. Le conseil d'administration de la CNSS 59

III.3. Le financement de la CNSS 60

III.4. La présentation des prestations de la CNSS par branche 61

IV. CONCLUSION 66

V. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 67

VI. ANNEXES 68

SIGLES ET ABREVIATIONS

AF	Allocations Familiales
AFO	Allocations au Foyer du Travailleur
AM	Allocations de Maternité
AMO	Assurance Maladie Obligatoire
ANPE	Agence Nationale de Promotion de l'Emploi
AP	Allocations Prénatales
AT/MP	Accident du Travail et Maladie Professionnelle
AV	Allocations de vieillesse
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banque mondiale
CARENI	Caisse Autonome de Retraite du Niger
CARES-Niger	Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale du Niger
CCPF	Caisse de Compensation des Prestations Familiales
CDTN	Confédération Démocratique des Travailleurs du Niger
CGSL-NIGER	Confédération Générale des Syndicats libres du Niger
CIPRES	Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNT	Confédération Nigérienne du Travail
CPN	Consultation Prénatale
HIMO	Haute Intensité de main d'œuvre
IDH	Indice du Développement Humain
IPRAO	Institut de Prévoyance et de Retraite de l'Afrique de l'Ouest
ITN	Intersyndicale des travailleurs du Niger
MFP/T	Ministère de la Fonction Publique et du Travail
OCAM	Organisation Commune Africaine et Malgache
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PA	Pension Anticipée
PDES	Plan de Développement Economique et Social
PI	Pension d'Invalidité
PIB	Produit Intérieur Brut
PNPS	Politique Nationale de Protection Sociale
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PPTD	Programme Pays de Travail Décent
PROTECSO	Plateforme Africaine de Protection Sociale
PSV - PSO	Pensions de Survivants
PVN	Pension de Vieillesse Normale
QUIBB	Questionnaire Unifié sur les Indicateurs de Base et de Bien être
SMIG	Salaire Minimum interprofessionnel garanti
UGSEIN	Union Générale des Syndicats de l'Economie Informelle du Niger
UGTN	Union Générale des Travailleurs du Niger
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USPT	Union des Syndicats Progressistes des Travailleurs
USTN	Union des Syndicats des Travailleurs du Niger

INTRODUCTION

A la fin des années 1990, les résultats négatifs des programmes d'ajustement économique, marqués notamment en Afrique par l'accentuation de la pauvreté et de la paupérisation des populations ont amené les organisations internationales à faire de la protection sociale un outil privilégié pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Les décideurs sont conscients aujourd'hui qu'en Afrique, la croissance économique des pays et le bien-être des citoyens nécessitent une protection contre la perte de revenu en cas de risques sociaux, le besoin d'assurer l'accès à des soins de santé suffisants à tous les citoyens du continent. La protection sociale est l'un des facteurs fondamentaux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et contribue fortement à la cohésion sociale.

Selon le Directeur général de l'OIT, l'Afrique reste derrière les autres continents pour les indicateurs sociaux clés comme l'espérance de vie, les taux de mortalité infantile et maternelle, la scolarisation et l'accès aux soins de santé. Dans la plupart des pays africains disposant d'un régime de sécurité sociale contributif, la responsabilité de leur administration est confiée statutairement à une institution de sécurité sociale, généralement dotée d'un conseil d'administration constitué sur une base tripartite (avec des représentants des salariés, des employeurs et de l'État) et placé sous la supervision d'un département ministériel.

Cependant il s'avère que dans de nombreux pays, la performance globale des régimes de sécurité sociale est décevante. Si les facteurs politiques et économiques sont ciblés dans les pays en voie de développement ; il arrive souvent qu'il soit également dû à des faiblesses dans la conception du régime et à une mauvaise gouvernance. Du fait de ces facteurs négatifs, il y a beaucoup à faire pour assurer une gouvernance plus efficace, et cet aspect est reconnu dans de nombreux pays.

Au Niger, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) est le principal organisme en charge de la gestion de la protection sociale. En effet, la CNSS, seul cadre de protection sociale des travailleurs dispose dans ses textes que les travailleurs pour être assurés, doivent être immatriculés à ses guichets et que les employeurs doivent s'acquitter des cotisations permettant à leurs travailleurs de bénéficier des biens et services de la Caisse. Mais pour que cette institution puisse répondre aux attentes des employés, il est nécessaire d'améliorer sa gouvernance. C'est justement, la raison pour laquelle le CARES-Niger se penche sur la gouvernance administrative de la CNSS. C'est dans cette optique que la présente étude sur la gouvernance du système de protection sociale au Niger tente aussi d'apporter des propositions pour l'amélioration de cette gouvernance.

D'une manière spécifique, il s'agit dans le cadre de cette étude de :

- faire un état des lieux des dispositifs de la protection sociale existants au Niger, et des mécanismes de gouvernance, et relever les limites inhérentes à cette gouvernance ;

- formuler des recommandations en vue de relever les défis majeurs qui se posent à l'amélioration de la gouvernance du système de protection sociale au Niger, un des piliers essentiels du travail décent.

Outre cette introduction et la conclusion, le rapport de recherche comprend deux sections majeures : la section 2 qui présente l'état des lieux du système de protection sociale et de sa gouvernance au Niger ; la section 3 qui analyse le dispositif organisationnel de la CNSS en tant que structure spécialisée dans la protection sociale des travailleurs nigériens.

I. ETAT DES LIEUX DE LA PROTECTION SOCIALE ET SA GOUVERNANCE AU NIGER

Dans la plupart des pays africains, les politiques et programmes de protection sociale sont hérités des gouvernements coloniaux et n'ont pas beaucoup changé depuis lors. L'objectif principal de ces politiques a été d'apporter des aides d'urgence sous forme de nourriture, d'espèces et de dons matériels, ainsi que sous forme d'aide humanitaire, comme celle qui est offerte aux réfugiés. Les constitutions de nombreux pays africains ne reconnaissent pas la protection sociale comme étant un droit humain fondamental. De nombreux pays africains n'ont pas ratifié la Convention 102 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

Les systèmes de sécurité sociale hérités des gouvernements coloniaux (principalement des fonds de prévoyance) ont été établis essentiellement pour les fonctionnaires. Au fil des années, ces systèmes ont évolué et se sont transformés en systèmes de retraite nationale obligatoires pour les employés du secteur formel.

Après avoir présenté le contexte syndical du Niger, 6 autres sous-sections seront abordées dans cette partie.

I.1. Le contexte syndical du Niger

A la proclamation de l'indépendance, le Niger comptait une seule centrale syndicale, l'Union des Syndicats Confédérés du Niger (USTN /CGT) crée en

1952. L'avènement de la révolution démocratique des années 1990 qui a marqué un tournant historique en Afrique, n'a pas seulement consacré le pluralisme politique, il a aussi favorisé le pluralisme syndical, un phénomène qui affaiblit le mouvement ouvrier et entraine la dégradation de la représentativité syndicale.

A ce jour on dénombre 13 centrales syndicales, avec plus de trois cents syndicats de base affiliés et une vingtaine de syndicats autonomes pour encadrer moins de 100 milles salariés. Mais aujourd'hui devant la pression des militants de base, l'interpellation des leaders syndicaux à la convergence des visions et d'actions, on assiste aux regroupements des syndicats sectoriels, des centrales syndicales.

En effet en mai 2007, sept centrales syndicales (CDTN, CNT, CGSL-NIGER, USTN, UGTN, UGSEIN, USPT) ont déposé en commun un cahier de doléances générales lors de la fête du travail. En 2009 suite à la démolition de l'ordre constitutionnel normal, ces sept centrales syndicales ont créé l'intersyndicale des travailleurs du Niger (ITN) pour la restauration de la démocratie au NIGER.

I.2. Le contexte socioéconomique du Niger

Au Niger, la population est estimée à 17 129 076 d'habitants en 2012, avec un taux d'accroissement naturel de 3,9%. La majorité des nigériens (80,2%) vit dans les zones rurales où elle pratique l'agriculture et l'élevage avec des techniques traditionnelles sans beaucoup d'encadrement et subit aussi des risques climatiques considérables compromettant régulièrement ses maigres moyens de subsistance.

Le taux de fécondité est l'un des plus élevé, avec 7,6 enfants par femme. Les hommes représentent 49,9% contre 50,1% pour les femmes. Plus de la moitié de la population (52,09%) à moins de 15 ans, tandis que la population âgée de plus de 65 ans ne représente que 2,56%. Le taux brut de mortalité est de 11,6‰ ; et l'espérance de vie se situe à 58,4 ans. Le taux de séroprévalence du VIH chez les femmes enceintes reçues à la 1ère visite de CPN est passé de 0,06% en 2006 à 0,03% en 2007. Le taux brut de scolarisation qui était de 76,1% en 2011 est passé à 79,1% en 2012.

Dans le pays, l'activité économique est largement dominée par le secteur informel qui contribue pour 70% au Produit Intérieur Brut. Le pays est fortement tributaire de l'aide extérieure, qui reste cependant très faible par rapport aux besoins de financement des Objectifs du Millénaires de Développement (OMD). Son Indice de Développement Humain (IDH) de 0,304 le situe au 186ème rang sur 187 pays selon le Rapport Mondial sur le Développement Humain 2013.

En matière d'emploi, le pourcentage de la population active inoccupée varie de 56% dans l'ensemble à 40% parmi les hommes et 71% parmi les femmes et de 46% en milieu urbain à 59% en milieu rural (ENBC, 2008). Le taux de chômage s'élève officiellement à environ 16%. Ce phénomène est plus accentué dans les centres urbains (19,4%) que dans les zones rurales (15,2%). Les femmes sont plus touchées avec un taux de 25% contre près de 12% pour les hommes, les tranches d'âge 15-29 ans enregistrant les taux les plus élevés (24%).

Enfin, le contexte socioéconomique du Niger reste marqué par une pauvreté généralisée. Le taux de pauvreté est de 59,5% en 2008. Il est supérieur à 65% dans les régions de Maradi, Tillabéry et Dosso. On note par ailleurs que 27.5%, soit plus d'un travailleur sur quatre est pauvre et le pourcentage de travailleurs pauvres varie de 16% en milieu urbain à 33% en milieu rural (ENBC, 2008).

I.3. La situation générale de la couverture de la protection sociale et au Niger

L'un des plus grands problèmes en matière de sécurité sociale aujourd'hui est que plus de la moitié de la population mondiale (à savoir, des travailleurs et des personnes à leur charge) n'a accès à aucune forme de protection sociale et ne bénéficie par conséquent ni d'un système de sécurité sociale financé par des cotisations, ni de prestations sociales financées par l'impôt, tandis qu'une proportion non négligeable de ceux qui sont couverts ne sont protégés que contre quelques risques.

Au Niger, les analyses faites sur l'emploi font apparaitre une situation de crise caractérisée par l'amplification du chômage et du sous-emploi. Les entreprises recensées dans l'économie formelle sont au nombre de 5000 dont 75% occupent 4 à 5 employés, les 10 grandes entreprises du Niger ont plus de 100 salaries.

Les services publics et parapublics occupent plus ou moins 120 000 travailleurs faisant ainsi de l'Etat le principal employeur du pays. Ces chiffres donnent une idée sur le nombre de personnes actives dans l'économie informelle quand on sait que la population active est de 5 486 396.

Dans un pays où l'espérance de vie est de 58 ans, l'âge de la retraite est fixé à 60 ans et 55 ans pour la retraite anticipée. De manière générale, le taux de couverture sociale reste très faible, il était de 3% en 2011. Les retraites ne suffisent plus à faire face à la cherté de la vie. Seuls les fonctionnaires actifs bénéficient d'allocations familiales (2500 FCFA) par enfant jusqu'à 6 enfants, de prestations du Fonds National des Retraites (FNR), d'une prise en charge médicale à hauteur de 80%.

La CNSS verse aussi aux assurés sociaux des allocations familiales (1000 FCFA) par enfant sans limitation du nombre. Outre les allocations familiales, la CNSS accorde aussi des allocations prénatales, de maternité et aux foyers des travailleurs, la couverture des accidents de travail. L'emploi informel est précaire, peu qualifié, peu productif avec des revenus très faibles ; d'où la vulnérabilité permanente des acteurs. La majorité des travailleurs dans l'économie informelle en milieux urbain et rural restent exclus des dispositifs et programmes de sécurité sociale.

Au Niger, où le versement des allocations perçues lors du congé maternité est partagé entre l'employeur et la Caisse Nationale de Sécurité (CNSS), il faut avoir travaillé un minimum de 2 ans pour l'employeur pour avoir le droit de toucher la part d'allocations à la charge de celui-ci. Dans de nombreux pays africains comme au Niger, les frais engagés pour les prestations de santé sont à la charge des patients, qui doivent payer de leur poche : cela a un effet dévastateur sur les femmes.

Le Niger a ratifié 36 conventions internationales du travail (34 en vigueur) dont les huit conventions fondamentales et une seule convention prioritaire sur les quatre (la convention no.81 sur l'inspection du travail). La protection sociale au Niger se caractérise par un ensemble de dispositifs et de programmes.

Les travailleurs du secteur privé formel et les contractuels et auxiliaires de l'Etat sont couverts par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS). Cet ensemble de dispositifs couvre les trois branches minimum de la Convention 102 de l'OIT : retraite, prestations familiales et risques professionnels.

Le risque maladie de ces travailleurs est couvert par des contrats de groupes auprès d'assureurs commerciaux dans certaines entreprises ou, plus rarement, par des mutuelles d'entreprise. Les assurés bénéficient, à travers des mécanismes d'assurance sociale et d'imputation budgétaire, de prestations en pension vieillesse et survivance, allocations familiales, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles.

A côté de ces mécanismes du secteur privé formel, il existe des mutuelles de santé qui couvrent un peu plus de 2% de la population. L'essentiel de l'effectif de ces mutuelles est constitué par les travailleurs d'entreprises privées, les militaires et les douaniers (mutuelles complémentaires). Quinze mutuelles communautaires interviennent dans l'économie informelle mais avec un nombre d'assurés encore limités.

Les travailleurs du secteur public sont couverts par le Fonds National de Retraite. Les agents de l'Etat bénéficient d'une couverture à 80% des dépenses d'hospitalisation et d'examens dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire (AMO) qui est plutôt un système de prise en charge de ces dépenses par imputation budgétaire, associé parfois avec des prestations de mutuelles de santé. Ce système devrait être complété par la mise en

œuvre d'une mutuelle de santé des agents de l'Etat dont l'étude de faisabilité a été faite en 2005 avec l'appui du BIT.

En 2002, sur une population totale de 5 millions d'habitants âgés de 15 à 60 ans, seuls 50 000 travailleurs (1%) ont cotisé au régime. Une grande proportion de la population ne participe pas à la CNSS, car la couverture de celle-ci porte uniquement sur les travailleurs du secteur privé et les auxiliaires de l'État. La population assurée en date de l'évaluation est estimée à 49 723 personnes, composée à 88 pour cent d'hommes et 12 pour cent de femmes.

I.4. Le cadre légal de la protection sociale au Niger

L'état a manifesté sa volonté politique vers une protection sociale plus large à travers plusieurs documents. La constitution de 2010, La définition de nouvelles orientations relatives à la promotion du travail décent à travers le Programme Pays de Travail Décent (PPTD) en cohérence avec les objectifs poursuivis par les objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la Stratégie de Développement et de Réduction de la Pauvreté.

Ces orientations devront permettre de préciser les mesures à prendre pour concilier les incitations à l'investissement et à la croissance d'une part, et les impératifs de création et de maintien d'emplois productifs, rémunérateurs et de qualité, d'autre part. En plus, la Politique Nationale de l'Emploi adoptée le 12 mars 2009, vise à placer la création d'emplois au centre des objectifs de développement des politiques économiques et sociales à tous les niveaux dans le but de contribuer à la réduction durable de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Les priorités en matière de sécurité sociale au Niger sont, entre autres :

- renforcer le système actuel de sécurité sociale et étaler progressivement sa couverture aux populations non encore touchées (secteur informel , zone rurale, etc.) à travers des mécanismes appropriés tels que la mutualisation en cours en renforçant le système existant (c'est-à-dire le régime contributif lié à l'emploi) et les mesures visant à l'étaler vers les couches non encore couvertes, la mise en place du fonds de retraite à travers la CARENI, l'amélioration de la qualité de certaines branches de sécurité sociale (pension, vieillesse, accident de travail, maladies professionnelles) ;

- intensifier le système de mutualisation qui permettra à son tour une amélioration sensible de l'accès à certains services sociaux de base (santé, microcrédit, intrants agricoles…) ;

- appliquer les mesures qui favorisent le renforcement des capacités et l'accès au travail productif des personnes les plus vulnérables (femmes, jeunes, personnes en situation d'handicap) ;

- intensifier des programmes à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) en considérant la possibilité d'un programme d'emploi garanti, dynamiser les systèmes de solidarité nationale et rehausser l'apport du système communautaire en mobilisant, entre autres, les Fonds de la zakat dans le financement des actions de protection sociale et en renforçant d'autres systèmes locaux de solidarité et d'entraide communautaire.

Le Niger a inscrit dans sa Constitution de 2010, le droit à la protection sociale, adopté en septembre 2011, une Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) et dégagé en 2012, une vision économique et sociale claire à travers le Plan de Développement Economique et Social (PDES) 2012-2015 qui accorde une place prépondérante au développement des secteurs sociaux de base et à la protection sociale.

La Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) du Niger qui envisage de réduire les vulnérabilités de la population et des groupes défavorisés en particulier, et de garantir l'amélioration de la couverture de la protection sociale à travers une bonne stratégie de ciblage des groupes vulnérables. La protection sociale est aussi adressée dans plusieurs politiques, programmes et plans de développement sectoriel ou multisectoriel dont entre autres:

- le programme de gratuité des soins ;
- la création de la Cellule Filets Sociaux par arrêté N° 95-081/PM du 16 Décembre 2010 ;
- le Programme Filets Sociaux (2011-2017) ;
- le Programme de Protection Sociale des Groupes Vulnérables.

D'autre part, les interpellations de plus en plus fréquentes des autorités par les citoyens ou leurs représentants pour exiger la réalisation de leurs droits traduisent le besoin réel d'une couverture de protection sociale.

I.5. Les structures de gouvernance de la protection sociale

La gestion de la protection sociale relève de plusieurs structures, qui sont :

- le Ministère de la Santé Publique, qui cherche la promotion des mutuelles de santé et de l'assurance maladie ;

- le Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation responsable de renforcer l'offre de la formation technique et professionnelle ;
- le Ministère du développement social ;
- le Ministère de l'emploi et du travail ;
- la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui assure le système formel de prévoyance ;
- les syndicats qui militent en faveur de la création d'emplois et des meilleures conditions de travail, ainsi qu'à une couverture en sécurité sociale ;
- l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi (ANPE) qui renforce les capacités des demandeurs d'Emplois et s'attèle à leur placement sur le marché du travail ;
- la Caisse Autonome de Retraite du Niger (CARENI) qui compte œuvrer pour la mise en place d'un Fonds National de Retraite, fait partie des réformes en cours avec le projet spécifique ;
- les mutuelles : la mutualisation en cours dans le domaine de la santé (des corps paramilitaires, des agents de l'Etat, des entreprises, des communautés rurales) est amorcée en partenariat entre le Ministère de la Santé Publique et le Ministère de la Fonction Publique/du Travail ;
- les associations de la société civile œuvrant dans le domaine, y compris celles réunies autour de la Plateforme Africaine de Protection Sociale (PROTECSO).

I.6. Les parties prenantes dans les régimes de sécurité sociale

Selon la Convention concernant la norme minimum de la sécurité sociale, 1952 (n° 102), la responsabilité ultime de l'administration appropriée des régimes de sécurité sociale contributifs et non contributifs, ainsi que de la solvabilité de ces régimes, incombe à l'État. Les personnes protégées, et éventuellement les employeurs et les pouvoirs publics, doivent participer à la supervision des régimes qui ne sont pas directement administrés par l'État. Dans ce dernier cas, il peut exister un conseil consultatif dont certains membres seront spécifiquement choisis pour représenter les personnes protégées ou les employeurs.

La sécurité sociale est une composante essentielle du programme d'un gouvernement et une composante de l'obligation qui lui est faite d'assurer à ses citoyens des conditions de vie adéquates. L'État se doit de répondre aux besoins de protection sociale, de la sécurité sociale, soit directement, en

s'acquittant de ses responsabilités, soit indirectement, en créant l'environnement et le cadre d'activité qui permettront aux employeurs, aux salariés et aux bénéficiaires d'assumer leurs rôles et leurs responsabilités.

I.7. La mission des administrateurs

Un administrateur est chargé de représenter ses mandants et veiller à ce qu'ils aient voix au chapitre lorsque sont prises des décisions qui vont les affecter, eux et le public en général. Toutefois, il est censé représenter plus que l'organisation à laquelle il associé. Par exemple, on attend d'un représentant syndical qu'il représente les intérêts des salariés dans leur ensemble, et pas seulement ceux de sa propre fédération.

En même temps, il lui faut être impartial et équitable dans son approche, car il appartient à un conseil qui veille sur l'ensemble d'un régime de sécurité sociale, et non pas seulement sur l'aspect du régime qui affecte ses propres mandants. Par conséquent, même si son rôle consiste à parler haut et fort en leur faveur, le succès de cette forme de gouvernance dépend, de manière cruciale, de l'aptitude des membres du conseil à assumer toute l'ampleur de leurs responsabilités.

Selon le principe du «devoir de diligence», un membre d'un conseil d'administration est tenu, dans l'exercice de sa/ses fonction(s), d'agir honnêtement et de bonne foi en vue des meilleurs intérêts du régime de sécurité sociale et de ses adhérents. Il est tenu d'exercer le soin, la diligence et la compétence dont une personne raisonnablement prudente ferait preuve dans des circonstances comparables. Ainsi, un membre de conseil d'administration doit :

- agir conformément aux règles régissant le régime, dans le cadre de la loi ;
- agir avec prudence, consciencieusement et de bonne foi ;
- agir dans le meilleur intérêt des mandants du régime et réaliser un juste équilibre entre les différentes catégories ;
- demander conseil en cas de besoin sur des points techniques ou juridiques ;
- placer les fonds du régime (quand cela fait partie de son rôle) conformément à ces principes.

Les administrateurs ont également besoin d'un grand nombre de documents de base et d'informations diverses. Certains peuvent exister dans votre organisation, tandis que d'autres devront peut-être être rédigés pour assurer le bon fonctionnement de l'institution et du conseil d'administration.

L'institution doit disposer d'un site web qui permettra au personnel et au public de s'y reporter aisément.

En l'absence de site web, une solution de rechange pourra consister à rendre accessible une série d'exemplaires papier dans chaque bureau régional ou local.

Les documents de base devront comprendre :

- les statuts fondateurs du conseil d'administration, définissant vos compétences et vos obligations fondamentales ;

- une réglementation plus détaillée sur les compétences et les obligations du Conseil d'administration ;

- des codes de bonnes pratiques plus généraux pour les administrateurs d'un organisme autonome auxquels l'État a délégué des fonctions publiques ;

- des données statistiques sur le nombre de cotisants et de bénéficiaires, ainsi que sur le type et les montants des prestations versées ;

- des documents budgétaires, des rapports annuels et des états financiers des années antérieures, etc.

Pour mieux cerner leurs prérogatives, il y a lieu d'organiser des formations aux administrateurs pour leurs donner des outils de travail. De temps à autres l'institution doit organiser des séminaires formations. Cette décision de formation peut venir de la direction voire des administrateurs. Il se peut que le conseil d'administration convienne de la nécessité, pour chacun de ses membres, d'effectuer un exercice annuel d'évaluation de ses points forts et de ses points faibles.

II. STRUCTURE DE LA GOUVERNANCE DE LA SECURITE SOCIALE AU NIGER : LA CAISSE NATIONALE DE LA SECURITE SOCIALE (CNSS)

La sécurité sociale peut être définie comme l'ensemble de la protection que la société accorde à ses membres grâce à une série de mesures publiques, contre le dénuement économique et social tout au long de la vie. L'évolution de la Sécurité Sociale au Niger n'est pas différente de celle observée par les pays Africain du Sud du Sahel, car l'héritage colonial à un détail près était identique, du moins pour les branches qui ont été créées à cette époque.

II.1. La création de la CNSS

Au Niger, la Caisse de compensation des prestations familiales (CCPF) a vu le jour le 8 décembre 1955 par arrêté n° 2715 ITLS, avec prise d'effet le 1er janvier 1956.
Lorsque l'Institut de Prévoyance et de Retraite de l'Afrique de l'Ouest (IPRAO) a vu le jour en 1958 à Dakar, le Niger s'affilia à cet organisme pour la gestion de la branche des pensions. En 1961, il a été créé la branche des Accidents du Travail et Maladies Professionnelle mais n'a été instituée qu'en 1965, date à laquelle la loi 65-004 du 8 février 1965 créa le Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) mettant ainsi fin à la CCPF.

Trois mois après la loi 65-023 du 15 mai 1965 relative au contentieux général de la Sécurité Sociale fût adoptée. Le 18 août 1965 le décret 65-115 fixant les statuts de la CNSS et les règles de son fonctionnement intervient et dotant la CNSS d'un système autonome de sécurité sociale. Ainsi, deux ans plus tard, aux branches des Prestations Familiales et des AT/MP est venue s'ajouter en 1967 la branche des pensions dont la gestion a été retiré de l'IPRAO et confiée à al CNSS. En 2003, la loi 2003-033 PRN/MFP/T du 05 août 2003 intervient pour classer la CNSS parmi les établissements publics à caractère social de même que la loi 2003-034PRN/MFP/T du 05 août 2003 créa la Caisse Nationale de Sécurité Sociale nouvelle formule.

II.2. Le conseil d'administration de la CNSS

Les salariés et les employeurs participent à la surveillance des régimes de sécurité sociale en reconnaissance de leurs contributions financières aux régimes, pour appuyer l'autonomie financière et administrative des régimes, et en vertu de la légitimité de leurs organisations. Par ailleurs les bénéficiaires sont directement intéressés par la structure et la gestion des régimes de sécurité sociale. Dans les régimes contributifs, les partenaires sociaux tripartites (gouvernement, travailleurs et employeurs) sont représentés aux conseils d'administration, dont la dimension varie considérablement.

La CNSS est composée d'une direction générale (Niamey), de sept directions régionales (Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéry, Zinder) et de deux agences (Birni N'konni, d'Arlit). Placée sous la tutelle du Ministre chargé du Travail, la CNSS est administrée par un Conseil d'Administration composé de treize (13) membres représentants des administrations de l'Etat, des employeurs et des travailleurs ,dont 5 représentants de l' état, 4 pour le patronat et 4 pour les employés .

La présidence du conseil d'administration de la CNSS est assurée actuellement par le représentant des employés. Un Directeur Général nommé par décret présidentiel assure le fonctionnement des services de la CNSS. Le conseil d'administration a pour rôle de :

- mettre au point la législation ;
- faire la supervision financière globale ;
- superviser la mise en œuvre du régime ;
- formuler des propositions de réforme et de développement ;
- représenter les intérêts des salariés, des employeurs et des bénéficiaires ;
- administrer le régime, etc.

Aux termes de la loi n° 2003-34 susvisée, la CNSS a pour objet de gérer les différentes branches de Sécurité Sociale instituées en faveur des travailleurs tels que définis à l'article 2 du Code du travail. A ce titre, elle assure la gestion :

- de la branche des Prestations Familiales (PF) ;
- de la branche de Prévention et de Réparation des Accidents du Travail et des Maladies Professionnelles (AT/MP) ;
- de la branche des Pensions Vieillesse, d'Invalidité et de Survivants (AP).

Elle est en outre chargée de la gestion du fonds d'Action Sanitaire et Sociale.

II.3. Le financement de la CNSS

Le financement des régimes de Sécurité Sociale gérés par la CNSS est assuré par des cotisations sociales assises sur les salaires, dans la limite d'un plafond annuel de 5.100.000 F CFA. Les cotisations sont mises à la charge des employeurs et des travailleurs selon des taux respectifs de 15,40% et 5,25%, soit un taux global de 20,65% réparti comme suit :

- 8,40% pour la branche des Prestations Familiales ;
- 1,75% pour la branche des Accidents du Travail et Maladies Professionnelles ;
- 10,50% pour la branche des pensions.

Dans le contexte du financement de la sécurité sociale, la séparation des branches a pour objectif de pouvoir fixer un taux de cotisation pour chaque branche, d'effectuer un suivi continu de la suffisance de ce taux de cotisation et de mesurer à intervalle régulier le niveau et la suffisance des réserves maintenues pour la branche. Dans ce contexte, chaque branche opère de manière autonome et pourrait, à la limite, être considérée comme un programme distinct.

Des règles doivent donc être établies afin de répartir certains éléments de revenus et de dépenses entre les diverses branches puisque, la CNSS, administre l'ensemble des branches et certains de ses frais de gestion peuvent difficilement être attribués à une branche ou à une autre. De même, les investissements sont effectués globalement et ne sont pas identifiés à une branche en particulier. Une institution de sécurité sociale a comme but premier d'administrer la propriété de tierces personnes. En conséquence, des normes très strictes de sécurité et de contrôle des investissements doivent être observées.

II.4. La présentation des prestations de la CNSS par branche

Le régime nigérien de sécurité sociale des travailleurs salariés comporte les trois branches suivantes :

- prestations familiales, chargée du service des prestations familiales et des prestations de maternité ;
- risques professionnels, branche compétente pour le service des prestations en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;
- pensions (invalidité, vieillesse, décès).

II.4.1. Prestations familiales

Outre les prestations en nature qui concernent souvent l'action sanitaire et sociale, les prestations familiales couvrent 5 prestations principales : les allocations prénatales, les allocations de maternité, les allocations familiales, la prime de naissance, les indemnités journalières pour les femmes salariées. Pour avoir droit à ces différentes prestations, le travailleur doit justifier de six mois de travail et présenter notamment à la CNSS une attestation de présence. Le travailleur doit consacrer un minimum de temps à son activité : 18 jours ou 120 heures par mois.

a) Allocations prénatales

Elles sont versées aux salariées ou épouses de salariés qui subissent les examens médicaux réglementaires (3e mois, 6e mois, 8e mois). La déclaration de grossesse doit être faite avant la fin du 3e mois. Les allocations s'élèvent à 9.000 francs CFA et sont versées en trois fractions de 3.000 FCFA.

b) Allocations de maternité

Les allocations de maternité sont versées sous conditions de suivis médicaux de la mère et de l'enfant de moins d'un an.

Elles s'élèvent à 10.000 francs CFA versées en trois fractions :

- 5.000 F CFA à la naissance.
- 2.500 F CFA au 6e mois.
- 2.500 F CFA au 12e mois.

c) Prime de naissance

Cette allocation, dont le montant s'élève à 10.000 francs CFA, est versée à l'occasion de la naissance des trois premiers enfants de la première épouse de l'assuré (mêmes modalités que l'allocation de maternité)

d) Allocations familiales

Les enfants doivent être âgés de plus d'un an et, en principe, ne pas être âgés de plus de 14 ans (18 ans pour ceux qui sont en apprentissage, 21 ans pour ceux qui poursuivent leurs études ou sont handicapés). Les enfants qui ne sont pas encore scolarisés (moins de 6 ans), doivent être soumis à un certain nombre de visites médicales obligatoires. Les allocations familiales s'élèvent à 1.000 francs CFA par mois et par enfant (versement trimestriel). Le cumul des allocations familiales avec une pension d'orphelin pour un même enfant n'est pas permis.

e) Indemnités journalières aux femmes salariées

La femme salariée en état de grossesse a droit à 14 semaines de congé de maternité à raison de 6 semaines avant l'accouchement et de 8 semaines après. En cas de complications médicalement constatées liées à la grossesse, les indemnités de maternité peuvent être prolongées de 3 semaines. Pendant la durée d'arrêt de travail, la femme salariée perçoit de la CNSS une indemnité égale à la moitié de son salaire, dans la limite du plafond, l'autre moitié étant à la charge de l'employeur lorsque la salariée a au moins 2 ans d'ancienneté dans l'entreprise.

II.4.2. Accidents de travail et maladies professionnelles

Les travailleurs indépendants peuvent adhérer volontairement à l'assurance accidents de travail. Ils ouvrent droit en cas d'adhésion, à l'ensemble de la couverture sauf aux prestations d'incapacité temporaire. Aucun délai de stage préalable n'est requis. A l'occasion d'un accident de travail, un carnet d'accident est remis par l'employeur. La victime a droit aux soins gratuits et n'a pas à faire d'avance ; elle a droit également :

- au bénéfice d'un traitement en vue de sa réadaptation ;
- à une indemnité journalière si la victime est travailleur salarié, payée à partir du lendemain de l'accident, la journée de l'accident étant à la charge de l'employeur ;

- à une rente, en cas de décès, au remboursement des frais funéraires dans la limite d'1/24e du salaire annuel et au transport du corps jusqu'à la sépulture.

L'accident doit être déclaré, en principe, dans les 48 heures qui suivent sa survenue aux inspections du travail ou aux préfectures et sous-préfectures. En cas d'accident les prestations prévues sont fonction des trois cas ci-après : incapacité temporaire, incapacité permanente ou décès.

a) Incapacité temporaire

L'indemnité journalière est servie aux travailleurs salariés. Elle est égale à la moitié du salaire journalier jusqu'au 28e jour de l'accident et, à partir du 29e jour, aux deux tiers.

b) Incapacité permanente

En cas d'incapacité permanente partielle, la rente est égale au produit du salaire/revenu annuel du travailleur (minimum 504.800 francs CFA) par un taux de rente fonction de l'incapacité. Le taux d'incapacité reconnu par le médecin est diminué de moitié pour la partie inférieure à 50% et augmenté de moitié pour la partie qui dépasse 50%. Un versement unique est effectué si le degré d'incapacité est inférieur à 10%. En cas d'incapacité permanente totale, la rente est égale à 100% du salaire/revenu mensuel moyen de l'assuré au cours des 12 mois précédant le début de l'incapacité. Le plafond du salaire annuel pris en compte pour le calcul de la rente est de 6.235.000 francs CFA. En cas d'incapacité permanente totale et si la victime a besoin de l'assistance d'une tierce personne, le montant de la rente est majoré de 40%.

c) Décès

En cas de décès, une allocation funéraire est accordée à la famille du défunt en un versement unique correspondant à 15 jours de salaire/revenu mensuel moyen du défunt au cours des 12 mois précédant le décès.

Les survivants d'un assuré décédé lors ou à la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle ont droit à une rente, à raison de :

- 30% maximum du salaire/revenu annuel de la victime, s'il s'agit du conjoint (veuve/veuf, rente divisée en parts égales si plusieurs épouses) ;
- 15% dudit salaire/revenu pour le premier et second orphelin (moins de 14 ans ou 18 ans en cas d'apprentissage ou 21 ans si étudiant ou invalide) ;

- 10% pour chacun des survivants supplémentaires (autre enfant ou ascendant à charge) ;
- 20% pour chaque orphelin de père et de mère.

En cas de remariage du conjoint survivant, la rente s'éteint si le conjoint n'a pas d'enfant à charge et une allocation de remariage égale à 3 ans de rente est versée en une seule fois.

Le total des rentes de survivants ne peut pas dépasser 85% du salaire/revenu du travailleur.

II.4.3. Pensions

La branche des pensions peut servir suivant le cas, une pension de vieillesse normale, une pension de vieillesse anticipée, une allocation de vieillesse, une pension de survivant, une pension d'invalidité et une allocation de survivant.

a) Pension normale de vieillesse

Pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite, il faut remplir les conditions suivantes :

- être âgé de 60 ans ;
- avoir été immatriculé depuis au moins 20 ans à la CNSS ;
- d'avoir accompli au moins 60 mois d'assurance au cours des 10 dernières années précédant la date d'admissibilité à pension ;
- avoir cessé toute activité salariée.

La pension est égale à :

- pour les périodes avant le 31 décembre 2011, à 20% du salaire moyen plafonné de l'assuré au cours des 15 premières années plus 1,33% pour chaque période de 12 mois de cotisations au-delà de 180 mois ;
- pour les périodes à partir du 1er janvier 2012, 30% du salaire moyen plafonné de l'assuré au cours des 15 premières années plus 2% pour chaque période de 12 mois de cotisation au-delà de 180 mois.

La pension de vieillesse ne peut ni être inférieure à 60% du SMIG, ni être supérieure à 80% de la rémunération mensuelle de l'intéressé dans la limite du plafond.

b) Pension de vieillesse anticipée

A 55 ans, l'assuré inapte au travail peut demander une pension anticipée s'il remplit, par ailleurs, les autres conditions.

c) Allocation de vieillesse

Elle est attribuée aux assurés ayant atteint au moins l'âge de 60 ans qui ont cessé toute activité salariée, ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir une pension, mais justifient d'au moins 12 mois d'assurance. Cette allocation est versée en une seule fois et équivaut à un mois de salaire par année d'assurance.

d) Invalidité

Pour obtenir une pension d'invalidité, il faut, avant 60 ans, voir ses possibilités de gain réduites des deux tiers, être immatriculé à la caisse depuis au moins 5 ans, avoir accompli au moins 6 mois d'assurance au cours des 12 derniers mois civils précédant l'incapacité. Le montant de la pension d'invalidité se détermine de la même façon que la pension de vieillesse. Si l'intéressé a besoin de l'assistance d'une tierce personne, sa pension est majorée de 50%. La pension d'invalidité prend fin à 60 ans ; elle est remplacée par une pension de vieillesse d'un montant équivalent.

e) Pensions de survivants

En cas de décès d'un pensionné ou d'un assuré qui, à la date du décès, remplissait les conditions requises pour avoir droit à pension ou justifiait d'au moins 180 mois d'assurance, des pensions sont prévues en faveur des survivants (veuve, veuf ou enfant orphelin) :

- le conjoint survivant doit avoir contracté le mariage au moins un an avant le décès de l'assuré. Il perçoit 50% de la pension de l'assuré décédé ;
- les enfants ont droit chacun à une pension égale à 25% de la pension du défunt s'ils sont orphelins de père ou de mère et à 40% s'ils sont orphelins de père et de mère (la pension d'orphelin ne peut être inférieur au montant des allocations familiales).

Le total des pensions de survivant ne peut pas dépasser 100% du montant de la pension de l'assuré décédé.

f) Allocation de survivants

Si l'assuré ne pouvait prétendre à une pension et comptait moins de 180 mois d'assurance à la date de son décès, le conjoint survivant bénéficie de l'allocation versée en une seule fois. Ce capital est déterminé comme suit, on calcule la mensualité fictive de la pension de vieillesse qui aurait été attribuée si l'assuré avait accompli 180 mois d'assurance et on multiplie le montant de cette mensualité par autant de périodes de 6 mois d'assurance accomplies par le défunt. L'allocation de survivant peut se cumuler avec les allocations familiales.

CONCLUSION

Si la mondialisation a été une source d'opportunités pour les personnes à même de saisir celles-ci, elle en a laissé un très grand nombre sans protection contre les nouveaux défis et transformations mondiaux, qui ne sont pas sans avoir de profondes répercussions au niveau national et local. La persistance d'un si grand nombre de personnes exclues des systèmes de protection sociale, représente un énorme gaspillage de potentiel économique et humain, ce qui est d'une importance particulière pour les pays n'offrant qu'une faible couverture en matière sociale.

Les performances médiocres sont souvent le résultat d'une gouvernance tout aussi médiocre, notamment en matière financière. La nécessité de corrections peut être démontrée par des mesures de suivi des performances et les défauts de conception peuvent trouver un remède dans des modifications ultérieures de la législation, mais également en mettant en application les conventions ratifiées. C'est dans cette optique que l'étude du CARES-Niger sur le thème *« L'amélioration de la gouvernance de la protection sociale au Niger : cas de la sécurité sociale»,* trouve sa justification.

En effet, la décision de réaliser cette étude est partie d'un constat assez captivant. Sur cent nigériens actifs - pris comme échantillon représentatif de la population active en général plus de soixante-dix travaillent dans le secteur informel sans sécurité sociale et 3% seulement des nigériens bénéficient de la couverture sociale. D'autre part les problèmes de gouvernance du système de protection sociale ainsi de compétence des administrateurs de ce système constituent d'autres goulots d'étranglement pour assurer un minimum de protection aux populations nigériennes. Ce qui démontre l'essence même de cette recherche.

Il semble donc important à la lumière des résultats de cette étude de tout mettre en œuvre pour garantir une gouvernance efficace du système de protection sociale nigérien, notamment au niveau de la CNSS en y prenant également des mesures idoines pour relever la compétence des administrateurs de ce système.

Les organisations syndicales doivent de leur côté s'investir davantage afin de doter leurs représentants et mandants dans ces différents systèmes de compétences adéquates afin de mieux assurer leurs rôles en matière de gouvernance des systèmes de protection sociale dans l'intérêt des travailleurs.

Pour le CARES-Niger, il sera plus judicieux de poursuivre cette recherche pour identifier les niveaux et la qualité d'investissements en matière de protection sociale et d'autres opportunités nationales et internationales pour pouvoir rehausser le taux de couverture sociale dans le pays.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Archives USTN: les journaux 2012 et 2013. Séminaires de formation sur la sécurité sociale 2007 et 2009 par feu Abdou Maigandi

CABINET DU PREMIER MINISTRE : Rapport de préparation des mini-ateliers sur les axes thématiques de la Politique Nationale de Protection Sociale .Niamey novembre 2013

INS-NIGER : le Niger en chiffres, édition 2009

L'Institut National de la Statistique (INS) du Niger, Quatrième (4ème) Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) du 10 au 24 décembre 2012.

Ministère de la Population, de la Promotion de la Femme et de la Protection de l'Enfant : POLITIQUE NATIONALE DE PROTECTION SOCIALE Version Finale Août 2011.

OIT/RP/Niger/R.13 Niger Rapport au gouvernement : évaluation actuarielle de la Caisse nationale de sécurité sociale au 31 décembre 2002 .Service international du financement et de l'actuariat Secteur de la Protection sociale Bureau international du Travail, Genève Février 2005.

Système des Nations. Unies. *Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement*. (*UNDAF*). *NIGER 2014 – 2018*. U

Niger, Constitution du 25 novembre 2010, Digithèque MJP mjp.univ-perp.fr/constit/ne2010.html

Programme de Développement Economique et Social du ... (PDES) du Niger 2011-2015 *www.nigerdiaspora.info/...niger/...niger/.../65537-programme-de-develo.*

[PDF]*plan de développement sanitaire* (*pds*) *2011 – 2015* - UNFPA
www.unfpa.org/.../R343_2011_Niger_PDS_15_FINAL_ADOPTE.pdf

Le régime nigérien de sécurité sociale
www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_niger.html
Présentation de la protection sociale au *Niger*. ... La Caisse nationale de sécurité sociale (*CNSS*)

OIT, LA GOUVERNANCE DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE: UN GUIDE POUR LES MEMBRES DES CONSEILS D'ADMINISTRATION EN AFRIQUE *socialprotection.itcilo.org/pdf-and-pics/library/governance_Guide_FR*

ANNEXES

Structures visitées :

- **Centre culturel franco nigérien (CCFEN)**
- **Centre culturel américain**
- **Caisse nationale de la sécurité sociale(CNSS)**
- **Ministère de l'emploi et du travail**
- **Ministère du développement social**
- **CDTN**
- **CNT**
- **Projet USTN/LO/FTF « Emploi Décent en Afrique de l'Ouest**

PROBLEMATIQUE DE L'ELECTRICITE DANS LA VILLE DE CONAKRY

PAR LE CARES-GUINEE

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS 70

INTRODUCTION 71

I. DEMARCHE METHODOLOGIQUE 72

I.1. La recherche documentaire 72

I.2. La collecte d'informations sur la fourniture et la consommation d'électricité à Conakry 73

I.3. Le traitement des informations collectées 73

II-CONTEXTE DE L'ETUDE 74

II.1. Présentation sommaire de la Guinée 74

II.2. Historique de l'électrification en Guinée 75

II.3. Taux de couverture de la consommation 77

III-FOURNITURE ET CONSOMMATION D'ELECTRICITE A CONAKRY 78

III.1. La fourniture de l'électricité par EDG 79

III.2. La consommation d'électricité au niveau des trois cibles représentatives 82

IV. RECOMMANDATIONS 83

CONCLUSION 84

REFERENCES BIBLIOGRAPHIES 86

ANNEXES : LES ENTRETIENS GUIDES 87

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD : Agence Française de Développement
BAD : Banque Africaine de Développement
BID : Banque Islamique de Développement
BM : Banque Mondiale
BTP : Bâtiment/Travaux/Publics
BT : Basse Tension
CARES : Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale
CBK : Compagnie des Bauxites Kindia
CDE : Consortium D'Entreprises
CFDT : Confédération Française Démocratique des Travailleurs
CGT : Confédération Générale des Travailleurs
CNTG : Confédération Nationale des Travailleurs de Guinée
CSI : Confédération Syndicale Internationale
DSRP : Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté EDG : Electricité De Guinée
ENELGUI : Entreprise Nationale d'Electricité de Guinée
GNF : Franc guinéen
HT : Haute Tension
KV : kilovolt
MARG : Mission d'Aménagement Régional de la Guinée
MT : Moyenne Tension
MVA : Méga volt ampère
MW : Mégawatt
ONSLG : Organisation Nationale des Syndicats Libres PAESE : Projet d'Amélioration de l'Efficacité du Secteur Electrique
PREREC : Projet de Réhabilitation et d'Extension du Réseau Electrique de Conakry.
SNE : Société Nationale d'Electricité
SOGEL : Société Générale de l'Electricité
USTG : Union Syndicale des Travailleurs de Guinée
RTG: Radiotélévision Guinéenne

INTRODUCTION

Depuis plus de deux décennies, les populations guinéennes, en général et celles de Conakry en particulier, sont confrontées à un problème récurrent d'insuffisance de fourniture en courant électrique domestique et industriel. Cette situation qui résulte d'une mauvaise gestion du secteur, affecte considérablement toute l'économie du pays. Le cas est davantage perceptible dans la capitale Conakry qui concentre plus de 80% des activités économiques du pays et où vivent près de deux millions d'habitants.

Confrontée à un triple problème démographique, social et politique, Conakry connait un cycle de revendications populaires, particulièrement au niveau des quartiers périphériques de la banlieue à cause du manque d'eau et d'électricité. Devant l'ampleur de ce phénomène et le manque de réponse idoine de la part de l'Etat à travers ses services spécialisés (Gouvernement et EDG), le mouvement syndical, dans sa volonté de représenter les intérêts moraux et matériels des travailleurs a, maintes fois, inscrit la question de l'eau et de l'électricité parmi les principales revendications des travailleurs présentées dans les cahiers de charge du 1er Mai, fête internationale du travail.

Aujourd'hui, à la faveur de la création du CARES-Guinée, cette quête de bonne gouvernance est encore prégnante en raison de l'impact des troubles sociaux sur la vie des travailleurs qui sont directement affectés. D'où l'intérêt de mener une étude sur la problématique de la fourniture du courant électrique dans la capitale guinéenne. Même si l'équipe du CARES s'est heurtée à un certain nombre difficultés dont notamment l'inexpérience de ses membres, en matière de recherche, les chercheurs ont mis du temps à comprendre la méthodologie de recherche appliquée au domaine d'étude afin d'entrevoir des pistes de solutions susceptibles de contribuer à l'amélioration de la situation dans le cadre d'une gestion concertée entre les différents acteurs concernées notamment, le gouvernement, les populations et les partenaires sociaux.

La présente recherche s'inscrit dans cette optique et vise les objectifs ci-après :

- contribuer à une meilleure connaissance par les organisations syndicales des problèmes du secteur de l'électricité à Conakry ;
- identifier les pistes de solutions susceptibles de permettre une amélioration de la gouvernance du secteur de fourniture d'électricité notamment en matière de dialogue entre l'Etat et les consommateurs pour une gestion rationnelle du courant électrique;

- renforcer les compétences du mouvement syndical en général et celles des trois organisations partenaires du CARES-Guinée en matière de recherche économique et sociale en particulier.

Le rapport qui en est issu est organisé en quatre sections. La première présente la démarche méthodologique, la seconde, le contexte de la fourniture et de la consommation d'électricité en Guinée, la troisième section traite de la fourniture et de la consommation d'électricité à Conakry et la quatrième section expose les recommandations issues de l'étude.

I. DEMARCHE METHODOLOGIQUE

La démarche méthodologique repose sur trois approches : la recherche documentaire, la collecte d'informations sur la fourniture et la consommation d'électricité dans la ville de Conakry et le traitement des informations collectées.

I.1. La recherche documentaire

Elle a consisté en une synthèse de la littérature disponible sur le sujet afin d'obtenir le maximum d'informations à plusieurs niveaux : administrations publiques, institutions et partenaires au développement, organisations syndicales de travailleurs, organes de presse écrite et en ligne.

Pour cerner l'ampleur de la question, il a semblé nécessaire de faire l'inventaire des sources documentaires concernant l'électricité en Guinée de manière générale et Conakry en particulier. Dans la pratique, il a été constaté un manque de documentations fiables ou actualisées sur la question ; cette lacune découle tout d'abord de la mauvaise exploitation des archives durant les différents régimes qui se sont succédés en Guinée ; ensuite de l'absence d'une structure administrative spécialement vouée à l'archivage des informations au niveau de l'entreprise en charge de l'électricité de Guinée.

Par ailleurs, il faut noter qu'en raison des modes d'organisation du Ministère en charge de l'énergie, les données existantes se retrouvent éparpillées en plusieurs endroits : Présidence de la République, Primature, Ministère, EDG, où l'accès n'est pas toujours aisé pour tout le monde.

Néanmoins, ces lacunes ont pu être comblées par des sources indirectes, puisées dans les publications de la presse écrite et de la presse en ligne. Mais, aussi variées et pertinentes que soient les données recueillies, il était également nécessaire de compléter les informations et données recueillies par d'autres formes de recherches à savoir : des entretiens avec le management supérieur de l'entreprise, des rencontres avec des cadres de l'Administration centrale, des professeurs d'Universités, des élus syndicaux

et travailleurs ainsi qu'avec certains groupes de jeunes leaders des quartiers hautement sensibles de la banlieue de Conakry, notamment les jeunes de Hamdallaye, Bamabéto et Cosa pour la Commune de Ratoma, de Dixinn pour la Commune du même nom, de Matoto et de Matam.

I.2. La collecte d'informations sur la fourniture et la consommation d'électricité à Conakry

Eu égard à la spécificité du sujet, l'équipe de recherche a délibérément évité l'utilisation exclusive du questionnaire-type (du reste exclusivement ouvert) au profit des interviews individuelles et des focus groupes. Cette précaution était destinée à contourner les difficultés du questionnaire ouvert, notamment la nécessité de construire pour chacune des questions, une grille de codification.

La collecte d'information a concerné quatre cibles : une pour la fourniture de l'électricité et les trois pour la consommation. Les zones d'enquête ont été choisies en fonction du profil de ces cibles ainsi que de leur taille. La première cible est EDG, la seule entreprise censée fournir l'énergie électrique à l'ensemble de la population de Conakry. Les trois autres cibles sont choisies parmi les entreprises consommatrices d'électricité. Il s'agit de CDE, un Consortium d'Entreprise de construction, de l'imprimerie DJEK'S et du cyber café BAH.

Pour l'EDG, la collecte d'informations s'est faite au niveau de la Direction Générale à Kaloum, des Directions communales de Kaloum, Dixinn, Ratoma, Matam et Matoto ; pour le Consortium d'Entreprises CDE, cette collecte s'est faite à Matam ; pour l'imprimerie Djek's, à Kaloum ; et enfin pour le cyber café Alioune Bah, la collecte a eu lieu à Matoto.

Dans le processus de collecte d'informations, l'équipe s'est heurtée à la rétention de l'information au niveau de certains cadres de l'EDG qui se gardaient de répondre aux questions ou qui alléguaient un emploi de temps chargé pour esquiver les rencontres pourtant négociées à l'avance.

Il y a également lieu de signaler que la période de l'enquête a coïncidé avec des moments de forte tension politique à Conakry entre les partis politiques de la Mouvance présidentielle et de l'opposition. Ces facteurs ont influé sur le calendrier des enquêtes, notamment dans les Communes de la banlieue en particulier à Ratoma et Matoto, obligeant l'équipe de recherche à faire des reports qui ont joué sur le calendrier.

I.3. Le traitement des informations collectées

Les informations collectées auprès de ces cibles ont permis de :

- étudier les problèmes liés à la production, la fourniture et la consommation de l'électricité à Conakry ;
- formuler des propositions alternatives pour l'amélioration de la production et de la distribution de l'énergie électrique dans la ville ;
- mettre à disposition des trois centrales du projet, un document de position avec des propositions alternatives, assorti de dépliants. Ces propositions alternatives ont inspiré le mouvement syndical lors de la négociation avec le gouvernement pour l'amélioration de la desserte de courant à Conakry et en Guinée en général.

II-CONTEXTE DE L'ETUDE

Ce contexte permet de présenter sommairement la Guinée et de faire un bref historique de l'électrification du pays et de son utilisation dans la ville de Conakry

II.1. Présentation sommaire de la Guinée

II.1.1. Contexte sociopolitique

La République de Guinée est un pays côtier de l'Afrique de l'Ouest qui partage ses frontières avec six (6) pays qui sont : la Côte d'Ivoire, le Mali, le Libéria, le Sénégal, la Guinée Bissau et la Sierra Léone. Elle s'étend sur une superficie de 245 857 km^2 pour une population estimée à 10 211 437 habitants selon le dernier recensement de 2008.

La République de Guinée est géographiquement divisée en quatre régions : la Guinée Maritime, plaine alluviale de 50 à 90Kms de largeur, qui borde la côte atlantique et qui est arrosée de nombreuses rivières ; la Moyenne Guinée, chaine montagneuse du Nord-Ouest dont l'attitude varie de 600 à 1 500m et où de nombreuses fleuves prennent leur source (haut Sénégal, Gambie, Konkouré) ; la Haute Guinée, plateau du Nord-Est favorable à la culture des céréales et à l'élevage et où le Niger prend sa source ; et enfin la Guinée Forestière, partie la plus orientale où se trouve le plus haut sommet d'Afrique occidentale, le Mont Nimba (1 752m.).

II.1.2. Contexte économique

La République de Guinée a connu de **2005 à 2010** une situation économique et financière des plus difficiles dues à la baisse des financements extérieurs en raison des crises récurrentes. L'aide publique qui était de **0,6% du PIB en 2004** est remontée à **5,8% en 2007**. Avec une forte progression de l'inflation qui a atteint 19,3% en 2008. La progression de

l'inflation durant cette période a contribué à la détérioration du pouvoir d'achat des populations et à la dégradation de leurs conditions de vie. La situation s'est néanmoins relativement améliorée de 2011 à 2013.

Tableau 1 : Situation du pouvoir d'achat en fonction de l'inflation de 2011à 2013 en Guinée

Indicateur	2010	2011	2012	2013	2014
Croissance du PIB	1,9%	3,9%	3,9%	2,5%	4,5%
Croissance du PIB/Tête	-1,2%	0,6%	0,7%	0,7%	1,3%
PNB/Tête (en US$)	382,5	406,9	461,7	510,8	554,5
PIB/Tête (en US$)	412,9	450,7	492,9	540,7	583,9

Source : Document d'état des lieux établis par la CNSS de Guinée

Les informations disponibles indiquent que la Guinée est un pays à immense potentiel énergétique surtout avec la présence de plus de 4 bassins versants ayant un peu plus d'un millier de Cours d'eau qui desservent dans leur ensemble 9 pays de l'Afrique de l'Ouest. Dans cet ensemble, 129 sites hydroélectriques sont identifiés, sites qui ont un potentiel énergétique estimé à plus de 6000 Mégawatts. Et pourtant, selon le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), le problème d'électricité n'est pas encore résolu dans le pays.

II.2. Historique de l'électrification en Guinée

Selon plusieurs sources consultées, l'électrification massive de la Guinée a commencé durant la période coloniale, quand la France avait réalisé que le pays, grâce à son riche potentiel minier et énergétique, pourrait servir de phare industriel pour la sous-région. De ce fait, le pays était promis à un avenir économique radieux qui faisait l'envie de ses voisins. Sous la conduite de Pierre Jochyms chef du service des mines, la planification de la mise en valeur d'importants gisements de bauxite (à Kassa, Boké, et Fria), de minerai de fer (presqu'île de Kaloum et chaine Nimba-Simandou), d'or et de diamant était en cours. Le potentiel hydroélectrique exceptionnel du bassin de Konkouré avait déjà été identifié et deux grands barrages étaient à l'étude (Grandes Chutes et Souapiti).

Le projet le plus ambitieux du pouvoir colonial, entre 1956 et 1958 en Afrique occidentale, fut le complexe industriel de Fria qui était conçu pour produire la bauxite, traiter cette bauxite pour en tirer l'alumine, et fondre l'alumine pour produire l'aluminium. La production de l'aluminium exige un procédé industriel qui est parmi les plus exigeants en consommation d'énergie. C'est pourquoi les fonderies d'aluminium ne peuvent être rentabilisées qu'avec l'abondance d'énergie hydroélectrique à bon marché. Le

colon avait donc trouvé nécessaire de développer les ressources énergétiques du bassin du Konkouré pour fournir de l'électricité à bas prix à la future fonderie de Fria. Le Projet Konkouré nait donc de cette exigence

Afin d'harmoniser les actions de l'Administration pour le développement du Konkouré, le pouvoir colonial mettra en place une entité publique appelée « Mission d'aménagement régional de la Guinée » (MARG) qui sera pilotée par un haut-fonctionnaire appelé Paul Masson. MARG coordonnera avec le promoteur industriel (la société Pechiney) la planification de l'aménagement du complexe Fria comportant une mine de bauxite, une raffinerie d'alumine, une fonderie d'aluminium et un barrage hydroélectrique de grande puissance sur le Konkouré. Le barrage hydroélectrique était considéré comme un projet transformateur pour le pays. D'ailleurs, les sociétés minières de la place avaient commencé à miser leur expansion industrielle sur la base de la disponibilité d'énergie hydroélectrique à coût faible. La société des Bauxites du Midi, filiale de la société canadienne Aluminium Limited, qui exploitait les bauxites de Kassa envisageait déjà un programme de mise en valeur des bauxites de Boké. La compagnie minière de Conakry qui exploitait le fer du gisement de Conakry, (situé sur l'actuelle minière) misait sur le minerai de fer de la chaine Nimba-Simandou (Guinéenews, 2013-2014)

Les perspectives de développement minier et industriel avaient suscité de la part du pouvoir colonial des réalisations infrastructurelles sans précédent pour la Guinée. Ces infrastructures, notamment les principaux axes routiers, le chemin de fer, l'aéroport, et le port, sans compter le développement urbain qui avaient fait de Conakry « la perle de l'Afrique Occidentale » préparaient un avenir économique radieux pour le pays. Avec le lancement du projet de construction de l'usine d'alumine Fria-Kimbo en 1956, les autorités coloniales accélèrent la préparation du projet d'aménagement du grand barrage de Konkouré. Les études de faisabilité du site Souapiti sont réalisées et les travaux d'aménagement programmés pour l'année 1958. Un consortium franco-américain comprenant la société Pechiney (France) et la société Olin Mathiesonhemical Corporation (Etats-Unis) en étaient les promoteurs privés. Pour le financement du barrage, ces sociétés avaient approché la Banque mondiale, et les gouvernements américain et français.

Pendant la 1ère République, (1958-1984) la desserte en électricité était acceptable. La Société Nationale d'Electricité (SNE) arrivait à fournir de l'électricité à la plupart des villes du pays au minima. Les villes de Kindia et de Conakry dépendaient des grandes chutes et des stations thermiques. Les villes de Pita, Labé, Dalaba et Mamou étaient alimentées par le barrage de Kinkon à Pita, Dabola et Faranah par le barrage de Tinkisso à Dabola. Le reste des villes était desservi par les groupes thermiques et les petits générateurs diesel.

Quant à la 2ème République (1984-2008), de gros investissements étaient faits dans le secteur, mais les villes de l'intérieur n'étaient pratiquement pas desservies bien qu'il y ait eu le Barrage de Garafiri qui a coûté plus de 230 millions USD.

La desserte de Conakry et Kindia par contre s'était un peu améliorée avec l'injection de la production de la centrale de Samou (50 mégawatts), les centrales thermiques de Tombo (85 mégawatts) et le barrage de Garafiri (75 mégawatts). Mais les conditions économiques et politiques s'étaient sévèrement détériorées après le lancement de Garafiri alors que la demande d'électricité ne faisait que croitre. Par conséquent, le régime n'avait pas pu attirer les investissements pour le couple Kaléta-Souapiti et peinait à couvrir les frais de l'entretien des équipements de Garafiri. Le barrage Garafiri est resté donc en déca des attentes à cause surtout de sa mauvaise gestion du barrage et de sa planification.

II.3. Taux de couverture de la consommation

Selon l'étude faite par la cellule en charge de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), bien que la Guinée soit dotée d'un potentiel hydroélectrique considérable la production d'électricité est essentiellement thermique (95%). Le taux de couverture du pays en énergie électrique est extrêmement faible. Les activités de la société EDG sont concentrées dans les centres urbains où, la fourniture d'électricité est irrégulière et sujette à de fréquentes coupures. L'étude indique que, de façon structurelle, cette situation s'explique par quelques facteurs essentiels :

(i) la faible production de la Société EDG qui a fourni moins de 35% de la demande en 2006 ;
(ii) la forte dégradation des équipements de production et de transport ;
(iii) le mauvais état des réseaux de transport et de distribution de l'énergie électrique ;
(iv) l'insuffisance des investissements dans le sous-secteur de l'électricité ;
(v) le déséquilibre financier important ;
(vi) la faiblesse du cadre institutionnel.

Cette faible performance se traduit par l'utilisation de la lampe à pétrole comme principal mode d'éclairage; du bois ou ses dérivées (charbon de bois) comme unique source d'énergie pour la cuisson. En matière d'éclairage, le pétrole est utilisé par près de deux tiers des ménages et l'électricité par un ménage sur cinq ».

S'agissant de la répartition géographique, la même enquête note que l'utilisation de l'électricité pour s'éclairer dépend de la localisation de la zone d'habitat par rapport à Conakry. Autrement dit, « plus on s'en éloigne, moins on l'utilise ». Ainsi, 9 personnes sur 10 utilisent l'électricité à Conakry (90%), contre 17% en Basse Guinée et moins de 5% dans les autres régions. Voir tableau :

Tableau 2 : Taux de couverture par région naturelle

Production EDG	**Basse Guinée**	**Moyenne Guinée**	**Haute Guinée**	**Guinée Forestière**
Taux de couverture/région naturelle	Plus de 17% 90% à Conakry (9/10)	Moins de 5%	Moins de 5%	Moins de 5%

Source : Etabli à partir du document de l'EDG (Etats de lieux et propositions d'amélioration de la desserte en électricité) du 01juillet 2013.

Par ailleurs, l'utilisation de l'électricité est également fonction du niveau de vie des ménages. Elle concerne moins de 3% des personnes du quintile le plus pauvre, et près de 2 personnes sur 5 du quintile le plus riche (40%).

Pour ce qui est de la cuisson, les ménages ont recours au charbon de bois à Conakry et au bois de chauffe dans les régions. L'électricité et le gaz ne sont utilisés que par 1,5% des ménages (SRP, 2012).

Voir tableau :

Tableau 3 : Situation des ménages en fonction des moyens

Production EDG	**Taux de couverture**	**----------**
Niveau de vie	3% pers. +pauvres	Utilise le courant
La cuisson	40% pers. riches	Utilise le courant
Le gaz	1.5%des ménages	Utilisent le gaz

Source : Etablie par le document de l'EDG (états de lieux et proposition d'amélioration de la desserte en électricité) du 01 juillet 2013

III-FOURNITURE ET CONSOMMATION D'ELECTRICITE A CONAKRY

Cette troisième section sur la base de la collecte d'informations sur la production, la distribution et la consommation d'électricité à Conakry et de l'examen du contexte de la problématique de l'électricité :

- présente le processus de distribution de l'électricité à Conakry ;

- aborde l'accessibilité à l'électricité à travers 3 cas de consommation illustrés par les 3 cibles retenues.

III.1. La fourniture de l'électricité par EDG

L'EDG est une entreprise de service public créée en 2001 après la fusion d'Enelgui (service public du patrimoine) et Sogel (société privée d'exploitation). Elle a une gestion autonome, et est chargée de la production, du transport et de la distribution de l'électricité.

III.1.1. Personnel

Au 30 avril 2013, l'EDG compte 1755 employés dont 1362 agents pour la zone de Conakry. Plus de 1730 agents de cet effectif, relèvent du personnel d'encadrement, soit 70% de cadres supérieurs et d'agents de maîtrise. La plupart de ceux-ci ont franchi le cap des 35 ans de service. Selon les informations reçues lors de l'enquête, le salaire mensuel du personnel en avril 2013 était de 4.402.266.989 GNF soit 458569.47€.

Par ailleurs, le traitement des informations recueillies permet de noter que le personnel est essentiellement bureaucratique et que sa productivité est faible. On constate aussi que les charges salariales restent élevées en liaison avec l'ancienneté et des promotions laxistes, ce qui fait augmenter la masse salariale mensuelle qui est passée de 3578959619 GNF en novembre 2012 à 4.402.266.989 GNF en avril 2013. En outre, les frais liés au personnel (frais médicaux, primes de logement, scolarité des enfants, formation, décès, mariage, baptêmes) sont aussi très élevés et sont passés de 3.801.429.242 GNF en 2010 à 13.727.904.174 GNF en 2012 (soit une augmentation de 361%). De plus, on observe une reconversion difficile des salariés âgés, et un départ imminent à la retraite des agents expérimentés.

III.1.2. Production

Le parc de production du système interconnecté d'EDG repose sur une combinaison de production d'origine thermique et hydraulique pour une puissance installée de 252,6 MW. Mais Le réel besoin en courant électrique pour la ville de Conakry est un peu plus de 300 MW.

Cependant, la puissance actuelle disponible fournie par les groupes thermiques serait de 95,5 MW avec l'arrivée du groupe AGGREKO dont le contrat de location de groupes expire en fin septembre 2014. En interconnexion, les centrales thermiques (Garafiri, Donkéa, Baneah, kinkon, grandes chutes) fournissent 71 MW.

La puissance totale disponible pour Conakry est de 166,5 MW.

L'équipe de CARES-Guinée a constaté, sur le terrain, que les centrales thermiques Tombo 1,3, 5 et Kipé ne sont pas toutes fonctionnelles à cause de la vétusté des groupes, de l'insuffisance de ressources financières, du manque récurrent de pièces de rechange, de retards accusés dans l'exécution des révisions majeures programmées .

Par ailleurs, la production au niveau de EDG est aussi confrontée au problème de vol de carburant et du sabotage des installations au niveau des groupes thermiques.

III.1.3. Transport et distribution

Le réseau de transport d'énergie électrique est constitué de 414,32 km de lignes dont 331,50 km en 110 kV et de 82,82 km en 60 KV.

Le nombre de postes sources haute tension/moyenne tension (HT/MT) utilisé à Conakry est de 19 pour une puissance installée de 209 MVA dont les principaux se trouvent à Tombo (50 MVA) et à Matoto (77,5 MVA).

Les installations du réseau de transport ne présentent pas une grande fiabilité à cause des problèmes d'équipements de protection, d'alimentations en courant continu, de disjoncteurs et de communication. Plusieurs cellules des départs sont aussi obsolètes.

La surcharge de plusieurs segments du réseau de transport notamment la ligne 60 kV, plusieurs départs au niveau des postes source est une évidence. Il faut noter, en plus du manque d'élagage des lignes de transport, divers actes de vandalisme enregistrés pendant les manifestations de rues à cause notamment des délestages récurrents au niveau des quartiers de la banlieue.

En matière de distribution, le réseau de distribution est constitué de 1984 postes de transformation dont 1317 pour la ville de Conakry, avec une puissance installée totale de 428 073 KVA. Les longueurs totales des lignes MT souterraines et aériennes sont respectivement de 47.36 km et 990 km.

III.1.4. Difficultés du réseau de distribution Moyenne Tension (MT) à Conakry

Selon les enquêtes recueillies sur le terrain, de multiples déclenchements dus à plusieurs facteurs dont la surcharge des artères MT, la vétusté de certains éléments et le manque d'élagage périodique demeurent des obstacles importants à la desserte de la ville en électricité. A ce jour, sur 38 départs MT alimentant Conakry, 07 sont surchargés, à savoir : *Enta, Aviation, CBK, Tombo, Minière, Grande mosquée, Koloma, Centre Pilote et RTG.*

Les exploitants ont procédé à des transferts de charge qui ont permis de réduire légèrement les charges et les déclenchements aux heures de pointe sur les départs Grande mosquée, Aviation et Koloma, sans pour autant parvenir à corriger entièrement le problème par manque de flexibilité du réseau. A ces cas de surcharges suscités, il faut ajouter celui du poste source de Kipé, d'une puissance de 10 MVA, qui entraine le délestage quotidien du « départ Kipé » de 08 H à 00 H. L'arrivée des groupes d'AGGREKO stabilise un peu la desserte.

Les surcharges des artères MT résultent de la combinaison de plusieurs facteurs dont notamment :

- la grande longueur des artères MT ;
- le régime d'alimentation qui fait que les consommateurs utilisent le maximum de consommation au même moment. Cette situation est également à la base des surcharges constatées au niveau des postes de transformation (65% des transformateurs sont surchargés) ;
- l'urbanisation galopante de Conakry;
- la prolifération des réseaux MT et BT hors norme dans des proportions importantes (30% en moyenne tension et 50% en basse tension) ; ce qui entraine une augmentation des pertes techniques et commerciales et fragilise la stabilité du réseau. Cette tendance pourrait s'inverser avec les projets en cours d'exécution.

Suivant le rapport de passation de service, 446 transformateurs ont été installés sur le réseau dans le cadre du remplacement des transformateurs grillés ou surchargés et pour l'injection de nouveaux postes. La pose de ses transformateurs par plusieurs unités sans un suivi centralisé, mérite que ce volet soit audité (approvisionnement et utilisation). Par ailleurs, au niveau de la seule ville de Conakry, les augmentations de puissance des postes existants et les nouvelles injections de transformateurs ont entrainé une augmentation de la puissance installée du réseau de 21.96 MVA en 2012 ;

En Résumé, malgré les améliorations importantes apportées par les Projets PAESE (Projet d'Amélioration de l'Efficacité du Secteur Electrique), financement BM et PREREC (Projet de Réhabilitation et d'Extension du Réseau Electrique de Conakry), financement BAD et BID sur les composantes achevées des réseaux MT et BT de Kaloum et, une partie de Ratoma et Matoto, quelques problèmes majeurs subsistent encore, dont notamment :

- la surcharge des principales artères MT de la banlieue, obligeant leur délestage aux heures de pointe (18H-24H) ;
- la surcharge des transformateurs MT/BT (environ 65% du parc) ;
- le manque de protection sur près de 80% des postes de transformation ;

- l'existence de 30% du réseau moyenne tension (MT) hors norme ;
- l'existence de 50% du réseau basse tension (BT) hors norme ;
- les pannes prolongées sur les câbles souterrains MT de Kaloum (cas du départ Ignace-Deen), perturbant la distribution MT avec une précarité qui risque de s'aggraver.

Comme conséquence de ces problèmes, environ 55 à 60 % de pertes techniques et commerciales sont enregistrées par l'entreprise.

III.1.5. Nombre d'abonnés

Dans la distribution-commercialisation, EDG donne du courant à plus de 90% de la population de Conakry estimée en 2012 à près de 2 millions d'habitants. Pourtant, en décembre 2013, c'est seulement 137714 abonnés qui sont recensés. La moyenne d'encaissement mensuel enregistré par EDG en 2011 est de 18 milliards GNF . En 2013 il a été de 14,7 milliards dont 11,650 milliards pour la ville de Conakry.

L'EDG est devenue un grand fardeau financier pour l'Etat. En Décembre 2011, ses créances s'élevaient à 243,4 milliards GNF. Chaque année, la société fonctionne à perte, mais reçoit un budget énorme (400 milliards en 2013 selon l'ancien Ministre des Finances) pour faire face à ses besoins. A rappeler, selon la Loi des finances que le budget 2014 de l'EDG s'élève à près de 500 milliards de francs guinéens.

III.2. La consommation d'électricité au niveau des trois cibles représentatives

III.2.1. Consortium d'entreprises (CDE)

Le CDE est une entreprise privée qui évolue dans la construction. Elle emploie 460 travailleurs dont 95 permanents. La masse salariale est d'environ 257millions GNF par mois.

Pour ce qui relève de la consommation électrique, l'entreprise utilise 3 groupes électrogènes dont 2 interconnectés pour assurer sa desserte en électricité. Par semaine, elle utilise pour les 2 groupes interconnectés 820 litres de gasoil, 270 litres pour le 3ème, soit 4360 litres de carburant d'une valeur de 43.600.000 GNF qui sont consommés par mois. Rapporté à l'année cela fait une quantité de 52.320 litres pour une valeur financière de 523.200.000 GNF (soit 55074 euros).

Or, si EDG fournissait régulièrement de l'électricité, l'entreprise, dépenserait pour sa consommation électrique mensuelle seulement 10.000.000 GNF, soit

120.000.000 GNF par an autrement dit l'entreprise réalise une perte de financière de 403.200.000 GNF du fait de la défaillance de fourniture d'électricité par l'EDC. En conséquence, le poids financier important que supporte le CDE conduirait à la réduction du personnel employé, à la diminution de la productivité, et à l'augmentation du nombre de chômeurs à Conakry.

III.2.2. Cyber Café BAH Alioune

Le cyber Café Alioune Bah emploie 7 travailleurs. Il utilise un groupe électrogène de 30 litres de carburant par jour soit 900 litres par mois pour une enveloppe financière de 9.000.000 GNF. Par an la facture s'élève à 108.000.000 GNF. Si l'EDG fournissait le courant au moins 12 h/24h par jour, le cyber ne consommerait que la moitié de la quantité de litres de carburant utilisés soit 15 litres par jour ce qui ferait une facture consommation mensuelle de 4 500 000 GNF et un coût annuel de 54 000 000 GNF soit 5.625€.

Les dysfonctionnements dans les prestations de l'EDG auraient pour ce cyber café, les conséquences suivantes: Charge élevée dans la consommation électrique, réduction du nombre de travailleurs, diminution du temps de prestation du cyber, diminution du temps de fréquentation de la clientèle…

III.2.3. Groupe DJEK'S Plus

L'imprimerie Djek's Plus est créée en 2005. Ses activités sont basées sur la fourniture d'équipements bancaires (compteuses de billets, « cercleuses », détecteurs de faux billets, des chéquiers) et informatiques. Il s'investit aussi dans les prestations d'imprimerie. Il utilise un groupe électrogène de 10 litres de gasoil par jour soit 300 litres par mois. Sa consommation mensuelle d'électricité est estimée à 3.000.000GNF.

La fourniture irrégulière d'électricité à cette entreprise aurait pour conséquences : la baisse de productivité de l'entreprise, l'accroissement des charges financières et la réduction du nombre d'employés.

IV. RECOMMANDATIONS

A l'issue de ces travaux de recherche, le CARES-Guinée, en vue de contribuer à l'amélioration de la desserte de l'énergie électrique dans la ville de Conakry, propose au mouvement syndical guinéen, quelques pistes de solutions à soumettre éventuellement au gouvernement qui doit s'engager dans la mise en place d'une véritable politique sur l'énergie en Guinée. Il s'agit de recommandations qui portent sur 3 axes principaux à savoir

l'administration, le management et la gestion technique du système de fourniture de l'énergie électrique dans le pays.

Pour ce qui concerne l'**administration**, il s'agira de :

- appliquer les textes réglementaires relatifs à l'EDG ;
- mettre en place un conseil d'administration bipartite comprenant les représentants du gouvernement et les représentants des travailleurs ;
- promouvoir le dialogue social entre les responsables et les délégués syndicaux de l'entreprise.

S'agissant du **management**, il sera essentiellement question de :

- recruter et utiliser les cadres compétents au sein de l'entreprise ;
- veiller sur l'utilisation correcte des fonds alloués à l'entreprise ;
- procéder au suivi des activités sur le terrain ;
- réformer l'EDG en envisageant de faire le redressement technique, commercial et financier en vue d'assainir l'entreprise, éliminer la fraude, instaurer des accords d'achats entre producteurs et grands consommateurs, rétablir la vérité des prix avec des mesures d'accompagnement pour la population et instaurer une gestion rigoureuse.

Enfin pour ce qui relève de la **gestion technique**, des actions devraient être engagées en vue de :

- moraliser la gestion sur toute la chaîne (production, transport, distribution) ;
- sensibiliser les gros consommateurs (unités industrielles, grandes entreprises de production, services d'Etat et projets,…) et les petits consommateurs (ménages, maisons de commerce, PME…) pour le payement régulier des factures d'électricité ;
- appliquer la loi dans toute sa rigueur en cas de fraudes, de vols et de détournement,…) ;
- faire la promotion des ampoules économiques ;
- faire le recensement exhaustif des abonnés et leur catégorisation ;
- favoriser l'intégration régionale dans le domaine de l'électricité.

CONCLUSION

L'électricité pour tous les Guinéens surtout pour tous les Conakry kas nécessite d'immenses sacrifices. De nos jours, l'électricité continue d'être une denrée rare dans la capitale guinéenne, malgré une légère amélioration dans la desserte. Les émeutes d'électricité, qui étaient devenues monnaie courante, sont en voie de régression même si les jeunes de certains quartiers

de la banlieue réclament toujours la desserte régulière. Dans les débats sur la fourniture de l'énergie électrique à Conakry, le blâme n'est pas seulement adressé aux décideurs, il concerne aussi les bénéficiaires. En effet, les Guinéens sont notoirement connus pour des "arrangements" afin d'éviter le payement des factures. L'EDG qui ne fournit pas régulièrement l'électricité reste elle-aussi non crédible pour sa clientèle, ce qui a une incidence certaine sur la rentabilité de l'entreprise.

L'important pour la Guinée et les Guinéens aujourd'hui, c'est de résoudre le problème de l'électricité qui demeure un véritable défi de développement. Cette problématique ne se résout pas par une baguette magique. La gestion rigoureuse, la vérité des prix d'électricité, la justice, l'amour de la patrie et surtout la création d'un environnement économique apaisé, basé sur une réelle volonté politique, constituent le véritable gage de production d'électricité.

La recherche effectuée par le CARES-Guinée sur le terrain met en relief cette vérité : les industries et les PME sont les véritables consommatrices d'énergie électrique, et ce sont elles qui rentabilisent et facilitent la construction de centrales électriques. Comme le dirait l'autre « Il faut donc créer des conditions – paix sociale, stabilité politique, bonne gouvernance, respect des lois et contrats, impôts justes et équitables, protection de la propriété privée – et la production d'énergie viendra naturellement en Guinée au grand bonheur de toute la population et des dirigeants ».

Ce qui veut dire que toute réalisation à caractère économique exige une adéquation entre l'offre et la demande. Ceux qui offrent l'électricité doivent avoir la capacité de couvrir leurs coûts et de générer un surplus raisonnable comme le retour sur leur investissement. Ceux qui demandent l'électricité doivent avoir la volonté et la capacité de payer les services qu'ils exigent. Ces deux conditions ne peuvent être remplies avec le schéma actuel qui donne le rôle de l'offre (fournisseur d'électricité) à l'Etat. Car la demande est celle d'une population pauvre qui n'a souvent pas les moyens de supporter la vérité des prix dans le secteur. Il faut donc axer les efforts sur l'accroissement de la demande industrielle d'électricité en faisant intervenir les ressources minières à travers les sociétés minières qui ont les moyens financiers à moyen et à long termes. Pour le court terme, il faudrait réhabiliter le réseau et desservir Conakry avec les centrales thermiques avant la finition du barrage Kaleta prévue en 2015.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIES

1- Lois, ordonnances, décrets et arrêtés ;
2- Conventions et traités ou accords conclus entre le gouvernement guinéen et les partenaires bis et multilatéraux ;
3- Accords collectifs signés avec les partenaires sociaux ;
4- Publication de la presse écrite et en ligne (source : Guineenews, publication Avril 2013)
5- Documents de l'EDG : source (Etats des lieux et propositions d'amélioration de la desserte en électricité) publié le 01 juillet 2013.

ANNEXES : LES ENTRETIENS GUIDES

Les entretiens guidés sont de deux types :le premier entretien s'est tenu à l'EDG avec le responsable de communication à l'occurrence Dr Laye KOUYATE dans le cadre de la collecte d'informations sur la fourniture d'électricité, qui s'est prêté à une série de questionnaires à savoir :

1- Mr KOUYATE entant que responsable de communication de l'Electricité De Guinée, pouvez-vous, nous faire la présentation de l'organisation interne et externe de l'EDG ?
2- Quelle est la situation salariale de votre personnel de l'entreprise ?
3- Quels constats faites-vous de l'état actuel de vos installations des groupes Tombo ?
4- Quels sont vos défis pour une meilleure desserte de courant dans la ville de Conakry?
5- Avez-vous des difficultés liés aux réseaux de distribution? Si oui parlez-nous-en.
6- Combien vaut la capacité actuelle de courant consommée à Conakry ? est- t-elle faible si oui combien ferait une couverture totale ?
7- Eu égard des difficultés rencontrées dans la fourniture de courant à Conakry, quels sont les projets annexes de l'EDG ? comment sont ficelés ces contrats ? Y a-t-il d'impact ?
8- Quelles sont les solutions proposées par les techniciens quand on sait que le seul projet Kaleta encours de réalisation a une puissance inférieure à celle prévue pour une couverture estimée à 100% ?

Le deuxième entretien est effectué sur les trois autres unités de production sous le même format de questionnaires auxquels se sont prêtés les chefs d'entreprise :

1-Mr x, vu le manque de courant criard à Conakry, nous souhaiterions comprendre l'impact sur votre unité de production, pouvez-vous nous édifier ?
2- Quelles sont vos dépenses journalières, mensuelles et annuelles liées à ce déficit de courant?
3- Pour une amélioration considérable par exemple 12heures/24 heures, quelles retombées économiques profitez-vous ?

L'EMPLOI DES JEUNES AU SENEGAL

PAR LE CARES-SENEGAL

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS 90

INTRODUCTION 91

I. LE CADRE GEOGRAPHIQUE ET LE CONTEXTE SOCIOECONOMIQUE 92

I.1. Le cadre géographique 92

I.2. Le contexte socioéconomique 94

II. LA PROBLEMATIQUE DE L'EMPLOI DES JEUNES EN RAPPORT AVEC L'ANALYSE BUDGETAIRE 96

II.1. Politique budgétaire et promotion de l'emploi 96

II.2. Politique fiscale et incitation à la création d'emploi. 96

II.3. L'analyse syndicale du budget de 2014 en rapport avec la problématique de l'emploi des jeunes. . 97

III. L'ANALYSE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI DES JEUNES AU SENEGAL 99

III.1. La situation de l'emploi des jeunes au Sénégal 99

III.2. Les caractéristiques du marché de l'emploi des jeunes au Sénégal 100

III.3. Le bilan des différentes initiatives pour la promotion de l'emploi des jeunes 101

IV. LES RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE PROMOTION DE L'EMPLOI DES JEUNES 103

IV.1. En direction de l'Etat du Sénégal 103

IV.2. En direction du secteur privé 106

IV.3. En direction du mouvement syndical 106

CONCLUSION 107

REFERENCES BIBLIOGRAPHIES 109

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ADEPME : Agence de développement des petites et moyennes entreprises
AFD : Agence Française de Développement
AGETIP : Agence d'Exécution des Travaux Publique contre le sous-emploi des jeunes
AIBD : Aéroport International Blaise Diagne
AJEB : Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes des Banlieues
ANAMA : Agence Nationale d'Appui aux Marchands Ambulants
ANSD : Agence National de la Statistique et de la Démographie
ANEJ : Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes
ANPEJ : Agence Nationale pour la promotion de l'Emploi des jeunes
APDA : Agence Nationale pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat
APIX : l'Agence de promotion de l'investissement et des grands travaux
BID : Banque Africaine de Développement
BIT : Bureau International du Travail
CAMES : Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur
CARES : Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale
CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail
CGT : Confédération Générale du Travail
ENSIS : Enquête Nationale sur le Secteur de l'Informel au Sénégal
ESP : Enquête Sur la Population
ESPS : Enquête Sur la Santé et la Protection Sociale
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FNPJ : Fonds National de Promotion de la Jeunesse
FNAE : Fonds National d'Action pour l'Emploi
FSE : Fond de Soutien à l'Energie
HIMO : haute intensité de main d'œuvre
ISPE : Instrument de Soutien de la Politique Economique
MCA : Millenium Challenge Account
OMVS : Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal
ONFP : Office Nationale pour la Formation Professionnelle
PIB : Produit Intérieur Brut
PME : Petite et Moyenne Entreprise
PMI: Petite et Moyenne Industrie
PSE : Plan Sénégal Emergent
SIDA : Syndrome de l'Immunodéficience Acquise
SIMIT : Système d'Information sur le Marché du travail
SNDES : Stratégie Nationale de Développement Economique et Social
UPI : Unit » de Production Informelle
VIH : Virus de l'Immunodéficience Acquise
YEN/IYF : International Youth Fondation

INTRODUCTION

La problématique de l'emploi des jeunes est une question récurrente qui se pose aujourd'hui avec acuité à tous les pays, notamment ceux du Sud appelés généralement «pays en voie de développement ». Son ampleur est devenue inquiétante au cours de ces dernières années à cause de la crise économique mondiale. Au Sénégal, la population est caractérisée par son extrême jeunesse. En effet, près de 60% de la population ont moins de 20 ans, et les jeunes en âge de travailler dans la tranche d'âge des 15-34 ans, représentent la moitié de la population active. Cette importante population jeune est un atout pour la vitalité de l'économie. Mais pour que l'économie tire un avantage de ce potentiel, faudrait-il que les jeunes occupent un emploi productif

Au Sénégal le chômage des jeunes (12,2 % des actifs) suit une croissance exponentielle, et ce depuis plusieurs années. En effet, les jeunes sénégalais diplômés rencontrent des difficultés qui les éloignent du marché de l'emploi, retardant ainsi leur insertion sociale et professionnelle. Parallèlement, l'emploi informel chez les jeunes, demeure très répandu et la transition vers le travail décent est lente et difficile. En effet, le marché de l'emploi jeune au Sénégal est dominé par le secteur informel qui occupe plus de 60% de la population active et fournit 35% du PIB.

Ces freins sociaux tiennent en grande partie à l'inadéquation entre l'offre et la demande, mais aussi à la problématique de l'absence de qualification professionnelle, qui pose la question du fossé existant entre l'offre de formation et les exigences du monde du travail, et la faiblesse du secteur privé. Ce chômage endémique, touche de plein fouet tous les jeunes sénégalais mais plus particulièrement les jeunes des zones urbaines, notamment Dakar, la capitale. Les causes de ce chômage ne sont pas à chercher bien loin. Le climat socio-économique, mais aussi l'accroissement démographique, l'incapacité du marché de l'emploi à absorber les vagues successives de diplômés qui sortent chaque année du système éducatif, et l'inadéquation de la formation aux nouvelles exigences du marché de l'emploi, sont quelques raisons qui ont décuplé le taux de chômage des jeunes au Sénégal.

C'est un véritable drame social qui marginalise de plus en plus de personnes et les confine dans une précarisation croissante et des processus de disqualification sociale. Cette situation de sur-chômage constitue un véritable terreau fertile à l'émergence de la délinquance et à l'apparition de dépravations de toutes sortes.

Le gouvernement du Sénégal a entrepris des actions hardies et volontaristes de promotion économique et sociale. C'est dans ce sens qu'il a adopté et mis en œuvre plusieurs programmes et projets, et mis en place plusieurs structures d'accompagnement dont les missions se résument à des services de placement de jeunes demandeurs d'emploi et d'accompagnement d'entreprises, de subventions aux salaires, des travaux publics ainsi que des crédits aux micro-entreprises et de l'auto-emploi. En plus de ces programmes et projets, l'Etat a développé d'autres initiatives pour promouvoir l'emploi.

Il faut, cependant, souligner que le dispositif politique et institutionnel mis en place par l'Etat du Sénégal n'a pas pu juguler les difficultés liées au développement du marché du travail. L'impact de ces différents programmes et projets a été fortement réduit par plusieurs contraintes, notamment l'insuffisance de la coordination des différentes interventions de l'Etat, la faible expansion des PME/PMI, les insuffisances du Système d'Information sur le Marché du travail (SIMIT), l'expansion de l'économie informelle.

Le présent rapport qui entre dans le cadre du projet « *Soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique* » analyse sous plusieurs angles, la problématique de l'emploi des jeunes au Sénégal. Il comporte quatre sections. La première section décrit sommairement le cadre géographique et le contexte socioéconomique de l'étude. La deuxième section aborde la problématique de l'emploi des jeunes en rapport avec l'analyse budgétaire. La troisième section est une analyse situationnelle de l'emploi des jeunes au Sénégal. La quatrième section présente une série de recommandations faites par le CARES/SENEGAL pour une meilleure prise en charge de la problématique de l'emploi des jeunes.

I. LE CADRE GEOGRAPHIQUE ET LE CONTEXTE SOCIOECONOMIQUE

I.1. Le cadre géographique

Le Sénégal est situé à l'extrême ouest du continent africain, entre 12°5 et 16°5 de latitude Nord et 11°5 et 17°5 de longitude ouest. Il couvre une superficie de 196 712 Km^2. Il est limité au Nord par la Mauritanie, à l'Est par le Mali, au Sud par la Guinée et la Guinée Bissau et à l'Ouest par l'Océan Atlantique sur une façade de plus de 500 km. La République de Gambie qui occupe tout le cours inférieur du fleuve du même nom, constitue une enclave de plus de 300 km à l'intérieur du territoire sénégalais. Les iles du Cap-Vert sont situées à 560 km au large de la côte sénégalaise.

L'analyse des données climatologiques nous montre que le Sénégal appartient à l'Afrique subsaharienne. Le climat est de type Soudano-sahélien caractérisé par l'alternance d'une saison sèche allant de novembre à mai et

d'une saison des pluies allant de juin à octobre. La pluviométrie moyenne annuelle suit un gradient décroissant du Sud au Nord du pays. Elle passe de 1200 mm au Sud à 300 mm au Nord, avec des variations d'une année à l'autre. Trois principales zones de pluviométrie correspondant à trois zones climatiques sont ainsi déterminées : une zone forestière au sud, la savane arborée au centre et une zone semi-désertique au nord.

Le Sénégal dispose d'un réseau hydrographique dense et varié. Outre l'Océan Atlantique qui le limite à l'Ouest, les ressources en eaux de surface au Sénégal sont constituées par quatre fleuves et leurs affluents auxquels s'ajoutent quelques cours d'eau temporaires. Les bassins qui traversent le Sénégal forment deux systèmes importants : les cours inferieurs du fleuve Sénégal et le cours moyen du fleuve Gambie. Le Sine Saloum et le fleuve Casamance sont de petits cours d'eau côtiers. D'autres rivières et des vallées complètent le régime hydrologique. La réalisation des Grands Barrages, Diama en particulier, que le Sénégal partage avec le Mali et la Mauritanie à travers l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), contribue à la maitrise des ressources hydrauliques et partant au développement de l'agriculture, de l'élevage, de la navigation, de l'approvisionnement en eau potable et en énergie pour les populations.

Au niveau administratif, le décret du 10 septembre 2008 fixant le nouveau découpage du territoire national porte à 14 le nombre de régions qui étaient jusqu'alors de 11. Les trois nouvelles régions sont Kaffrine, Sédhiou et Kédougou.

I.2. Le contexte socioéconomique

La population du Sénégal recensée en 2013 est de 12 873 601 habitants dont 6 428 189 hommes et 6 445 412 femmes. Cette population en 2002 s'établissait à 9 858 482 habitants, soit un taux d'accroissement moyen annuel intercensitaire entre 2002-2013 de 2,5%.

La population sénégalaise se caractérise par sa grande jeunesse. Les moins de 20 ans représentent 52,7%. Les enfants âgés de moins de 15 ans constituent 42,1% de la population globale. La proportion est plus importante chez les garçons (43,6%) que chez les filles (40,5%). Par ailleurs, 3,5% de la population a 65 ans et plus. C'est dire que le coefficient de dépendance démographique est élevé. Il correspond à 84 personnes inactives (moins de 15 ans et 65 ans et plus) pour 100 personnes actives (15 à 64 ans).

La problématique de l'emploi est d'autant plus pressante que la population âgée d'au moins 15 ans (en âge de travailler) croît au rythme moyen annuel de 3,2% (projections ANSD pour la période 2000-2015), soit 202 000 nouveaux demandeurs potentiels d'emploi par année. L'absorption de cette main d'œuvre excédentaire constitue ainsi un défi majeur pour l'économie. Celle-ci est d'ailleurs essentiellement jeune dans la mesure où la tranche d'âge 15-34 ans représente 55% de cette population. La répartition de la population jeune (15-34 ans) par sexe indique également une prédominance des femmes aussi bien globalement (53,7%) que par tranche d'âge.

Sur le plan social, la proportion des jeunes en dessous du seuil de pauvreté est de 46,6% (ESPII). L'espérance de vie à la naissance évaluée à 59ans est supérieure à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (55ans). Le taux de prévalence du VIH- SIDA est de 0,7% comparé à 4,9% en Afrique subsaharienne. En ce qui concerne l'éducation, le taux d'alphabétisation des jeunes âgés 15 à 24ans atteint 65%.

Ces différents indicateurs sont résumés par un Indice développement humain (IDH) de 0.471contre une moyenne de 0,472 en Afrique Subsaharienne et de 0,692 au niveau mondial. Il place le Sénégal à la 155^{e} position sur 187 pays en 2011.

Le contexte macroéconomique du Sénégal est surtout marqué par la mise en œuvre de plusieurs politiques de développement économique et social. Après la mise en œuvre de deux générations de Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) de 2003 à 2010, le Sénégal a opté pour une Stratégie Nationale de Développement Economique et Social pour la période 2013-2017 (SNDES), qui constitue le cadre consensuel de coordination des interventions publiques. Adoptée en novembre 2012 par le Gouvernement et l'ensemble de ses partenaires au développement, cette stratégie repose sur la vision d'un Plan stratégique Sénégal Emergent (PSE) qui est un programme étalé sur la période 2017-2035.

L'économie sénégalaise semble davantage affectée par la conjoncture internationale difficile notamment la situation socio-politique au Mali et plus spécifiquement par les difficultés du secteur industriel. Toutefois, la reprise enregistrée l'année précédente devrait se consolider en 2013 et 2014, portée par le dynamisme des secteurs primaire et tertiaire.

Globalement, le taux de croissance du PIB réel en 2013 est de 4% contre 3,5% un an auparavant. L'inflation, mesurée par le déflateur du PIB devrait s'établir à 0,3% en 2013 contre 1,7% en 2012, dans un contexte de détente du cours du baril de pétrole brut estimé en baisse de 0,5% comparativement à 2012. Cette progression modérée reflète notamment les bons résultats escomptés dans l'agriculture, lesquels devraient se traduire par un repli du prix des céréales.

En 2014, le taux de croissance du PIB réel est projeté à 4,6% en 2014, reflétant notamment l'amélioration de la situation au Mali, le démarrage effectif de la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergent (PSE) ainsi que la poursuite des investissements dans l'énergie et les infrastructures routières. Cette dynamique serait renforcée par la bonne marche des projets exécutés dans le cadre du Millenium Challenge Account (MCA) ainsi que par la poursuite des travaux de l'aéroport international Blaise Diagne (AIBD).

L'exécution budgétaire a été caractérisée en 2013 par une mobilisation modérée des ressources et une exécution prudente des dépenses publiques dans un contexte marqué par la première année de mise en œuvre de la réforme fiscale ainsi que par les mesures de rationalisation progressive des dépenses publiques.

En effet, les ressources globales (recettes budgétaires, FSE et dons) sont projetées à 1769,6 milliards et les dépenses totales et prêts nets à 2175,9 milliards en 2013, soit en hausse respectivement de 5,9% et 4,1%.Au total, le déficit public est ressorti à 406,3 milliards en 2013 (soit 5,4% du PIB) contre 420 milliards en 2012 (soit 5,8% du PIB). La politique budgétaire de 2014 s'inscrit dans la poursuite d'une politique prudente en matière de finances publiques et d'endettement afin de préserver la stabilité macroéconomique. Elle devrait permettre également une meilleure prise en charge des grandes priorités dégagées par les autorités, en ligne avec le PSE. Globalement, le déficit budgétaire, dons y compris est projeté à 396,2 milliards (soit 4,9% du PIB) en 2014 contre 406,3 milliards (5,4% du PIB) en 2013, soit en amélioration de 0,5 point de PIB.

Concernant les transactions avec le reste du monde, elles sont caractérisées en 2013 par l'amélioration du déficit courant qui s'établirait à 9,4% du PIB contre 10,4% du PIB en 2012.Le solde du compte de capital et d'opérations financières s'est également amélioré de 46,6 milliards à la faveur du compte d'opérations financières (+58milliards). En conséquence, le solde global de la

balance des paiements ressortirait avec un excédent de 35,7 milliards contre un déficit de 51,1 milliards en 2012.

Elles sont marquées, en 2013 par une atténuation du déficit du compte des transactions courantes (8,9% du PIB contre 9,4% en 2013) ainsi que par l'amélioration de l'excédent du compte de capital et d'opérations financières. Globalement, le déficit de la balance des paiements s'établit à 38,8 milliards, soit en amélioration de 3,1 milliard par rapport à 2013.

II. LA PROBLEMATIQUE DE L'EMPLOI DES JEUNES EN RAPPORT AVEC L'ANALYSE BUDGETAIRE

II.1. Politique budgétaire et promotion de l'emploi

Entre 2006 et 2008, la crise alimentaire et la récession qui ont secoué l'économie mondiale ont négativement affecté la situation budgétaire du Sénégal en raison des subventions et/ou des mesures de suspension de taxes accordées par l'Etat aux entreprises et aux ménages afin d'atténuer les effets du choc.

Pour palier ses difficultés, le gouvernement du Sénégal a adopté un programme macroéconomique soutenu par le Fonds Monétaire International (FMI) dans le cadre de son Instrument de Soutien de la Politique Economique (ISPE). L'ISPE a été conçu pour soutenir la croissance économique du Sénégal et maintenir l'équilibre budgétaire du pays. La mise en œuvre de cette politique s'est traduite par une amélioration des recettes budgétaires de l'Etat qui sont passées de 1148,0milliards en 2007 à 2646,41 milliards en 2014.

Evolution des recettes budgétaires du Sénégal, en milliards de FCFA, de 2007 à 2013

ANNEES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RECETTES BUDGETAIRES	1148	1153	1202	1269	2284,68	2 299,29	2531,11	2646,41

Sources : République du Sénégal (2014)

Ces progrès enregistrés auguraient de bonnes perspectives pour une meilleure prise en charge de la demande sociale notamment l'emploi des jeunes.

II.2. Politique fiscale et incitation à la création d'emploi.

La nouvelle politique fiscale mise en œuvre par le Sénégal, dans le cadre du Budget de 2014, traduit la volonté des pouvoirs publics de faire de la

fiscalité un instrument apte à mobiliser les ressources nécessaires pour la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

Des efforts importants ont été faits par l'Etat dans le sens d'alléger le fardeau en matière d'impôts sur les sociétés. En effet un taux unique de 35% a été instauré en 1990 en lieu et place des divers impôts. Ce taux sera revu à la baisse passant ainsi de 35% à 33% en 2004 puis à 25% en 2006. Cependant en 2013 ce taux a été revu à la hausse jusqu'à 30% dans le but de mieux rationnaliser la politique fiscale du Sénégal.

Il existe aussi d'autres mesures incitatives telles que la mise en œuvre d'un régime de droit commun incitatif pour les sociétés avec d'une part l'extension de l'amortissement accélérée notamment dans le secteur du tourisme et, d'autre part la suppression de la provision pour le renouvellement du matériel et celle de la réduction d'impôt pour réinvestissement de bénéfice.

La contribution globale est aussi une innovation apportée afin de simplifier la fiscalité pour les petites entreprises et d'adapter la fiscalité aux petites unités économiques. Elle représente un impôt synthétique représentatif à la fois de l'impôt sur le revenu, de la TVA, de la patente, de la contribution des licences, de l'impôt minimum fiscal et de la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur.
De même dans le régime prioritaire essentiellement destiné aux PME, pour un volume d'emplois créés avec au moins trois permanents sénégalais, des exonérations à l'impôt minimum forfaitaire et à la contribution aux patentes sont offertes.

Dans le régime commun, des incitations sont offertes aux investisseurs sous forme d'exonération à contribution forfaitaire à la charge des employeurs, due au titre des salaires versés aux employés de nationalité Sénégalaise. De même dans le régime prioritaire essentiellement destiné aux PME, pour un volume d'emplois créés d'au moins trois permanents sénégalais, des avantages liés à l'exploitation sont offerts sur une durée allant de 7 à 12 ans pour les entreprises qui emploient au moins 90% du personnel, dans les zones décentralisées. Le nouveau code des impôts du Sénégal comporte des mesures d'incitation fiscales basées sur des critères d'investissements qui peuvent être favorables à la création d'emploi.

II.3. L'analyse syndicale du budget de 2014 en rapport avec la problématique de l'emploi des jeunes.

Le projet de loi des finances pour l'année 2014 s'inscrit dans la nouvelle vision des autorités gouvernementales d'atteindre l'émergence économique. L'option du gouvernement est de rationaliser les dépenses courantes et d'optimiser l'utilisation des suppléments de ressources obtenues et

d'accroitre plus rapidement les dépenses d'investissement en vue de créer des emplois productifs. Ainsi les prévisions d'investissements ont progressé de 11,97% en 2014. Le Projet de Budget a pris en compte le recrutement de 5591 nouveaux agents dans la fonction publique, pour 121000 demandeurs d'emplois.

En outre, la prise en charge des étudiants de l'enseignement supérieur pour un montant de 5 milliards destiné à prendre en charge les frais de formation des étudiants orientés dans les établissements privés (tous accrédités par le CAMES) devrait renforcer l'employabilité des jeunes. Cette initiative concerne onze établissements répartis sur l'ensemble du territoire et 6 000 bacheliers. Pour ces bacheliers, un contrat serait signé avec l'engagement de l'Etat à prendre en charge leurs frais de scolarité pendant trois ans, soit jusqu'à la Licence.

Au chapitre des investissements, l'enveloppe qui est consacrée par le projet de loi des finances 2014, s'élève à 942 milliards, représentant environ 35% des ressources budgétaires. Ils se traduiront par le financement de projets dans les secteurs sociaux et productifs à fort impact sur la création de richesse nationale et des milliers d'emplois seront générés par :

- Le programme de construction des pistes rurales pour un montant de 15 milliards ;
- Le programme agricole 2013/2014 pour un montant de 47,55 milliards de FCFA ;
- Le programme de promotion de l'emploi des jeunes avec le démarrage du projet de développement de l'entreprenariat féminin et de l'emploi de jeunes financé par la Banque Islamique de Développement (BID) pour un montant de 15 milliards et le projet d'appui à la promotion de l'emploi des jeunes et des femmes financé par la Banque Africaine de développement pour un montant de 18,8 milliards de Francs CFA ;
- La mise en place des instruments de financement des petites et moyennes Entreprises (PME) / petites et Moyennes Industries (PMI) ;
- et le renforcement des crédits d'investissement de l'éducation et de la formation qui passe de 66,9 milliards à 77,465 milliards.

L'analyse du Budget de 2014 indique qu'il y a un effort du gouvernement pour prendre en compte les priorités des travailleurs en matière de développement économique et social par :

- la considération de la question de l'emploi décent ;
- l'allocation de ressources pour promouvoir l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau, électricité etc..) et pour
- le développement des infrastructures et des secteurs prioritaires de l'économie comme l'agriculture et l'industrie.

Cependant il apparait clairement que le service de la dette évalue à 523,41 milliards constitue un véritable goulot d'étranglement pour l'économie du Sénégal. Les Budgets des institutions comme la Présidence de la République (43,34 milliards), le Conseil Economique Social et Environnemental (4,534 milliards), la primature (23,381 milliards) et l'Assemblée Nationale (17,312 milliards) doivent être d'avantage rationnalisés et les sommes tirés de cette rationalisation pourrait contribuer à une prise en charge plus importante de l'épineuse question de l'emploi des jeunes.

III. L'ANALYSE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI DES JEUNES AU SENEGAL

III.1. La situation de l'emploi des jeunes au Sénégal

Le Sénégal, comme la plupart des pays en développement a une population très jeune. En 2011, six sénégalais sur dix sont âgés de moins de 25 ans. La population âgée de 15 à 24 ans, la population jeune selon la définition du BIT, représente 19,6% de la population totale.

Au Sénégal les jeunes apparaissent comme la tranche d'âge qui participe le moins à l'activité économique. Le taux de chômage des jeunes actifs est estimé à 12,2% contre 10,2% de la moyenne nationale. La jeunesse reste donc la couche la plus touchée par le phénomène du chômage et son ampleur se caractérise par une disparité suivant les caractéristiques socio démographiques et la structure de l'économie sénégalaise particulièrement dominée par le secteur informel qui offre 70% des emplois jeunes.

En raison de leur expérience, la majorité des jeunes sont exclus du marché de l'emploi formel. Le chômage touche d'avantage les jeunes les plus âgés. En d'autres termes, plus la durée du chômage est longue, moins on a la chance de trouver un emploi. Quelle que soit la tranche d'âge, le chômage des jeunes femmes est largement supérieur à celui des jeunes hommes. Selon une étude diagnostique du BIT sur l'emploi des jeunes au Sénégal le « taux de chômage atteint 18% » pour les jeunes femmes des tranches d'âge de 20 à 25 tandis que celui des hommes de la même tranche d'âge s'établie à 9,3%.

Le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur est particulièrement élevé et se situe à 31% en 2011. Le chômage des jeunes diplômés s'explique par le déficit global d'emploi et l'inadéquation des filières de formation proposées au regard des besoins réels des entreprises en terme de qualification des jeunes diplômés.

Cette situation devrait empirer car de nouveaux diplômés sénégalais des Universités et Instituts de formation estimés à 100.000 personnes pénètrent le marché de l'emploi chaque année et moins de 30.000 contrats d'embauche

sont enregistrés dans le secteur privé chaque année par le service des statistiques sur l'emploi du Ministère de la Fonction Publique.

L'étude YEN/IYF (International Youth Fondation) de 2009 sur les jeunes demandeurs d'emploi au Sénégal auprès de 378 entreprises du secteur privé dans 26 secteurs clés a montré que 10.264 nouveaux emplois (y compris 6183 emplois temporaires) devraient être créés par ces entreprises dans les cinq prochaines années, dans la même période, 500 000 nouveaux diplômés des universités vont entrer sur le marché de l'emploi.

La conclusion de l'étude montre que le secteur privé formel n'offre pas d'opportunités d'emplois significatives, et que les projections montrent une grande croissance de la demande d'emploi par les jeunes pour les années à venir. Cependant le secteur informel a démontré une plus grande capacité à absorber des travailleurs. Selon ENSIS (Enquête national sur le secteur informel au Sénégal) de 2013 de l'ANSD, le secteur informel non agricole emploi : 2 216 717 personnes, soit 48,8% de la population active.

Toutefois, malgré l'importance économique des activités informelles, les conditions de travail demeurent précaires, du fait notamment du manque de moyen financier et une absence de protection sociale adéquate. Le secteur informel est majoritairement composé d'entrepreneurs qui ont arrêté les études au primaire (28,2%) et ceux qui n'ont aucun niveau d'étude (27,7%).

Le secteur informel est constitué par des unités de production informelles (UPI). Les UPI ont subi les conséquences désastreuses de la crise économique et financière. Elles traversent des difficultés conjoncturelles liées à l'absence de débouchés et au manque de clientèle (60,4%) à la concurrence et à l'approvisionnement en matières premières (39,6%). Les difficultés structurelles des UPI sont liées à l'accès au crédit, au manque de local adapté et aux contraintes de la réglementation.

III.2. Les caractéristiques du marché de l'emploi des jeunes au Sénégal

L'emploi des jeunes au Sénégal est marqué par trois traits majeurs avec une forte discrimination envers les jeunes femmes :

- la prédominance rurale avec une proportion élevée de jeunes travailleurs dans le secteur primaire ;
- une proportion relativement importante de jeunes avec des emplois précaires en milieu urbain, surtout à Dakar ;
- le faible niveau d'instruction des jeunes travailleurs.

Selon les données sur l'emploi au Sénégal, le milieu rural offre plus de 60% des emplois jeunes dont la quasi majorité (95%) reste dans le secteur primaire. Plus de 90% des jeunes au Sénégal se trouvent dans le secteur informel où ils occupent des emplois précaires. La plus part de ces jeunes se

trouvent principalement à Dakar, la capitale. En dehors de la majeure partie des travailleurs du secteur informel qui n'ont aucune protection sociale, près de 60% des jeunes employés du secteur formel n'en possèdent également pas.

La majorité des jeunes travailleurs n'ont aucun niveau d'instruction puisque seulement 24% sont instruits dont 2% dans l'enseignement supérieur, 11% dans l'enseignement secondaire et 11% dans l'enseignement primaire. En conséquence, l'essentiel des jeunes sont soumis dans le segment du marché du travail non qualifié. 31% des embauches du secteur formel s'effectuent sous forme d'emploi sans contrat. Près de 33% des embauches des jeunes de 15 à 35 ans ont des contrats à durée indéterminée contre 56% de leurs aînés.

On note également que les responsabilités à haute qualification sont très peu confiées aux jeunes. Ils représentent 15% des agents de maîtrise et 6% des cadres Supérieurs. D'après une étude du BIT, la principale raison avancée par les employeurs est le manque d'expérience et le faible niveau de formation des jeunes. L'inactivité de la population jeune touche plus les femmes. Sur quatre jeunes inactifs, trois sont des femmes.

III.3. Le bilan des différentes initiatives pour la promotion de l'emploi des jeunes

Depuis 2000, différentes initiatives orientées vers la promotion de l'emploi des jeunes ont été expérimentées par l'Etat Sénégalais afin de palier le chômage et le sous-emploi au sein de la population jeune. Ces expériences visent à :

- accroitre le niveau d'entreprenariat et d'auto-emploi chez les jeunes ;
- améliorer l'employabilité des jeunes ;
- faciliter l'accès au financement ;
- et améliorer l'accès à l'information sur le marché du travail.

Nous pouvons distinguer les expériences de promotion directe de l'emploi des jeunes à celles qui interviennent de façon indirecte.

III.3.1. Les expériences actives de promotion de l'emploi des jeunes

Ce sont le FNPJ (Fond National de Promotion de la Jeunesse), le FNAE (Fond National d'Action pour l'Emploi), l'AGETIP (Agence d'Exécution des Travaux Publique contre le sous-emploi des jeunes), l'ANEJ (Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes), l'AJEB (Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes des Banlieues), l'ANAMA (Agence Nationale d'Appui aux Marchands Ambulants), l'APDA (Agence Nationale pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat), l'ONFP (Office Nationale pour la Formation Professionnelle).

Ces structures interviennent dans :

- la création d'entreprise ou d'activités génératrices de revenus de financement de projets individuels ou collectifs initiés par les jeunes en rapport avec des institutions financières spécialisées, en particulier les structures de micro finance.

- l'amélioration de l'employabilité des jeunes par des actions de formation qui visent à faciliter l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

- l'agriculture, la création de fermes-pilotes pour favoriser l'insertion des jeunes ruraux et des jeunes diplômés et combattre l'exode rural.

- l'insertion des jeunes dans les entreprises à travers des stages afin de leur permettre d'acquérir une expérience pratique et d'augmenter leur chance d'obtenir un emploi rémunéré. A ce niveau il est à noter la Convention Nationale Etat/Employeur privé pour la promotion de l'emploi des jeunes diplômés où la rémunération est assurée à 50% par les deux parties.

- l'accès à l'information sur le marché du travail, l'entreprenariat et l'auto emploi.

L'augmentation des travaux publics et la création d'emploi pour la main d'œuvre non qualifiée, en encourageant l'usage de méthodes à haute intensité de main d'œuvre (HIMO).En résumé, nous pouvons dire que ces différentes initiatives ont pour objectifs de contribuer de façon significative à lutter contre la pauvreté et l'immigration clandestine.

Cependant leur bilan en matière de promotion de l'emploi des jeunes reste très mitigé. Par exemples, de 2000 à 2011, le FNPJ a financé 2600 projets qui ont abouti à la création de 12626 emplois. Dans la même période les actions menées par la FNAE, l'ANEJ, l'AJEB et les autres structures chargées de la promotion de l'emploi des jeunes ont facilité la création de moins de 15000 emplois. Si nous savons que chaque année le marché de l'emploi au Sénégal enregistre plus 100000 nouveaux demandeurs, nous pouvons donc dire que l'apport de ces structures, à la création d'emplois est presque insignifiant. La politisation de leurs actions, le manque de moyens financiers et techniques, l'absence de suivi-évaluation des programmes sur le terrain et le déficit de cadres compétents pour le management des différents projets sont à l'origine de l'échec des initiatives entreprises par ses structures.

D'ailleurs elles ont été dissoutes au mois de janvier 2014 et remplacées par ANPEJ (Agence Nationale pour la promotion de l'Emploi des jeunes) afin de mieux rationaliser la politique de promotion de l'emploi des jeunes du Gouvernement.

III.3.2. Les expériences indirectes de promotion de l'emploi des jeunes

Elles sont essentiellement menées à travers les activités de l'Agence de développement des petites et moyennes entreprises (ADEPME) créée en 2001 et l'Agence de promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) mis en place en 2000. La mission de l'ADPME est de conseiller les sénégalais désireux de créer une entreprise sur les procédures à suivre, l'état des marchés, les conditions d'approvisionnement, les débouchés possibles, les règles de gestion et de comptabilité à respecter. L'ADPME contribue à l'insertion des jeunes en leur facilitant l'accès au financement et en organisant des actions de formation à leur profit.

La principale mission de l'APIX est d'assister l'Etat dans la conception et la mise en œuvre de sa politique dans les domaines de la promotion de l'investissement et des grands travaux. Elle contribue à la création d'emploi, en tenant compte du nombre d'emplois prévu quel que soit le régime d'agrément accordé à l'entreprise. Depuis sa création en 2000, les investissements privés réalisés ont généré près de 180.000 emplois. Même si elle participe à l'animation du marché du travail, le rôle de l'APIX dans la création d'emploi est limité par l'absence d'une structure interne de relais de la direction de l'emploi à l'APIX, en charge d'informer les investisseurs sur les offres de qualification disponible sur le marché du travail.

IV. LES RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE PROMOTION DE L'EMPLOI DES JEUNES

A l'issue de cette étude, des recommandations portant sur la gouvernance des structures chargées de l'emploi des jeunes, la maitrise de l'information sur l'emploi des jeunes, l'employabilité et la création d'emplois au profit des jeunes sont adressées aux différents acteurs du marché de travail sénégalais à savoir l'Etat, le secteur privé et le mouvement syndical.

IV.1. En direction de l'Etat du Sénégal

Une gouvernance institutionnelle efficace et efficiente est de nature à assurer une meilleure gestion des structures chargées de la promotion de l'emploi des jeunes et à créer des conditions optimales pour la création d'emplois productifs et durables pour les jeunes au Sénégal. Elle peut permettre à l'Etat de mieux combattre le chômage et le sous-emploi des jeunes en s'appuyant sur les leçons du passé afin de repenser l'architecture du

dispositif global de promotion de l'emploi des jeunes. A cet effet, plusieurs initiatives doivent être menées par l'Etat et consiste à :

- rationnaliser la gouvernance de la promotion de l'emploi des jeunes par une réforme profonde des institutions publiques dont la mission est de s'occuper de l'emploi des jeunes afin de renforcer l'efficacité des politiques et programmes de promotion de l'emploi et améliorer la coordination et le suivi des questions d'emploi dans la politique micro économique et sectorielle ;

- mettre en place dans la nouvelle Agence (ANPEJ) des fonds d'appui à l'insertion des jeunes, dans tous les secteurs d'activité et faire un effort de renforcement de la décentralisation des instruments de stimulation de l'entreprenariat des jeunes, pour une plus grande démocratisation de l'accès des jeunes aux ressources de l'état ;

- renforcer les structures institutionnelles qui assurent la reconnaissance, la protection juridique et sociale des travailleurs de l'économie informelle ;

- élaborer une loi d'orientation en matière de Travail, d'Emploi et de Sécurité sociale et mettre en place une réglementation du travail, de l'emploi et de sécurité sociale plus favorable à la création d'emplois et à la formalisation progressive de l'économie.

Pour une plus grande maitrise de la problématique de l'emploi des jeunes, l'Etat doit structurer le Comité Technique intersectoriel sur l'emploi. Ce cadre de coordination et d'harmonisation des interventions et de partage des expériences entre les acteurs du secteur permettra à l'Etat de :

- réaliser des études sur les filières porteuses d'emploi et les opportunités d'insertion professionnelle des jeunes ;

- assurer la collecte de l'information sur le marché de l'emploi afin de constituer une base de données fiable et réaliser des études et des enquêtes permettant de mieux connaitre et comprendre le marché de l'emploi pour faciliter l'insertion des jeunes.

Pour renforcer l'employabilité des jeunes, l'Etat doit :

- assister les jeunes à la recherche d'un emploi ou dans l'élaboration de dossier de projet ;

- financer des actions de formation, d'information et des projets de création d'entreprises où d'activités génératrices de revenus ;

- améliorer les programmes de formation professionnelle et développer un meilleur système d'orientation vers des filières porteuses ;

- poursuivre et renforcer l'intégration de la formation des jeunes en entreprenariat en incluant le développement des compétences et en mettant l'accent sur la promotion de la culture financière ;

- développer la formation professionnelle, en mettant un accent particulier sur la formation scientifique et technique, sans oublier de trouver des solutions pour les nombreux artisans et jeunes dont le niveau intellectuel est faible ;

- accroitre les ressources financières allouées à l'employabilité des jeunes et mettre en place des mécanismes de contrôle rigoureux de ces ressources ;

- améliorer l'employabilité des jeunes en milieu urbain avec un focus sur la modernisation et la régularisation de l'apprentissage traditionnel.

La promotion de l'emploi dans le cadrage macroéconomique des politiques publiques et des politiques sectorielles peut faciliter la création d'emplois. L'objectif visé est de rendre plus lisibles et tracer les effets des décisions de politique macroéconomique sur le niveau, la structure et l'évolution de l'emploi dans l'économie (niveau de l'emploi, taux de chômage, taux de salaire,…).

L'Etat doit entreprendre des actions visant à :

- favoriser la promotion des emplois agricoles en identifiant et en élargissant l'accès à de nouvelles terres cultivables ;

- promouvoir la diversification des productions agricoles l'interpénétration des filières agricoles et la régulation des marchés ;

- améliorer l'accès des PME/PMI aux ressources financières ;

- réduire les difficultés résultant d'une faible dotation de facteurs de production pour une plus grande productivité du travail dans le secteur informel ;

- éliminer les contraintes résultant des mesures de politique discriminatoires en matière d'accès aux ressources productives (compétences techniques et services financiers notamment), à l'information, aux marchés organisés, aux infrastructures et services publics.

IV.2. En direction du secteur privé

Avec plus de 80% des salariés, le secteur privé est le premier pourvoyeur d'emploi au Sénégal. Cependant, il peut contribuer d'avantage à la promotion de l'emploi des jeunes en participant à :

- la conception et la mise en œuvre d'une convention nationale Etat-employeurs pour l'emploi des jeunes de troisième génération : la convention vise le renforcement de l'employabilité des jeunes à la recherche de leur premier emploi aux fins de faciliter leur intégration dans le marché du travail ;

- l'amélioration du cadre de l'incubation des juniors entreprises et des pépinières d'entreprises ;

- l'appui et à la mise en place d'incubateurs, de pépinières d'entreprises et d'ateliers de transit ;

- la mise en place du système de financement et d'encadrement de la création d'entreprise : pour appuyer le développement de l'esprit d'entreprise chez les jeunes et favoriser la promotion de l'emploi par le financement d'activités économiques.

IV.3. En direction du mouvement syndical

En matière du développement, il existe au Sénégal, plusieurs stratégies ou politiques nationales dont celles en faveur des jeunes.
Pour une meilleure sensibilisation de leurs membres sur les politiques de promotion de l'emploi des jeunes, les organisations syndicales doivent :

- prendre des dispositions nécessaires pour former et informer leurs affiliés sur les différents aspects de ces politiques ou stratégies ;

- s'informer sur les stratégies en faveur des jeunes, particulièrement ceux relatifs à leur emploi ;

- renforcer les capacités des jeunes leaders et travailleurs pour plus d'implication et d'efficacité dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques et programmes d'emploi ;

- renforcer la collaboration et la coopération entre elles en vue d'agir dans la compréhension mutuelle et la solidarité pour l'employabilité des jeunes.

Les organisations syndicales doivent également mener des plaidoyers en direction de l'Etat pour une meilleure prise en charge de la problématique de l'emploi des jeunes. A cet effet elles doivent :

- s'impliquer activement dans les processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation de des politiques de promotion de l'emploi des jeunes ;

- et intégrer la promotion de la formation et de l'emploi des jeunes dans le processus de négociation collective. Elles doivent constituer un thème majeur de l'Agenda du dialogue social des organisations syndicales.

CONCLUSION

Le Sénégal est caractérisé par une forte croissance de la population active en particulier jeune. La problématique de l'emploi des jeunes est d'autant plus pressante que la population âgée de moins de 15 ans croit au rythme moyen annuel de 3,2%, soit 202 000 nouveaux demandeurs potentiels d'emploi par année. L'absorption de cette main d'œuvre constitue un défi majeur pour l'économie sénégalaise qui fait face aux problèmes du chômage et du sous-emploi. Malgré les programmes réalisés par l'état et les organismes internationaux le chômage ne cesse d'augmenter, surtout dans la tranche jeune de la population.

A l'issue de cette étude, il ressort qu'une attention particulière doit être accordée au secteur informel qui emploie la majorité de la population active jeune. En outre, les tentatives de réorganisation du cadre institutionnel avec la création de l'ANPEJ doivent aboutir à une rationalisation et une bonne territorialisation des politiques et programmes de promotion de l'emploi des jeunes par la création de relais si l'on veut garantir une égalité de chance dans l'accès au marché de l'emploi.

L'examen du budget de 2014 de l'Etat Sénégalais a montré que des efforts sont consentis pour une meilleure promotion de l'emploi des jeunes. Cependant, des ressources plus importantes doivent être accordées aux secteurs pourvoyeurs d'emploi comme l'agriculture, l'industrie et le commerce. La baisse du train de vie de l'Etat devra plus profiter aux

secteurs de l'éducation et de la formation pour renforcer l'employabilité des jeunes.

L'étude indique aussi que la prise en charge de la problématique de l'emploi des jeunes, nécessite une plus grande implication de l'Etat, à travers : la rationalisation de la gouvernance de la promotion de l'emploi des jeunes ; la mise en place d'une réglementation du travail, et à la formalisation progressive de l'économie ; le développement de la formation scientifique, technique et professionnelle ;l'accroissement des ressources financières allouées à l'employabilité des jeunes ; la promotion des emplois agricoles en identifiant et en élargissant l'accès à de nouvelles terres cultivables.

Enfin, la création d'emplois décents au Sénégal étant une priorité de la coalisation des syndicats sénégalais, la recherche de solutions efficaces en faveur de la promotion de l'emploi des jeunes suppose une réelle implication des organisations syndicales. Celles-ci doivent s'engager dans la mise en œuvre de plaidoyers en direction de l'Etat pour une meilleure prise en charge de la problématique de l'emploi des jeunes. Cela suppose, la mise en œuvre de stratégies et mesures pour former et informer leurs affiliés sur les différents aspects de ces politiques ou stratégies, le renforcement des capacités des jeunes leaders syndicaux et travailleurs et une implication active dans les processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation des politiques de promotion de l'emploi des jeunes.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIES

ANSD (Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie), Direction des Statistiques Economiques et de la Comptabilité Nationale : Enquête Nationale sur le secteur de l'informel au Sénégal (Censis 2011), Novembre 2013.

Banque mondiale : Rapport sur le développement dans le monde 2013

BIT/Dakar (2001) : « Système d'information sur le marché de l'emploi : Etude Comparative des pays de la sous-région Ouest Africaine (Guinée, Mali, Mauritanie, Sénégal).

Comprendre l'emploi des jeunes au Sénégal : Rapport pays Février 2010 (étude OIT, UNICEF et Banque Mondiale).

DIALLO Abdou Latif «la convention nationale Etat employeurs privés » : dispositif de promotion de l'emploi et d'insertion des jeunes, CESAG 2008.

Douzième Réunion régionale africaine, Johannes Burg, 11 – Octobre 2011, sur le thème renforcer l'autonomie des peuples d'Afrique grâce au travail. Rapport du Directeur général.

Etat du Sénégal : La loi des finances 2014.

Fiche technique Emploi PSE (Programme Sénégal Emergent)

Forum National sur l'emploi des jeunes : Rapport provisoire du comité scientifique, Novembre 2013.

Info CRDI (Centre de recherches pour le Développement International sur le thème) « La science au service de l'innovation et la promotion des emploi durables », Juillet 2013.

Initiative conjointe pour l'emploi des Jeunes en Afrique : « Etude Diagnostique sur l'emploi des jeunes au Sénégal » Rapport intérimaire octobre 2013.

Ministère de l'Economie et des finances, Direction de la prévision et des études économiques, «Situation Economique et Financière en 2013 et perspectives 2014 », Novembre 2013.

Neuvième session ordinaire de la commission du travail et des affaires sociales de l'union africaines du 08 – 12 Avril 2013 à Addis-Abeba, sur le thème « renforcer les Capacités des Institutions du marché du travail en Afrique pour répondre aux défis actuels et futurs ».

Note technique politique de l'emploi et de promotion de l'Emploi des jeunes PSE (Programme Sénégal Emergent)

Premier Ministre Mimi Touré : déclaration de politique générale 2013

République du Sénégal (2006), rapport sur la situation de l'emploi au Sénégal, Economique et Social du Sénégal.

République du Sénégal (2010), rapport sur le projet de politique nationale de l'emploi, période 2011 – 2015 Ministère de l'emploi.

République du Sénégal (2012), « Bases de données sur les demandeurs d'emploi inscrits au service de la main d'œuvre », Ministre de la Fonction Publique, du travail et de l'emploi (MFPTE), Direction de l'Emploi.

République du Sénégal, programme pays de promotion du travail décent (PPTD) au Sénégal 2013 – 2013, Décembre 2011.

Sommet extraordinaire de l'Union Africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté du 03 au 09 Septembre 2014 à Ouagadougou : déclaration sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique.

Youth MAP Sénégal, « Jeunesse du Sénégal : enjeux et perspectives » Rapport final, Juillet 2011.

LE TRAVAIL DECENT POUR UNE SECURITE ALIMENTAIRE DES TRAVAILLEURS AU TOGO

PAR LE CARES-TOGO

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS 112

INTRODUCTION 113

I. QU'EST-CE QUE LA SECURITE ALIMENTAIRE 114

1.1. Evolution du concept de la sécurité alimentaire 114

1.2. Les facteurs de l'insécurité alimentaire 115

1.3. La nécessité d'un travail décent pour vaincre l'insécurité alimentaire 117

II. ETAT DES LIEUX DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ET DU TRAVAIL DECENT AU TOGO 118

2.1. Situation socio-économique du Togo : Quelques caractéristiques 119

2.2. Situation de la sécurité alimentaire au Togo 121

2.3. Emploi et travail décent au Togo 124

2.4. Programme national de la sécurité alimentaire et de la promotion du travail décent au Togo 127

2.5. Quelles actions syndicales pour un travail décent et la sécurité alimentaire au Togo 129

CONCLUSION 131

BIBLIOGRAPHIE 133

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD : Agence Française de Développement

CARES : Comité d'Analyse et de Recherche Syndicales

CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail

CGT : Confédération Générale du Travail

CNTT : Confédération Nationale des Travailleurs du Togo

CSTT : Confédération Syndicale des Travailleurs du Togo

DGCN : Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale

DRSP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

FAO : Food and Agriculture Organization/ Organisation Des Nations Unies Pour L'alimentation et L'agriculture

INAM : Institut national d'assurance-maladie

OIT : Organisation Internationale du Travail

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONU : Organisation des Nations Unies

PAM : Programme Alimentaire Mondiale

PAR : Politique d'approvisionnement Responsable

PNIASA : Programme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire

PNSA : Programme National de Sécurité Alimentaire

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPTD : Programme Pays pour le Travail Décent

PPTE : Petits Pays très Endettés

QUIBB : Questionnaire unifié sur les indicateurs de base du bien-être

SMA : Sommet Mondial de l'Alimentation

SST : santé et de la sécurité au travail

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africain

UGSL : Union Générale des Syndicats Libres

UNSIT : Union Nationale des Syndicats Indépendants du Togo

INTRODUCTION

La grande pauvreté au milieu de l'abondance constitue l'un des plus grands défis du monde contemporain. Les instances internationales et nationales se sont données pour mission de combattre ce phénomène avec passion et conscience professionnelle, et ce combat les inspire leurs tâches à chaque instant. Au nombre des programmes destinés à lutter contre la pauvreté, on peut citer la sécurité alimentaire. Autant la pauvreté constitue une menace grave pour la paix sociale, autant l'insécurité alimentaire représente un grave danger pour l'humanité toute entière. Selon le « comité de sécurité alimentaire mondial », la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. Le concept de sécurité alimentaire fait donc référence à la disponibilité ainsi qu'à l'accès à la nourriture en quantité et en qualité suffisantes.

Selon les estimations de la FAO, le nombre de personnes victimes de la faim aurait dépassé le seuil du milliard en 2009. Le Sommet mondial sur la sécurité alimentaire tenu à Rome, en Italie, du 16 au 18 novembre 2009, a adopté à l'unanimité une déclaration renouvelant l'engagement de tous les pays de la planète à prendre aussitôt que possible des mesures pour éliminer durablement la faim de la surface de la terre. Cette déclaration constitue un engagement à faire augmenter substantiellement l'aide à l'agriculture dans les pays en voie de développement pour rendre plus autosuffisant le milliard d'affamés sur la planète. La déclaration a confirmé l'objectif actuel de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015.

Pour vaincre l'insécurité alimentaire, un bon fonctionnement du système alimentaire s'impose. La place des travailleurs dans le fonctionnement du système alimentaire n'est plus à démontrer. Beaucoup de travailleurs contribuent dès lors par leur travail à nourrir le monde, pendant que d'autres dépendent du revenu du travail pour se nourrir. Le travail est donc de nos jours incontournable dans le bon fonctionnement du système alimentaire et dans la lutte contre l'insécurité alimentaire. Les personnes, les communautés et les pays peuvent, à travers la création d'emplois et l'amélioration des conditions de travail, se libérer eux-mêmes de l'insécurité alimentaire. Cela n'est toutefois possible que si le travail est décent, productif, fondé sur les droits et s'il garantit des salaires justes (CSI, 2012).

Du point de vue de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), la sécurité alimentaire englobe la capacité pour les travailleurs et leurs familles de gagner durablement leur vie grâce au travail décent. L'OIT dans ses actions destinées à renforcer les efforts que déploie l'ONU pour assurer la sécurité alimentaire, a contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre d'action globale

(Août 2011). Elle préconise à cet effet une démarche à deux volets qui reconnait la nécessité :

i) de répondre aux besoins immédiats des populations vulnérables en matière de sécurité alimentaire ;
ii) favoriser la capacité de résistance à long terme des populations en éliminant les causes structurelles de l'insécurité alimentaire.

Pour l'OIT, il n'y a pas de doute que le travail décent et la protection sociale contribuent de façon significative à l'instauration durable de la sécurité alimentaire. C'est dans ce sens qu'a été lancé en Afrique en juin 2013 le Fonds unique africain logé au secrétariat de la FAO. Son objectif est d'améliorer la sécurité alimentaire, la nutrition, l'agriculture et le développement rural à travers le continent.

Le Togo n'est pas en reste pour ce qui concerne les questions de la sécurité alimentaire et du travail décent. La sécurité alimentaire et le travail décent apparaissent aujourd'hui dans le pays comme hautement prioritaire pour toutes les parties prenantes locales, régionales et nationales. La crise alimentaire mondiale, les récentes inondations (2007, 2008) et la précarité de l'emploi au Togo auxquelles s'ajoute le manque de protection sociale pour une majorité de travailleurs, viennent encore exacerber l'urgence à trouver une solution à l'insécurité alimentaire et au travail non décent. Ces derniers touchent globalement les ménages ou les individus les plus pauvres et vulnérables et précarisent l'ensemble de la population et de l'économie togolaises.

Partant du lien étroit entre le travail décent et la sécurité alimentaire, ce document se propose de mettre en lumière la nécessité d'une action syndicale pour assurer aux travailleurs togolais la sécurité alimentaire à travers l'emploi décent. Pour ce faire, il est présenté d'abord le concept de la sécurité alimentaire et du travail décent puis le lien entre les deux à travers le fonctionnement du système alimentaire. La situation du Togo sera enfin présentée tout en mettant l'accent sur les programmes du pays en matière de travail décent et de sécurité alimentaire et les actions syndicales à mener.

I. QU'EST-CE QUE LA SECURITE ALIMENTAIRE

1.1. Evolution du concept de la sécurité alimentaire

Le concept relatif à la sécurité alimentaire est en constante évolution. Ce terme apparu dans les années 1940-1950 fut limité, au départ, aux considérations d'accessibilité physique à la nourriture. Dans les années 60, il est apparu que l'aide alimentaire pouvait faire obstacle au développement de l'autosuffisance alimentaire. Ainsi, le concept d' « alimentation pour le développement » fut introduit et institutionnalisé. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, la création du Programme Alimentaire Mondiale (PAM) dont la

mission principale est d'éliminer la faim et la pauvreté dans le monde, en répondant aux besoins d'urgence et en appuyant le développement économique et social.

La crise alimentaire de 1972/74 a contribué énormément au changement de politique alimentaire. Nous passons de l'aide alimentaire en provenance des pays du Nord aux approvisionnements et aux prix alimentaire sur le marché mondial.
Ainsi, au Sommet Mondial de l'Alimentation, 1974, la notion d'accessibilité économique lui est incorporée et la sécurité alimentaire est définie comme « *Capacité de tout temps d'approvisionner le monde en produits de base pour une croissance de la consommation alimentaire tout en maîtrisant les fluctuations et les prix.*» La sécurité alimentaire est alors définie en termes d'approvisionnement alimentaire à savoir : garantir la disponibilité et la stabilité des prix des produits alimentaires à l'échelon national et international.

En 1986, le rapport de la Banque Mondiale sur la faim et la pauvreté a introduit un dynamisme temporel de l'insécurité alimentaire. Cette fois-ci, Une distinction est réalisée entre, d'une part, la sécurité alimentaire chronique relevant des problèmes de pauvreté permanente ou structurelle et de faibles revenus, et d'autre part, la sécurité alimentaire transitoire qui est liée à des périodes critiques résultant d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle.

En 1996, au Sommet Mondial de l'Alimentation, la définition de la sécurité alimentaire a évolué et a abouti à une définition largement consensuelle: « *la capacité pour tous les êtres humains d'avoir, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.* »
Cette dernière renforce le caractère multidimensionnel de la sécurité alimentaire à savoir :

- l'accès économique et physique aux aliments ;
- la disponibilité physique alimentaire qui aborde les éléments relatifs à l'offre de la sécurité alimentaire (FAO 2008) ;
- l'utilisation adéquate des aliments ;
- la stabilité alimentaire ou la durabilité.

Toutes les quatre dimensions doivent être appliquées simultanément afin d'atteindre tous les objectifs de la sécurité alimentaire.

1.2. Les facteurs de l'insécurité alimentaire

Assurer la sécurité alimentaire, surtout dans les pays pauvres, demeure un défi. La faible production induite par une faible productivité et l'impossibilité

pour les populations d'accéder comme il se devrait à la nourriture en raison de la pauvreté sont les principaux obstacles à vaincre. Les facteurs climatiques et les cataclysmes de toutes sortes, si importants soient-ils, sont loin, cependant, de constituer les causes uniques de l'insécurité alimentaire. Pour bien saisir le problème de la sécurité alimentaire, il convient de considérer l'ensemble de ses causes, conjoncturelles ou durables, ainsi que leur imbrication.

La hausse des prix alimentaires en 2008 a révélé et aggravé une crise alimentaire mondiale préexistante. L'analyse de cette crise de flambée des prix fait apparaître de nouveaux facteurs qui ont un impact sur la sécurité alimentaire. Il s'agit de :

- la volatilité des prix sur le marché alimentaire et énergétique ;
- la croissance démographique ;
- les changements d'habitudes alimentaires ;
- la croissance urbaine (l'exode rural);
- l'expansion des agro-carburants ;
- le changement climatique ;
- l'accaparement des terres ;

Les aléas climatiques constituent sans aucun doute un facteur important de la trop grande variation des productions agricoles. En dehors des aléas climatiques, la dégradation des terres et la perte de fertilité constituent des facteurs limitant la productivité agricole. Les contraintes institutionnelles ne sont pas en reste et sont surtout liées au manque d'organisation des producteurs, aux problèmes des régimes fonciers et à la pauvreté des services d'appui. L'infrastructure rurale reste une contrainte majeure dans les pays pauvres malgré la constance de l'objectif de sécurité alimentaire dans les discours politiques. Le développement des pistes, de l'irrigation et des moyens de communication reste timide dans la grande majorité de ces pays en dépit de leur importance pour la commercialisation de l'agriculture de subsistance.

Quand il s'agit de la sécurité alimentaire du ménage ou de l'individu, l'accent glisse de la simple «disponibilité alimentaire» vers le système plus complexe de «l'accès à la nourriture», le système alimentaire. Ainsi, l'accès à la nourriture suppose d'abord une production suffisante et une distribution vers les consommateurs. La production alimentaire dépend quant à elle de plusieurs autres facteurs tels que les modes d'exploitation et d'appropriation de la terre, la reproduction et la sélection des espèces végétales, la rotation des cultures, la multiplication, la gestion et l'exploitation du bétail.

Il n'y a point de doute que le bon fonctionnement d'un système alimentaire est véritablement important pour garantir une alimentation suffisante, accessible financièrement, saine et sûre. Sur toute la chaîne on retrouve de nombreux travailleurs qui contribuent à nourrir le monde pendant que d'autres dépendent d'un revenu pour se nourrir. C'est dire qu'autant les

travailleurs jouent un rôle très important dans le fonctionnement du système alimentaire, autant ils sont exposés au risque de l'insécurité alimentaire qui dépend de leurs capacités à gagner durablement leur vie grâce au travail décent. Ainsi, de la production à la consommation, les travailleurs sont confrontés à de nombreux défis, notamment ceux du travail décent, préjudiciables à leur sécurité alimentaire.

1.3. La nécessité d'un travail décent pour vaincre l'insécurité alimentaire

Il est reconnu aujourd'hui que, les personnes, les communautés et les pays peuvent, à travers la création d'emploi et l'amélioration des conditions de travail, se libérer eux-mêmes de l'insécurité alimentaire, de la pauvreté et améliorer les conditions de vie. Cela n'est toutefois possible que si le travail est décent, productif, fondé sur les droits et s'il garantit des salaires justes. Le travail décent pour le développement, l'éradication de la pauvreté et l'insécurité alimentaire est d'autant plus important qu'il occupe une place importante dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui incluent, dans le cadre de l'objectif contre la pauvreté (OMD1b), une cible spécifique sur le plein emploi et l'emploi décent.

Le concept de « travail décent » est utilisé depuis quelques années par l'OIT pour caractériser l'objectif politique à atteindre par l'ensemble des acteurs de la vie économique et sociale. Le travail décent devient un maître mot dans le discours des instances internationales, notamment l'OIT. Il résume « *les aspirations des personnes dans leur vie active et inclut les possibilités de travail productives en offrant une rémunération équitable, la sécurité sur le lieu de travail et la protection sociale des familles, de meilleures perspectives de développement personnel et l'intégration sociale, la liberté des personnes à exprimer leurs préoccupations, à s'organiser et à participer aux décisions qui affectent leur vie ainsi que l'égalité des chances et de traitement pour l'ensemble des femmes et des hommes* » (PARDEV, 2011).

Dans son rapport annuel en 1999, le directeur général du BIT, Juan Somavia, jette les bases du concept d'un travail décent qui s'articule autour de 4 points :

- L'emploi, comme moyen de subsistance, principal moyen de lutte contre la pauvreté ;
- Le droit sans lequel la population ne peut pas se soustraire de la pauvreté, notamment les droits sur le lieu de travail, en particulier les principes et droits fondamentaux ;
- La protection sociale, gage de sécurité en matière de revenu et de santé ;
- Le dialogue qui s'articule autour des organisations syndicales.

L'objectif poursuivi est : « *que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité* » (Juan Somavia). Depuis lors, des stratégies sont mises en place afin d'atteindre de façon simultanée les quatre objectifs fixés en prenant en compte leur interaction.

II. ETAT DES LIEUX DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ET DU TRAVAIL DECENT AU TOGO

En partant des indicateurs de la sécurité alimentaire et du travail décent, il est montré l'ampleur des problèmes de sécurité alimentaire et du travail décent dans les pays pauvres. Non seulement les ressources alimentaires globales ne permettent pas de réaliser le minimum nutritionnel mais elles n'arrivent pas à assurer les niveaux de consommation atteints pendant les années antérieures. L'analyse de la situation et des perspectives sur la sécurité alimentaire dans les pays pauvres montre un écart croissant entre les besoins de consommation (et de nutrition) et les disponibilités alimentaires dans ces pays non seulement au niveau global mais aussi au niveau des ménages et des individus. La faiblesse des gains de productivité dans la production alimentaire et des capacités d'importation constituent les contraintes majeures à la réalisation de la sécurité alimentaire.

La croissance des déficits de consommation et des ressources nécessaires au maintien et à l'amélioration de l'état nutritionnel des populations montre l'ampleur et l'urgence des actions à mettre en œuvre pour inverser la tendance. En revanche, il est reconnu que le retour de l'agriculture comme secteur prioritaire dans les programmes de l'Etat et des partenaires financiers, constituent des atouts pour la relance de la production agricole. Pour le travail décent, la précarité du travail et l'absence de véritable protection sociale interpellent les instances de décision pour des actions urgentes.

Si d'une façon globale, la question de la sécurité alimentaire et du travail décent se pose, on peut constater des situations différentes selon les régions ou les pays. Cette partie se propose de présenter la situation de la sécurité alimentaire et du travail décent au Togo. Pour ce faire, il sera présenté dans un premier temps la situation socioéconomique du Togo, puis dans un second temps l'état de la sécurité alimentaire et du travail décent au Togo. Ensuite, il sera mis en exergue, de façon succincte, les programmes du pays en matière de sécurité alimentaire et du travail décent. Partant de la faible implication des centrales syndicales et du caractère passif des travailleurs dans ces politiques, il est en outre présenté dans cette partie l'action syndicale pour une véritable sécurité alimentaire et un travail décent.

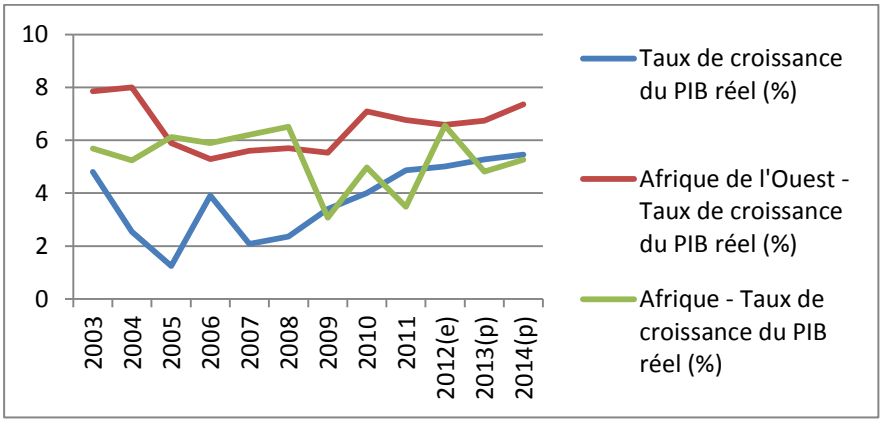
2.1. Situation socio-économique du Togo : Quelques caractéristiques

Situation économique : vue d'ensemble

Après 15 ans de stagnation économique (1990-2005) liée à des troubles sociopolitiques, le Togo a réussi depuis la période 2007-2009 à se placer sur un sentier de croissance continue : le PIB réel a progressé de 5,9% en 2012, contre 4,0 et 4,9% en 2010 et 2011.

Cette consolidation de l'activité économique provient avant tout, d'une part, d'une accélération des investissements privés, qui se sont traduits par une croissance rapide des industries extractives, principalement les phosphates, et de la poursuite des programmes d'investissements publics; et d'autre part des politiques économiques mises en œuvre par le gouvernement qui ont permis de soutenir le secteur agricole et d'instaurer un cadre macroéconomique relativement stable.

Graphique 1 : Taux de croissance du PIB du Togo



Source : Banque africaine du développement (BAD)

L'économie togolaise reste dominée par le secteur primaire, dont le poids dans le PIB est estimé à 38,1% du PIB en 2012, devant le tertiaire (23,4 %) et le secondaire (20,7 %). L'agriculture y occupe toujours une place de choix, à 27,7% du PIB en 2012. La faible productivité des activités agricoles freine néanmoins l'essor du secteur, liée à la petite taille des exploitations agricoles, la faible mécanisation des moyens de production, une piètre maîtrise des systèmes d'irrigation, l'enclavement des zones rurales et les obstacles pour accéder à la propriété foncière.

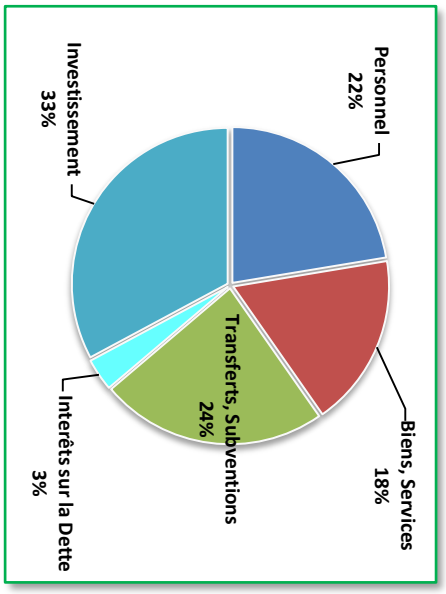
En 2012, les ressources mises à la disposition de l'Etat Togolais pour la mise en œuvre de ses politiques publiques s'élèvent à 1,1 milliards USD et proviennent essentiellement des recettes fiscales 59,9%, des recettes non-fiscales 8,0%, des dons 8,8% et des emprunts 23,3%.

En matière de finances publiques, les recettes budgétaires ont augmenté de 16,1% pour représenter 18,5% du PIB, contre 18,2% du PIB un an plus tôt,

grâce à l'amélioration de la collecte fiscale (+ 11,8 %) et à l'enregistrement de recettes non fiscales exceptionnelles (+ 66,7 %), liées à l'exécution du programme de privatisation. Les dépenses totales ont augmenté de 26,2% sur l'année 2012, atteignant 26,7% du PIB, contre 24,2% en 2011. La masse salariale de la fonction publique a crû de 12,1 %, le ratio salaire et traitements rapportés aux recettes fiscales était de 36,8% légèrement supérieur à la norme UEMOA de 35%.

S'agissant des infrastructures, on enregistre ces dernières années, des actions axées sur la rénovation des routes, le développement des infrastructures et l'urbanisation de Lomé. Les dépenses d'investissement ont atteint 173,8 milliards, contre 144,2 milliards en 2011, soit 8,7% du PIB, contre 8,1% un an plus tôt.

Graphique 2 : Composition dépense publique 2012



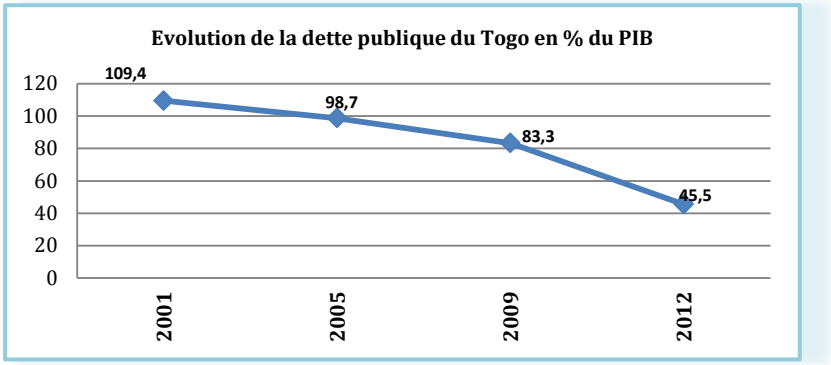
Source : Banque Africaine du Développement (BAD)

Graphique 3 : Dépenses dans le secteur social 2011 (% du PIB)

Pays et région	Dépenses publiques (Éducation)	Santé		
		Dépenses publiques santé	Dépenses privés santé	Dépenses totales santé
Togo	4,6	4,1	3,8	7,9
Niger	4,5	2,9	2,4	5,3
Ghana	8,2	2,7	2,1	4,8
Burkina Faso	3,4	3,3	3,2	6,5
Afrique du Sud	6,1	4,1	4,4	8,5
Cuba	13,1	9,7	0,5	10,2
France	5,9	9,0	2,7	11,7
Suisse	5,4	7,1	3,8	10,9
Royaume Uni	5,6	7,7	1,6	9,3
Etats Unies	5,6	8,2	9,7	17,9
ASS	4,3	2,9	3,6	6,5
OCDE	5,6	7,6	4,7	12,3
Zone Euro	5,2	8,1	2,5	10,6
Monde	4,7	6,0	4,1	10,1

Concernant la dette publique, depuis 2010, le Togo a fortement amélioré la gestion de sa dette publique grâce à l'initiative PPTE. La dette publique du Togo était évaluée à environ 1,46 milliards USD (soit 110% du PIB) en 2001. Le taux d'endettement du Togo a subi une baisse progressive pour représenter 94% du PIB en 2006. Grâce à l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE en 2012, les initiatives d'allègement et d'annulation de la dette engagées ont permis de réduire de presque la moitié, le poids de la dette publique qui est passée de 83,4% du PIB en 2009 pour tomber à 48,6% en fin décembre 2010.

Graphique 4 : Evolution dette publique en pourcentage du PIB



Source : Banque Africaine du Développement (BAD)

Situation sociale

La démographie galopante du Togo et la jeunesse de sa population, estimée à 6,3 millions d'habitants en 2011, prouvent que la fécondité reste élevée, même si l'on constate une tendance à la baisse. À 2,8% par an en moyenne, le taux de croissance de la population équivaut à un doublement tous les 25 ans. Les citadins (60,3 %) sont plus nombreux que les ruraux (47,8 %). Les moins de 15 ans représentent 42% de la population et les moins de 25 ans, 60 %. La population compte 51,4% de femmes et la taille moyenne des ménages est de 5,1 personnes. Cette structure démographique souligne l'urgence d'investir dans l'éducation, la santé, l'autonomisation des femmes et la création d'emplois.

Les résultats du Questionnaire unifié sur les indicateurs de base du bien-être (Quibb) 2011 montrent que l'incidence de la pauvreté a reculé de 3 points de pourcentage entre 2006 et 2011, passant de 61.7 à 58.7 %. Bien que ce reflux touche autant les ruraux que les citadins, la pauvreté demeure surtout un phénomène rural, avec 73% de la population rurale en dessous du seuil de pauvreté. Le taux d'extrême pauvreté a légèrement augmenté sur la même période, de 28.6 à 30.4 %, signe que la croissance n'est pas pro-pauvre. Cette aggravation de l'extrême pauvreté s'est logiquement accompagnée d'une hausse des inégalités, l'indice de Gini passant de 0,361 à 0,393.

Seuls 4% de la population bénéficient d'une protection sociale, essentiellement les salariés des secteurs public et privé formels. La création de l'Institut national d'assurance-maladie (INAM) est un progrès indéniable, mais sa couverture reste limitée aux agents de l'État.

2.2. Situation de la sécurité alimentaire au Togo

La sécurité alimentaire est un enjeu de taille pour les autorités du Togo. L'évaluation de la sécurité alimentaire sur la base des résultats de l'analyse des données de dépenses de consommation issues de l'Enquête Budget

Consommation des Ménages 2006 révèle qu'une personne sur trois au Togo était sous-alimentée et qu'environ une personne sur six (16%) était en situation de pauvreté alimentaire critique. Cette analyse à partir des données de consommation du QUIBB (2006) montre donc que 30% de la population, soit 1,7 million de personnes, consomment moins de 1 742 Kcal/j, considéré comme le minimum requis pour maintenir une vie saine et active au Togo.

Au niveau sous régional, c'était principalement chez les ménages à faible revenu de plus de cinq personnes, résidant dans les zones rurales, surtout des régions Centrale et des Savanes, que se trouvaient les plus grandes proportions de personnes en situation de privation alimentaire, avoisinant ou excédant 40 pour cent.

Tableau1 : Difficulté à subvenir aux besoins alimentaires (en % de la population)

	Difficulté à subvenir aux besoins alimentaires (en % de la population)
Maritime	62,1
Plateaux	37,5
Centrale	30,9
Kara	43
Savanes	55,4
Lomé, la capitale	*49*
Milieu rural	47
Milieu urbain	49,8
Ensemble Togo	*48,2*

Source QUIBB 2011

Les données de l'enquête QUIBB 2011 montre que dans l'ensemble, environ la moitié des ménages (48,2%) a des difficultés à subvenir aux besoins alimentaires de ses membres. La région Maritime est celle dont les ménages ont le plus de difficultés à subvenir aux besoins alimentaires de leurs membres (62,1% des ménages).Viennent, ensuite, les régions des Savanes (55,4%), Lomé (49%), Kara (43%), Plateaux (37,5%) et la région Centrale (30,9%) où les ménages ont moins de difficultés pour subvenir à ces besoins. Tenant compte du milieu de résidence, il faut noter qu'il y a plus de difficultés en milieu urbain (49,8%) qu'en milieu rural (47%). Toutefois, la proportion des ménages ayant de difficultés est élevée et voisine de 50%. Les ménages où le chef est un chômeur (77,3%) sont très nombreux à avoir des difficultés alimentaires. 54,8% des ménages dirigés par les inactifs subviennent difficilement aux besoins alimentaires de leurs membres y compris aussi les actifs saisonniers (51,8%) et les salariés du privé (52,1%). Les ménages dirigés par les salariés du public subviennent mieux aux besoins alimentaires de leurs membres car ceux qui ont des difficultés représentent 31% de leur effectif.

En moyenne, la consommation énergétique alimentaire quotidienne d'une personne au Togo était de 2170 kilocalories correspondant à une dépense

moyenne d'environ 260 F CFA, soit près de 64% des dépenses de consommation totales. En terme monétaire les parts des achats et de l'autoconsommation dans les dépenses de consommation totales représentaient respectivement 57% et 15% (Koffi-Tessio, 2010).

Le régime alimentaire d'un Togolais était composé pour l'essentiel de céréales, de tubercules et racines, de légumes secs, d'huile et de légumes dérivés représentant plus de 70% des apports énergétiques alimentaires. La consommation d'aliments riches en protéines (viande, poisson, lait et produits laitiers, et œufs) était marginale et ne représentait pas plus de 5% de la consommation énergétique totale. En termes nutritionnels, cela signifiait qu'avec des apports protéiques, lipidiques et glucidiques de 12%, 16% et 72%, la diète d'un Togolais se trouvait dans les normes recommandées par la FAO et l'OMS pour les protéines, à la limite inférieure des normes pour les lipides et supérieure pour les glucides (Koffi-Tessio, 2010).

Pour que la consommation énergétique d'une personne souffrant de la faim puisse au moins égaler le besoin énergétique minimum de 1742 kilocalories nécessaires pour maintenir une vie saine correspondant à un faible niveau d'activité physique, il fallait un supplément énergétique de 301 kilocalories. Les enquêtes QUIBB 2011 au Togo ont montré que les causes de l'insécurité alimentaire diffèrent par région, milieu de résidence, et groupe socio-économique (Tableau 1). En milieu rural les principales causes d'insécurité alimentaire sont les faibles récoltes (48,5% des ménages) et les faibles ressources financières (32,1% des ménages); en ce qui concerne le milieu urbain les faibles ressources financières (53,9% des ménages) et la cherté des produits sur le marché (29,3%) sont les principales causes d'insécurité alimentaire. Dans la région maritime ces causes sont: les faibles ressources financières (41,8%), les faibles récoltes (22,1%) et la cherté des produits sur le marché (18,5%). Les principales causes d'insécurité alimentaire dans la région des plateaux et la région Centrale sont les faibles ressources financières (respectivement 40,4% et 40,8%) et les faibles récoltes (respectivement 37,7% et 39,1%). Dans la région des Savanes les faibles récoltes (77,5%) restent la principale cause d'insécurité alimentaire des ménages. Dans la Kara aussi les faibles récoltes (53,4%) sont la cause d'insécurité alimentaire de la région, mais on peut y ajouter aussi les faibles ressources financières (25,7%). A Lomé les faibles ressources financières 52,2% restent la cause principale de l'insécurité alimentaire des ménages. On peut ajouter à cela la cherté des produits sur le marché (36,9%).

Tableau 2 : Causes de l'insécurité alimentaire, de la composition du régime alimentaire et difficulté des ménages à subvenir aux besoins alimentaires

REGIONS	Part des ménages ayant des difficultés à subvenir aux besoins alimentaires de leurs membres	CAUSES DE L'INSECURITE ALIMENTAIRE (%)				COMPOSITION DU REGIME ALIMENTAIRE (%)		
		FAIBLE RECOLTE	CHERTE DES PRODUITS SUR LE MARCHE	FAIBLE RESSOURCE FINANCIERE	AUTRES	PROTEINE	LIPIDE	GLUCIDE
ENSEMBLE	48,2%	33,1	17,6	40	9,3	12	16	72
MARITIME	62,1%	22,1	18,5	41,8	17,6			
PLATEAU	37,5%	37,7	8,9	40,4	13,0			
CENTRALE	30,9%	39,1	6,9	40,8	13,2			
KARA	43%	53,4	15,1	25,7	5,8			
SAVANE	55,4%	77,5	6,5	16				
LOME	49%	0,6	41,2	50,6	7,6	12,5	18	69,4

Source : QUIBB 2011

2.3. Emploi et travail décent au Togo

Le Togo a une économie qui dépend principalement de l'agriculture, de l'exploitation du phosphate et du commerce. L'agriculture représente environ 45% du PIB, et emploie deux tiers de la population. Le secteur secondaire (qui comprend notamment les phosphates, la fabrication de ciment, la construction et l'énergie) représente environ 22% du PIB et emploie environ 12% de la population. Le secteur des services, dominé par le commerce et le transport, génère environ 33% du PIB, et emploie environ 21% de la population.

La situation de l'emploi au Togo est caractérisée par une précarité croissante et une forte contraction du marché du travail. Dans l'ensemble, le taux de chômage et de sous-emploi sont plutôt élevés au sein de la population active au Togo en 2006 puisque le tiers (32,9%) de la population active (83%) y est confronté (PPTD, 2010). Cette situation se traduit, en outre, par l'explosion du secteur informel qui occupe, secteur agricole y compris, plus de 80% de la population active. Dans ce contexte, la situation des jeunes est caractérisée par le manque de perspectives d'avenir et la faiblesse de mécanismes pouvant favoriser et appuyer les initiatives porteuses de création d'emplois et de revenus.

La population togolaise demeure très jeune, les moins de 25 ans représentant 60% de la population totale, avec des taux de chômage et de sous-emploi particulièrement élevés chez les jeunes (respectivement 8,1 et 20,5 %). Le chômage et le sous-emploi touchent de manière différenciée les

hommes et les femmes. En effet, 34,9% des hommes sont confrontés au chômage ou au sous-emploi alors que cette proportion est de 31,2% chez les femmes. La répartition de la population au chômage révèle une certaine disparité selon le milieu de résidence. Ainsi, pendant que 27,4% de la population active des milieux ruraux vivent en situation de chômage, cette proportion grimpe à 36,6% de la population des milieux urbains.

Ce contexte particulier justifie la promotion des opportunités de création d'emplois. En tant que levier majeur pour la réduction de la pauvreté, l'emploi doit être placé au cœur des préoccupations gouvernementales en matière de politique de développement. Ainsi, la question de l'emploi mérite d'être traitée à deux niveaux. Premièrement au niveau de la croissance; puis que la création d'emplois passe d'abord par la recherche d'une croissance forte et durable. C'est pour cette raison que le Gouvernement doit accorder une place de premier choix au secteur privé afin qu'il soit en mesure de créer des emplois qui compléteront le potentiel de l'Etat en matière d'emplois administratifs. Le deuxième niveau d'analyse de l'emploi est sa perception même en tant qu'aspect du développement du capital humain. Vu sous cet angle, il s'agira d'apprécier l'emploi dans sa dimension sociale et d'intégrer dans celui-ci le caractère décent.

Tableau 3 : Taux de chômage population active en 2006

Chômage	**Taux**
Population active	32,9%
Hommes	34,9%
Femmes	31,2%
Milieux ruraux	27,4%
Milieux urbains	36,6%

Source : PNUD, Etat du DHD, 2010

Il convient de noter que les femmes occupent très peu d'emplois dans le secteur moderne non agricole. En 2000, elles représentaient seulement 6,1% des salariés. Elles sont relativement plus nombreuses dans la fonction publique, mais leur effectif reste largement inférieur à celui des hommes. En 2005, par exemple, sur les 23 256 agents que comptait la fonction publique togolaise, les femmes étaient seulement au nombre de 5100, ce qui représente 22% du nombre total des agents. En 2006 et en 2007, on constate une diminution de leur nombre et de leur part dans la Fonction Publique.

Tableau 4 : Evolution des agents de la Fonction Publique par sexe

Années	**Hommes**	**Femmes**	**Total**	**% de femmes**
2005	18156	5100	23256	22
2006	16205	4371	20756	21
2007	21749	5034	26783	18

Source : PNUD, Etat du DHD, 2010

Tableau 5 : Effectif des agents de la Fonction Publique par catégorie et par sexe

	A1		A2		B		C		D		AP	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
2005	1703	229	2764	435	5129	1520	2090	731	1708	656	2170	974
2006	1658	218	2674	445	4529	1426	1513	549	1521	528	1663	646
2007	2343	290	3471	565	4947	1460	3525	922	2313	629	1691	550

Source : PNUD, Etat du DHD, 2010

Le secteur informel est le secteur dans lequel les femmes sont très nombreuses, notamment le commerce où elles sont très présentes dans l'import-export pour le tissu, l'habillement, le cosmétique, les produits alimentaires, etc. Elles excellent dans la vente des produits agricoles transformés ou non et jouent un rôle important dans les échanges ruraux-urbains.

Les femmes sont moins nombreuses que les hommes à trouver un travail salarié, du fait de leur faible niveau d'éducation et de formation. Elles ont également un accès inégal aux facteurs de production, notamment à la terre. Dans le secteur industriel, les principaux problèmes auxquels elles sont confrontées sont : le déficit d'information et de conseil, la faible capacité financière et le non-accès aux garanties bancaires.

En 2001 une enquête de la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGCN) a permis de mettre en lumière la précarité du travail dans le secteur informel à Lomé. Elle montre que l'incapacité dans laquelle se trouve l'Etat togolais à créer de l'emploi conduit bon nombre de citoyens en âge de travailler à s'orienter vers le secteur informel de façon provisoire pour certains, et définitive pour d'autres. Les unités de productions informelles de la ville de Lomé ont généré 306.300 emplois en 2001. Ce résultat confirme, d'une part, que le secteur informel est de loin le premier pourvoyeur d'emplois dans la ville de Lomé. L'extrapolation de ce résultat à l'ensemble du pays a permis d'estimer à 850.000, le nombre d'emplois créé dans le secteur pour la même année. Le nombre total d'unités de production informelles à Lomé est estimé à 210 000 en 2001, dont 44% dans le commerce et 33% dans les services. Il en résulte un faible tissu industriel dans le secteur informel. Les emplois du secteur informel urbain sont essentiellement créés dans le tertiaire (77%) composé surtout du commerce et des services. Le secteur secondaire suit de très loin avec 20% d'emplois.

Le secteur informel est dominé par la branche « commerce » et plus particulièrement le commerce de détail (36,5%). Tandis que le secteur informel est plus porté vers les activités commerciales, ce sont les services qui dominent le secteur formel (78% des emplois créés). Près de 8 unités de production du secteur informel sur 10 ne disposent pas d'un local professionnel. Le lieu de travail est soit un poste improvisé sur la voie publique (15,7%), soit un poste fixe sur le marché public (16,2%) soit le domicile (24,3%). Une autre proportion importante (25,2%) est celle des ambulants. Il s'agit des travailleurs, souvent à compte propre, qui

déambulent sur le trottoir et vont vers les clients pour proposer leurs marchandises.

Dans ces conditions où la majorité des actifs du secteur exerce sans un local professionnel, il résulte un manque de confort. Ainsi, à peine 12% des unités de production possèdent de l'électricité et moins de 5% disposent de l'eau ou du téléphone.

La majorité, soit 73% de la main d'œuvre employée dans les unités de production du secteur informel, n'a pas de contrat écrit avec son employeur. Les contrats écrits, quelle que soit leur durée concernant 28% de la main d'œuvre du secteur informel, ne sont souvent pas protégés par une garantie formelle. Parmi les salariés, il n'y a que 8,5% qui bénéficient d'un contrat écrit. Ce constat constitue un indice de "l'informalité" des relations de travail entre employés et employeurs du secteur informel. Ceci dénote également de la précarité de l'emploi dans ce secteur.

Tableau 6 : Caractéristiques des emplois dépendants dans le secteur informel (%)

	Employé permanent	**Contrat écrit**	**Prime de fin d'année**	**Autres primes**	**Congés payés**	**Participation aux bénéfices**	**Non apparenté**
Salarié	62,3	8,5	5,2	0,0	2,7	1,0	80,4
Apprenti payé	67,0	29,4	9,2	0,0	0,0	0,0	59,5
Apprenti non payé	66,2	62,2	6,9	4,6	0,0	4,3	70,3
Aide familial	63,2	0,6	3,4	0,4	0,0	1,8	16,0
Ensemble	**64,4**	**27,9**	**5,6**	**1,9**	**0,7**	**2,4**	**56,0**

Source: DGSCN 2002

La main d'œuvre du secteur informel ne bénéficie pratiquement d'aucune prestation. En effet, la participation aux bénéfices ne concerne que 2,4% de la main d'œuvre ; les congés sont payés à moins de 1% des employés ; les primes de fin d'année sont distribuées seulement à 6% des actifs du secteur. Près de 2% de la main d'œuvre bénéficient d'autres primes versées sous forme monétaire ou en nature. Ce type de rémunération va surtout aux apprentis. Il est à relever le caractère rare de l'affiliation des unités de production informelles à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. Les employés ne sont donc pas déclarés et peuvent faire l'objet de pratiques arbitraires.

2.4. Programme national de la sécurité alimentaire et de la promotion du travail décent au Togo

Le Togo s'est engagé en février 2007 dans un large processus de concertation et d'élaboration participative de son programme national de sécurité alimentaire (PNSA). Le PNSA au Togo s'inscrit dans le cadre global de réformes institutionnelles et de révision, actualisation et/ou élaboration de documents et stratégies, afin de relancer la croissance socio-économique du pays et lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Le processus de

formulation du PNSA, qui s'est achevé par sa validation en atelier national en mi-décembre 2008, a été appuyé par la FAO, qui a joué un rôle essentiellement de facilitateur, d'appui technique et financier. Le PNUD a également cofinancé une partie de l'exercice.

Etant donné le lien entre la sécurité alimentaire et le travail décent, le Togo a décidé de se doter également d'un Programme Pays pour le Travail Décent (PPTD) et s'inscrire en outre dans la droite ligne du « but fondamental de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), notamment la promotion de l'accès des hommes et des femmes à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine». Le PPTD, tout en étant dans la logique de la sécurité alimentaire, entre également dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée en juin 2008 à Genève par la 97 è session de la Conférence internationale du Travail.

En concertation avec ses partenaires, le Togo a retenu les principales priorités que sont :

- la promotion d'emplois décents pour les hommes et les femmes en particulier les jeunes ;
- le renforcement et l'extension de la protection sociale pour tous.

En ciblant les jeunes dans un contexte socioéconomique et dans un environnement économique international difficile, les autorités togolaises veulent renforcer la stabilité et la paix, et stimuler un développement économique durable basé sur des ressources humaines dynamiques.

Ces priorités tiennent compte de l'importance de la question de l'emploi des jeunes et de la protection sociale pour toutes les populations. Elles constituent des domaines qui bénéficient d'un engagement politique de la part des autorités togolaises, dont les priorités portent sur la lutte contre la pauvreté et la reconstruction nationale, avec comme objectifs la relance des activités économiques et l'amélioration du cadre de vie des populations.

Le Programme national de la Sécurité Alimentaire (PNSA), de son coté, trouve pleinement sa justification dans l'état actuel de la sécurité alimentaire du pays et traduit l'engagement politique au plus haut niveau et l'engagement de la société civile pour combattre l'insécurité alimentaire et relever les défis des objectifs du Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA) et de l'OMD n°1, auxquels le Gouvernement a souscrit.

Pour faire face aux défis importants en matière de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, l'Etat Togolais s'est engagé depuis 2005 dans une série de réformes institutionnelles et dans un processus de planification /actualisation des documents de politique, dont l'élaboration du Document de Stratégie intérimaire de Réduction de la Pauvreté (DSRP intérimaire) adopté en mars 2008, issu de la Stratégie Nationale de Développement à long terme basée sur les objectifs du Millénaire pour le Développement

(OMD). Le DSRP se veut le cadre de cohérence de toute intervention et de tout programme de développement économique et social du pays. Une Note de politique agricole a également été adoptée en décembre 2006, dont le processus d'actualisation a été appuyé par la Banque Mondiale et la FAO. Ce document de politique agricole, qui s'inscrit dans le DSRP et prend en compte, en grande partie, les préoccupations de lutte contre l'insécurité alimentaire (dans ses dimensions disponibilité et accessibilité), se veut le cadre de référence de développement du secteur agricole/rural pour la période 2007-2015. De nombreux programmes ou initiatives du Gouvernement et de la société civile intègrent ou visent la sécurité alimentaire. Cependant, leur impact sur la sécurité alimentaire est limité. En effet, si la sécurité alimentaire est une préoccupation majeure pour les togolais, il n'existe pas véritablement de stratégie, ni de cadre cohérent de gestion et de coordination des investissements et des actions de lutte contre l'insécurité alimentaire à court, moyen et long termes.

Pour combler cette lacune, et sur la base de ses engagements pris lors du Sommet mondial de l'alimentation (SMA) et des OMD, le Togo a sollicité une assistance pour l'élaboration d'un Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA), marquant ainsi sa volonté de tout mettre en œuvre pour lutter contre l'insécurité alimentaire. L'objectif de ce programme est d'assurer la sécurité alimentaire de toutes les couches de la population au plan national et sans aucune discrimination.

Dans le cadre toujours de la sécurité alimentaire, un Programme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire (PNIASA) – unique cadre de référence pour le gouvernement et les bailleurs de fonds en matière d'investissements agricoles au Togo - a été officiellement lancé en 2012. Le plan opérationnel du PNIASA est adopté à travers le processus participatif suivant les actions prioritaires. Il offre un cadre structuré des actions à entreprendre dans le secteur agricole en vue d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire à l'horizon 2015 par une croissance agricole annuelle d'au moins 6%.

2.5. Quelles actions syndicales pour un travail décent et la sécurité alimentaire au Togo

Que ce soit le travail décent en termes de revenus, de protection sociale, de conditions d'hygiène et de sécurité, de dialogue social et d'organisation pour défendre les intérêts des travailleurs, le déficit est énorme au Togo. L'emploi décent dans tous les secteurs est essentiel à l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition pour tous.

Les syndicats en tant que chef de file assumant leur rôle de leaders dans la société civile sur les questions de développement économique et social, doivent veiller à la mise en place dans le pays d'un cadre de dialogue favorable à la participation de tous les acteurs (employeurs, travailleurs,

société civile et gouvernement) et à la mise en œuvre d'initiatives et actions concrètes permettant de :

- renforcer la disponibilité d'aliments adéquats et nourrissants et en assurer leur accès régulier ;

- étendre la portée des programmes de certification alimentaire ou des produits consommables ;

- travailler pour l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail (SST) pour l'ensemble des travailleurs, dans le sens de la ratification et la mise en œuvre de la Convention 184 de l'OIT sur la santé et la sécurité dans l'agriculture (toujours non ratifiée par le Togo)

- préconiser les services d'hygiène et de l'assainissement efficaces dotés de ressources suffisantes;

- participer, aux côtés des associations des consommateurs, à un renforcement systématique des contrôles de la qualité et des prix des produits de consommation;

- organiser une campagne en faveur du commerce équitable et de la consommation responsable;

- amener le gouvernement à adopter une Politique d'approvisionnement Responsable (PAR) pour réduire la prolifération des produits frelatés sur le marché.

Bien qu'on constate des efforts en matière de financement pour le secteur agricole en vue d'améliorer la sécurité alimentaire, on ne retrouve pas réellement la priorité que l'Etat accorde à la sécurité alimentaire et au travail décent dans l'élaboration du budget de l'Etat. En vue d'amener le gouvernement à agir efficacement et concrètement en faveur de la création d'emplois décents et de la sécurité alimentaire pour tous, une stratégie syndicale appropriée s'impose. Cette stratégie doit s'articuler autour de différents axes, notamment les renforcements des capacités des acteurs syndicaux et les plaidoyers et campagnes de sensibilisation.

Les initiatives et actions découlant de la mise en œuvre des axes stratégiques syndicaux doivent conduire à :

- faire une analyse multisectorielle permettant d'examiner le système alimentaire du Togo et la place qu'occupe le travail décent. Cela aiderait à mieux orienter les activités des programmes nationaux de sécurité alimentaire et du travail décent ;

- assurer la conformité de la mise en œuvre des programmes nationaux du travail décent et de la sécurité alimentaire avec les priorités énoncées dans les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) de l'OIT;

- favoriser la création d'emplois décents dans la chaine de valeur alimentaire ;

- enclencher une mobilisation afin d'améliorer les conditions de travail pour accroitre la productivité avec un accent particulier sur les secteurs suivants : agriculture en milieu rural et urbain, pêcheries et aquaculture, fabrication, conditionnement, transport et stockage des produits alimentaires, commerce et distribution au détail, services de restauration ;

- améliorer la sécurité et la santé sur le lieu du travail et l'accès à l'alimentation des groupes de travailleurs vulnérables.

CONCLUSION

Le lien entre le travail décent et la sécurité alimentaire n'est plus l'objet de doute. Par ailleurs, vaincre l'insécurité alimentaire suppose l'existence d'un système alimentaire qui ne peut bien fonctionner sans les travailleurs. En effet, il est remarqué que de nombreux travailleurs contribuent à nourrir le monde alors que d'autre dépendent d'un revenu pour se nourrir. Bien que les travailleurs soient un maillon très important dans le fonctionnement du système alimentaire, une frange importante de ceux-ci est exposée au risque de l'insécurité alimentaire. La sécurité alimentaire des travailleurs dépend, à n'en point douter, de la capacité de ceux-ci à gagner durablement leur vie grâce au travail décent. Le travail décent devient dès lors une priorité pour une véritable sécurité alimentaire. Les emplois décents peuvent améliorer la productivité et ce faisant, accélérer la croissance économique. Ils ouvrent la voie à un meilleur accès au traitement et à l'accessibilité des denrées alimentaires. Ils créent, en outre, des revenus permettant à une grande partie de la population de sortir de la pauvreté et de jouir pleinement de la sécurité alimentaire.

La promotion de l'emploi décent et la réalisation de la sécurité alimentaire demeurent un enjeu de taille, un défi à relever au Togo où une part importante de la population est sous- alimentée. Malgré un léger recul de la pauvreté au Togo, selon l'enquête QUIBB 2011, les perspectives d'évolution indiquent que la pauvreté à l'échelle des ménages et des individus est la principale contrainte à la disponibilité, la stabilité et à l'accessibilité

alimentaire. De même, le travail décent est loin de présenter une situation encourageante, bien que de ce côté également les autorités togolaises ne sont pas du reste dans les efforts pour promouvoir le travail décent. La situation de l'emploi au Togo est caractérisée par une précarité et contraction du marché du travail. D'une façon globale, les taux de chômage et de sous-emploi sont plutôt relativement élevés surtout au sein de la population active. On assiste en outre à l'explosion du secteur informel qui occupe plus de 80% de la population active.

En vue de faire du travail décent un élément important pour la sécurité alimentaire des travailleurs, des actions syndicales s'imposent. A cet effet, la stratégie syndicale doit s'articuler autour des plaidoyers et des campagnes de sensibilisation afin que la mise en œuvre des programmes nationaux du travail décent et de la sécurité alimentaire soit en conformité avec les priorités énoncées dans les programmes par pays de promotion du travail décent de l'OIT.

BIBLIOGRAPHIE

Adelle B., 2011, Réguler le travail décent pour les travailleuses domestiques, Canadian review of Women and Law, Vol 23, N° 1

Agence Française de Développement (AFD), 2013, sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : cadre d'intervention sectoriel 2013 - 2016

Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. Et Ritter, J. A. 2003, La mesure du travail décent: un système d'indicateurs statistiques de I'OIT. Revue internationale du Travail, 142: 159–193.

Aziz E, 2013, Reconstruire le potentiel alimentaire de l'Afrique de l'Ouest : politiques et incitations du marché pour la promotion des filières alimentaires intégrant les petits producteurs, Rome, FAO

Bacchetta M., Ekkehard E. et Bustamante J. P., 2009, mondialisation et emploi informel dans les pays en développement, Étude conjointe du Bureau international du Travail et du Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, Suisse.

Bescond, D., Chataignier, A. Et Mehran, F., 2003, Sept indicateurs pour mesurer le travail décent: une comparaison internationale. Revue internationale du Travail, 142: 195–229.

BIT, 2002, Travail décent et économie informelle Conférence internationale du Travail 90e session.

BIT, 2010, Travail décent pour les travailleurs domestiques, Rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 99e session,

Bonnet F., Figueiredo J. B. Et Standing G., 2003, Une famille d'indicateurs du travail décent, *Revue internationale du Travail*, vol. 142, no 2

Bouffartigue P. et Busso M., 2010, Précarité, informalité : une perspective Nord-Sud pour penser les dynamiques des mondes du travail, VI congrès de l'Association Latino-Américaine de Sociologie du Travail, Mexico 20-23 avril

Commission européenne Office de coopération EuropeAid, 2009. Sécurité alimentaire : Comprendre et relever le défi de la pauvreté, office des publications de l'Union Européenne, Luxembourg

CSI, 2012, Travail décent dans le Programme de développement de l'après 2015, Note d'information – décembre

Destremau B. et Lautier B., 2002, Femmes en domesticité. Les domestiques du Sud, au Nord et au Sud, Revue Tiers Monde, tome 43 n°170

Destremau B., 2002, L'émergence d'un marché du travail domestique au Yémen : une étude sur sana'a, Revue Tiers Monde, tome 43 n°170.

DGSCN, 2002, le secteur informel dans la ville de Lomé en 2001, performance, insertion et perspectives, Rapport final.

FAO, 2008, Introduction aux concepts de la sécurité alimentaire, Programme CE-FAO « Sécurité alimentaire l'information pour l'action.

FAO, 2013, Rapport sur l'insécurité alimentaire dans le monde octobre 2013. http://www.fao.org/publications/sofi/fr/

Ghai, D., 2003, Travail décent: concept et indicateurs. Revue internationale du Travail, 142: 121–157

Koffi-Tessio, 2010, Expériences positives autour des exploitations familiales: Cas de la filière maïs au Togo, Etude réalisée pour le compte de Coordination Togolaise des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles (CTOP)

Maloney W. F*, 2004, Informality Revisited, World Development Vol. 32, No.7,*

Martine P., 1997, La sécurité alimentaire des villes africaines : le rôle des SADA, *Revue et collection* « aliments dans les villes », FAO

Nations Unies, Conseil Economique et Social, commission pour l'Afrique, 2012, la situation au regard de la sécurité alimentaire en Afrique ; 8è session du comité e la sécurité alimentaire et de développement durable ; Addis-Abeba (Ethiopie), 16 Novembre

Neetha N. et Tajni P., 2011, *The Absence of State Law : Domestic Workers in India*, Canadian review of Women and Law, Vol 23, N° 1

Pardev J. S., 2011, L'économie sociale et solidaire et le travail décent, 2e Académie de l'économie sociale et solidaire Montréal, 24 octobre 2011

Questionnaire unifié sur les indicateurs de base du bien-être (QUIBB), 2006/2011, République Togolaise, Rapport final.

EQUIPES DE RECHERCHE

CARES-BENIN

YEDEMEY PAUL PIERRE ZINSOU
NOUMAVO HONORINE SOLANGE IYABO
AGONKOUI CHRISTOPHE
AMOUSSOU ANSELME
ELEGBE SYLVIE
AHOPOSSI ERIC
PLEDEOU CODJO ETIENNE
ADJIBOÏCHA MOUFTAOU
SENOU DESIRE
KASSA KOFFI ULRICH
GLONOU AUBIERGE
BALATCHO MARIE-FRANCK

CARES-BURKINA

BAMOGO LASSANE
KY YAGO BELOMI
SAWADOGO JEAN BERNARD
ZONGO WENDINDA JULIENNE
OUEDRAOGO ADAMA
TOGUYENI ALIZETA
SONGNE ADAMA
NAPON ALIMA PAULE ARIANE

CARES-GUINEE

LANSANA SARR
AÏCHA KAMALDINE FOFANA
DIALLO DILE
SACKO KARIFA
BOCOUM BINTA
CAMARA CECE CELESTIN
ABDOULAYE CAMARA
KADIATOU BAH
MAURICE DAUPAVOGUI

CARES-NIGER

MAMAN MAHAMAN NOUR
SAFOURATOU MOUSSA KANE
MADOUGOU HAMA
SITTA YACOUBA
DARAYE OUMAR
ALIOU HASSANE SAMNA
ACHANA HIMA
CHIPKAOU MARIAMA
HASSANE BOUBACAR

CARES-SENEGAL

ABDOUL AZIZ CAMARA
FATOU THIAM
SAGNA ALDIOUMA
FATOU DIOP
DIOUF ELIMANE
SAGNA NDEYE NDAO
MOUSSA DIOP
SENE FATOU KHALIL
WAGANE FAYE
KHADY FALL

CARES-TOGO

COUCHORO MAWULI KODJOVI
NYANUTSE YAWO XOVA
ATAKPAMA ANINESSO ANNE-MARIE
KPESSILO ROSE
ATCHADE MOHAMED
ADJOTE KOSSI OGNANDOU
POBLAH PIERRETTE
AKAKPO ROLAND
N'VOA-DOGA AMA XONAM
TAKPA KOMI SEFENU
AGNALA AKPEN

© CSI-AFRIQUE

Route Internationale d'Atakpamé
Centre FOPADESC Agoè – Nyivé
B.P. : 4401, Lomé - Togo
Tel. : 00228 22 25 07 10 / Fax : 00228 22 25 61 13
Email : info@ituc-africa.org
Site web: www.ituc-africa.org

Janvier 2015