



Bureau
international
du Travail

Genève

Département des politiques de l'emploi

EMPLOI

Document de travail No. 201

2016

L' intégration de l'emploi dans le budget national au Burkina Faso : Etat des lieux et préconisations initiales

Christian Bonifas
Halidou Ouedraogo

Département
des politiques
de l'emploi



Bureau
international
du Travail

Genève

**Département des politiques de
l'emploi
Document de travail n° 201**

2016

**L'intégration de l'emploi dans le budget
national au Burkina Faso : Etat des lieux et
préconisations initiales**

Christian Bonifas et Halidou Ouedraogo

Département
des politiques
de l'emploi

Copyright © Organisation internationale du Travail 2016
Première édition 2016

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

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

Données de catalogage du BIT

Bonifas, Christian; Ouedraogo, Halidou

L'intégration de l'emploi dans le budget national au Burkina Faso : état des lieux et préconisations initiales /
Christian Bonifas et Halidou Ouedraogo ; Bureau international du Travail, Département des politiques de l'emploi.
- Genève: BIT, 2016
(Employment working paper ; no. 201)

ISBN 1999-2939 (imprimé) ; ISBN 1999-2947 (pdf Web)

International Labour Office Employment Policy Dept.

promotion de l'emploi / planification nationale / politique de l'emploi / budget de l'Etat / Burkina Faso

13.01.3

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

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

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

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

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns, ou contactez: ilopubs@ilo.org.

Préface

L'objectif premier de l'OIT est de collaborer avec les Etats Membres pour assurer le plein emploi productif et un travail décent pour tous. Son contenu est exposé en détail dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable¹, à laquelle la communauté internationale a largement adhéré. Les perspectives concrètes de réalisation de cet objectif sont inscrites dans la Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, l'Agenda global pour l'emploi (2003) et – en réponse à la crise économique mondiale de 2008 – le Pacte mondial pour l'emploi (2009) et les conclusions des rapports relatifs aux discussions récurrentes sur l'emploi (2010 et 2014)

Le Département des politiques de l'emploi effectue un travail de sensibilisation à l'échelle mondiale et aide les Etats Membres à placer la création d'emplois de qualité au cœur de leurs politiques économiques et sociales et de leurs stratégies de croissance et de développement. La recherche-action et la production et la diffusion du savoir sont des activités essentielles du Département des politiques de l'emploi. Elles débouchent sur la publication de livres, d'analyses de politiques nationales, de notes d'orientation et de fiches de synthèse ainsi que de documents de travail².

La série des documents de travail sur l'emploi a été conçue pour diffuser les conclusions d'études traitant des sujets très variés qui sont réalisées par les services du département. Les documents de travail ont pour but d'encourager les échanges d'idées et de provoquer le débat. Les opinions qui y sont exprimées sont celle des auteurs et n'engagent pas la responsabilité du BIT.

Azita Berar Awad
Directrice
Département des politiques de l'emploi

¹ Voir http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099767/lang--fr/index.htm

² Voir <http://www.ilo.org/employment/lang--fr/index.htm>

Avant-propos

Au cours de la dernière décennie et depuis la crise économique et financière de 2008 en particulier, de nombreux chefs d'Etat africains ont placé les questions d'emploi au cœur de leur programme présidentiel et se sont fixé d'ambitieux objectifs de création d'emplois. Bon nombre de pays ont ainsi formulé une politique nationale de l'emploi (PNE) ou ont entrepris de réviser les politiques existantes afin de faire face aux nouveaux défis de l'emploi. Simultanément, d'importants efforts ont été réalisés en vue d'intégrer et de mettre en lumière les questions d'emploi dans les stratégies ou plans nationaux de développement.

Si les problématiques de l'emploi ont gagné en visibilité et influence dans les documents de politiques publiques, il n'en est pas de même des budgets publics qui font peu référence à l'emploi comme variable clé des orientations budgétaires et de l'allocation des crédits ou encore comme objet majeur de suivi de la performance budgétaire. L'intégration des questions d'emploi dans le budget demeure ainsi un maillon faible, avec pour conséquence une faible opérationnalisation des politiques d'emploi adoptées.

Or, formuler une bonne politique de l'emploi et accompagner celle-ci d'un dispositif de pilotage adéquat n'est pas suffisant pour garantir son efficacité. En effet, les objectifs fixés ne seront atteints que si les processus et outils de programmation, d'exécution et de suivi du budget de l'Etat intègrent à différents niveaux et mettent en évidence la dimension emploi dans les programmes budgétaires. In fine ce sont les ressources allouées qui conditionnent en grande partie la mise en œuvre effective et l'atteinte des résultats en matière d'emploi. S'orienter vers une budgétisation sensible à l'emploi s'impose donc comme une nécessité si l'on veut réaliser les objectifs d'emploi au niveau national.

La prise de conscience de l'importance de ces questions à l'échelle du continent africain et l'adoption de nouveaux cadres de gestion des finances publiques – qui conduisent à passer d'une budgétisation classique («budget objet») à une budgétisation axée sur les résultats – fournissent aujourd'hui un cadre favorable. Il importe de saisir ces opportunités pour approfondir le plaidoyer en faveur de l'emploi et promouvoir des approches et des outils permettant d'aider concrètement à mieux intégrer l'emploi dans les processus de planification, de programmation budgétaire et de suivi-évaluation (PPBSE).

Au regard de l'importance de ces questions pour renforcer la mise en œuvre des politiques de l'emploi et leur traduction en actions concrètes, le Service des politiques de l'emploi (CEPOL) du Département des politiques de l'emploi du BIT a entrepris de développer ses connaissances sur la budgétisation sensible à l'emploi et d'accroître l'appui aux mandants sur ces questions. Dans ce cadre, il a été décidé d'appuyer le gouvernement du Burkina Faso pour le développement d'une approche et d'outils pour renforcer l'intégration des questions d'emploi dans le budget national. La première étape a consisté à réaliser cet état des lieux sur la prise en compte de l'emploi dans le processus budgétaire.

Cette étude identifie les forces, les faiblesses et les opportunités de lancer une démarche de budgétisation sensible à l'emploi au Burkina Faso. Elle propose une feuille de route identifiant les différents points d'entrée pour une meilleure intégration de l'emploi dans le budget national. Cet état des lieux a été discuté et validé au cours d'un atelier national (Ouagadougou, 21 mai 2015). Ce dernier a été l'occasion privilégiée de susciter un dialogue interministériel sur la façon de réaliser au mieux l'objectif transversal qu'est l'emploi, en fonction des conditions propres au Burkina Faso, et d'en tenir compte dans le processus budgétaire.

Aurelio Parisotto
Chef
Unité de l'élaboration et de la
coordination des politiques nationales
Département des politiques de l'emploi

Table des matières

Préface.....	iii
Avant-propos.....	v
Remerciements.....	xi
Liste des acronymes.....	xiii
Introduction.....	1
1. L'emploi et les cadres de planification.....	3
1.1. La prise en compte de l'emploi dans la vision prospective.....	3
1.2. L'intégration de l'emploi dans la SCADD.....	4
1.2.1. <i>La SCADD</i>	4
1.2.2. <i>La place de l'emploi dans la SCADD</i>	5
1.2.3. <i>L'emploi dans les outils de suivi de performance de la SCADD</i>	6
1.2.4. <i>L'évaluation d'impact de la SCADD</i>	7
1.2.5. <i>Les perspectives</i>	8
1.3. L'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles.....	10
1.3.1. <i>La systématisation des cadres sectoriels de planification</i>	10
1.3.2. <i>La PNE</i>	11
1.3.3. <i>L'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles</i>	12
1.3.4. <i>Les perspectives</i>	14
2. Le cadre légal et réglementaire de gestion budgétaire et l'emploi.....	16
2.1. L'évolution majeure du cadre général de gestion budgétaire depuis 2009.....	16
2.2. La procédure actuelle de préparation du budget.....	17
2.2.1. <i>Le cadre légal et réglementaire de la gestion budgétaire au Burkina Faso</i>	17
2.2.2. <i>Les principales étapes du cycle budgétaire actuel</i>	18
2.2.3. <i>Les perspectives</i>	22
2.3. La procédure de suivi et de contrôle budgétaire.....	23
2.3.1. <i>Le Comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie</i>	23
2.3.2. <i>La revue à mi-parcours et LFR</i>	23
2.3.3. <i>Le contrôle budgétaire</i>	23
2.3.4. <i>Les perspectives</i>	24
3. Les outils de programmation et suivi budgétaires et l'emploi.....	26
3.1. Les prémisses pour l'intégration de l'emploi dans le budget: la RDP emploi.....	26
3.2. L'implantation du BPE.....	26
3.3. Le budget programme du ministère en charge de l'emploi.....	27
3.4. L'analyse exploratoire du BPE du point de vue de l'emploi.....	32

3.4.1.	<i>Les références à l'emploi dans le BPE 2015-2017.....</i>	33
3.4.2.	<i>La sélection d'un périmètre emploi au sein du BPE</i>	33
3.4.3.	<i>Les points d'entrée potentiels pour une meilleure intégration de l'emploi dans le BPE</i>	35
4.	Le programme d'investissement public et l'emploi (PIP).....	36
4.1.	Le programme d'investissement public.....	36
4.1.1.	<i>Le cadre organisationnel et fonctionnel.....</i>	36
4.1.2.	<i>Le suivi du PIP</i>	37
4.2.	Les références à l'emploi dans le PIP et sa gestion.....	37
4.2.1.	<i>L'évolution de la répartition du PIP par grands secteurs.....</i>	37
4.2.2.	<i>La cartographie des programmes et projets d'emploi mis en œuvre par le MJFPE et les autres ministères.....</i>	39
4.2.3.	<i>Les perspectives.....</i>	39
5.	Le cadre institutionnel pour l'intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics.....	40
5.1.	'Le dispositif de pilotage de la PNE.....	40
5.2.	Les CSD de la SCADD	40
5.3.	Les initiatives successives du ministère en charge de l'emploi.....	40
5.4.	Les faiblesses intrinsèques du ministère en charge de l'emploi.....	41
5.5.	Les structures clés pour une alliance sur l'intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics	41
6.	Les capacités d'information statistique	43
6.1.	Le système d'information du marché du travail (SIMT).....	43
6.2.	Les données disponibles au niveau du MJFPE.....	43
6.3.	Les données collectées par l'INSD	44
6.4.	Les préconisations	44
7.	Les orientations stratégiques et la feuille de route pour améliorer la prise en compte de l'emploi dans les politiques et budgets publics	45
7.1.	Un contexte favorable	45
7.2.	Les principes essentiels pour une démarche réussie d'intégration de l'emploi.....	46
7.3.	L'identification initiale d'actions potentielles et la feuille de route.....	47

Annexes

Annexe 1.	Base documentaire.....	55
Annexe 2.	Place de l'emploi dans la SCADD	59
Annexe 3.	Analyse rapide des politiques des secteurs de l'agriculture et des infrastructures du point de vue de l'emploi	62
Annexe 4.	Analyse du budget programme 2015-2017 du MJFPE.....	65
Annexe 5.	Analyse sommaire du BPE 2015-2017 du point de vue de l'emploi et pistes d'identification d'un domaine de suivi prioritaire emploi à partir du BPE	71
Annexe 6.	Identification d'un domaine de suivi prioritaire à partir du PIP et des fonds d'emploi extrabudgétaires	91

Liste des tableaux

Tableau 1.	Acteurs du programme Promotion de l'emploi	29
Tableau 2.	Indicateurs du programme Promotion de l'emploi.....	30
Tableau 3.	Dépenses programmées sur 2015-2017 relevant du bloc emploi identifié.....	31
Tableau 4a.	Evolution des dotations budgétaires révisées sur la période 2011-2013	38
Tableau 4b.	Evolution du nombre de projets et programmes du PIP sur la période 2011-2013	38
Tableau 5.	Liste des projets et programmes du MJFPE	39
Tableau 6.	Ebauche de feuille de route pour l'amélioration de la prise en compte de l'emploi dans les politiques et budgets publics	49
Tableau A5.1.	Programmes comportant des indicateurs relatifs à l'emploi.....	72
Tableau A5.2.	Liste de ministères pour un périmètre emploi (grille ministérielle)	73
Tableau A5.3.	Repérage initial d'un domaine de suivi prioritaire emploi dans le BPE 2015-2017 (grille ministères X programmes X actions)	76

Liste des figures

Figure 1 :	Evolution des dépenses du programme Promotion de l'emploi (milliards de francs CFA).....	29
Figure A4.1 :	Evolution des dépenses du programme Promotion de l'emploi (milliards de francs CFA).....	66

Liste des encadrés

Encadré 1.	La budgétisation sensible à l'emploi	2
Encadré 2.	Actions favorables à l'emploi relevées dans l'évaluation de la SCADD 2011-2013.....	8
Encadré 3.	Objectifs liés au projet de guide de prise en compte des questions de l'emploi et du travail décent lors de l'élaboration des politiques sectorielles au Burkina Faso	10
Encadré 4.	Le processus d'élaboration du CBMT	20
Encadré 5.	Conditions d'adoption de la loi de finances	21
Encadré 6.	Organes de contrôle	24
Encadré 7.	Avantages d'une approche «budget programme»	27
Encadré 8.	Rappel de l'ancienne démarche d'élaboration du PIP	37
Encadré 9.	Relevé des principales lacunes observées expliquant la faible intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics	45

Remerciements

Nous remercions vivement les auteurs de cette étude: Christian Bonifas et Halidou Ouédraogo.

Cette étude a également bénéficié des contributions d'Eléonore d'Achon qui a suivi le document de sa conception à sa finalisation et d'Emmanuel Rubayiza qui a revu le document et fourni d'importants commentaires et orientations techniques. Des contributions ont également été fournies par Claire Harasty et Miranda Kwong. Nous souhaitons remercier Elisabeth Fortuna pour son excellent travail d'édition.

Liste des acronymes

AN	Assemblée nationale
BAD	Banque africaine de développement
BPE	Budget programme de l'Etat
BSE	Budgétisation sensible à l'emploi
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CFP	Centre de formation professionnelle
CNEFP	Conseil national pour l'emploi et la formation professionnelle
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
CSD	Cadre sectoriel de dialogue
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CTP	Comité technique permanent
DCEI	Direction de la coordination et de l'évaluation des investissements publics
DGB	Direction générale du budget
DGEP	Direction générale de l'économie et de la planification
DGESS	Direction générale des études et des statistiques sectorielles
DGPE	Direction générale de la promotion de l'emploi
DGSI	Direction générale du secteur informel
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
DOB	Débat d'orientation budgétaire
ETPT	Enseignement technique et professionnel
GAR	Gestion axée sur les résultats
GTI	Groupe technique interministériel
HIMO	Haute intensité de main-d'œuvre
JFPE (secteur)	Jeunesse, formation professionnelle, emploi
MASA	Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales et halieutiques
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MESS	Ministère des Enseignements secondaire et supérieur
MFPTSS	Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale
MJFPE	Ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONEF	Observatoire national de l'emploi et de la formation
PAO	Plan d'action opérationnel
PAO/PNE	Plan d'action opérationnel de la politique nationale de l'emploi (PNE)
PIP	Programme d'investissement public
PLF	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificatives
PNE	Politique nationale de l'emploi
PNSR	Programme national du secteur rural
PNVB	Programme national de volontariat au Burkina Faso
PPBSE	Planification-programmation-budgétisation-suivi-évaluation
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAP	Rapport annuel de performance
RDP	Revue des dépenses publiques
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SIMT	Système d'information du marché du travail
ST/BPE	Secrétariat technique du budget programme de l'Etat
TDR	Termes de référence
UEMOA	Union économique et monétaire sud-africaine

Introduction

En 2008, le gouvernement burkinabé a adopté la première **politique nationale de l'emploi (PNE)** du pays visant à mettre en cohérence dans un cadre unique toutes les interventions ayant impact sur l'emploi au niveau national. Le bilan effectué au terme de cinq ans de mise en œuvre a révélé des progrès, mais aussi certaines insuffisances. Ces dernières concernent notamment: i) la faible prise en compte de l'emploi dans les stratégies de développement (Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD)et sectorielles ainsi que les budgets de l'Etat; ii) le retard pris dans la mise en place du cadre de pilotage de la PNE; iii) et la faiblesse de l'appropriation de la planification axée sur les résultats au niveau du ministère de l'Emploi.

En 2013, le **processus de révision de la PNE** a commencé à être discuté. Les axes prioritaires ont été identifiés au cours d'un colloque national sur l'emploi (décembre 2013), et une feuille de route a été validée en décembre 2013 par le Conseil national pour l'emploi et la formation professionnelle (CNEFP), chargé du pilotage de la PNE. Le processus de révision de la PNE, qui doit débiter ces prochaines semaines, est une opportunité pour ancrer la PNE dans une démarche de gestion axée sur les résultats (GAR) conduisant, en particulier, à lier chaque action à des objectifs précis de politique publique et à promouvoir un suivi régulier de la performance en lien avec les mécanismes de suivi-évaluation en vigueur pour la planification.

Par ailleurs, la SCADD arrivant bientôt à son terme, un **nouveau cycle de planification stratégique nationale** a été engagé en vue de déboucher sur un nouveau cadre stratégique pour la période 2016-2020. Ce processus constitue une autre opportunité pour améliorer la prise en compte de l'emploi dans la chaîne de planification-programmation-budgétisation-suivi-évaluation (PPBSE) et faire de la création d'emplois décents un enjeu majeur pour les différentes politiques publiques.

Enfin, sur le plan de la gestion budgétaire, l'application progressive du **nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'Union économique et monétaire sud-africaine (UEMOA) (2009)** annonce des mutations importantes qui devraient renforcer à la fois l'articulation des politiques au budget de l'Etat et diffuser les principes de la GAR au niveau des cadres de programmation et de suivi budgétaires. Dans ce sens, le basculement d'un budget objet à un budget de programme, actuellement prévu pour 2017, ainsi que plusieurs initiatives déjà prises par le pays (notamment la mise en place en 2009 d'un groupe technique visant à placer l'emploi au cœur du processus budgétaire et la revue des dépenses publiques (RDP) sur l'emploi menée en 2010) laissent à penser que le contexte burkinabé est favorable à l'introduction progressive d'une **démarche de budgétisation sensible à l'emploi (BSE)** visant une prise en compte soutenue de l'emploi dans le budget national (voir encadré 1). Les initiatives engagées en faveur de la BSE manquent néanmoins d'un cadre méthodologique général et d'une feuille de route pour tracer le cap d'une démarche réaliste, volontariste et progressive de BSE.

Cette démarche en effet pose un certain nombre de défis. La nature transversale de l'emploi impose non seulement de mobiliser davantage de ressources pour la mise en œuvre des programmes relevant du ministère en charge de l'emploi et d'optimiser leur utilisation, mais également d'intégrer l'emploi comme critère de performance, de réalisation et d'évaluation des budgets de l'ensemble des ministères sectoriels ayant également une responsabilité dans la création d'emplois.

La première étape du processus de BSE consiste à réaliser un état des lieux de la prise en compte des questions d'emploi dans le budget. L'objet de ce premier rapport est de dresser les bases de ce diagnostic et d'esquisser certaines préconisations pour l'engagement d'une démarche de BSE au Burkina Faso.

Encadré 1.

La budgétisation sensible à l'emploi

La BSE conduit à vérifier qu'à toutes les étapes du processus budgétaire:

- les mesures préconisées pour promouvoir l'emploi sont prises en compte;
- la question de l'emploi dispose d'une bonne visibilité à chaque étape du processus budgétaire;
- les allocations de crédits favorisent globalement la création d'emplois et répondent à une logique d'optimisation d'impact.

La BSE vise ainsi à placer l'emploi au cœur du cycle budgétaire. La BSE ne représente pas une méthode de budgétisation particulière, mais se définit comme un ensemble d'approches et d'outils qui ont en commun d'assurer une prise en compte transversale de l'emploi dans l'ensemble des documents et procédures budgétaires, et ce aux différentes étapes d'élaboration, de vote, de mise en œuvre et de suivi du budget. Par extension, et compte tenu du fait que la programmation budgétaire est à la fois nourrie par la planification et à la base du suivi des performances, la BSE signifie une prise en compte transversale de la dimension emploi dans l'ensemble de la chaîne planification-programmation-budgétisation-suivi-évaluation (PPBSE). Elle doit conduire à une mobilisation accrue des ressources en faveur de l'emploi et à une implication croissante des acteurs sur les thèmes de la promotion de l'emploi décent.

L'état des lieux s'effectuera à travers une revue de plusieurs thématiques vues sous l'angle de l'emploi qui incluent:

- les cadres de planification;
- le cadre légal et réglementaire de gestion budgétaire;
- les outils de programmation et suivi budgétaires;
- le programme d'investissement public;
- le cadre institutionnel des politiques et budgets publics;
- le système d'information sur le marché du travail.

La dernière section est consacrée aux premières recommandations et à l'esquisse d'une feuille de route pour une meilleure intégration de l'emploi dans le budget national.

1. L'emploi et les cadres de planification

Depuis le début des années 2000, le Burkina Faso a renforcé considérablement ses outils de planification et de programmation, ce qui lui permet d'avoir une certaine avance par rapport à la plupart de ses voisins du point de la vue de la chaîne de PPBSE. Il a été, avec la Mauritanie, le premier pays africain à élaborer en 2000 un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Il a depuis lors développé son système de planification qui s'appuie aujourd'hui sur un cadre «complet» qui comprend:

- un document de prospective à long terme (Vision 2025);
- des stratégies nationales de développement quinquennales (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) puis SCADD) ;
- des politiques sectorielles étendues désormais à l'ensemble des secteurs (à horizon variable même si une période décennale est recommandée), qui devraient, sous peu, être redéfinies suite à l'identification et à la stabilisation attendue des secteurs de planification;
- et des cadres de planification régionale (13 régions) et communale.

Cette première section est consacrée à la revue des principaux cadres de référence de planification sous l'angle de l'emploi. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette revue abordera successivement: i) la Vision 2025; ii) la SCADD et les différents rapports produits dans le cadre de sa mise en œuvre et de son suivi; iii) trois politiques sectorielles (ou transversales) portant sur l'emploi (PNE) et sur trois autres secteurs institutionnels dont les actions de développement impactent de manière importante l'emploi (agriculture; industrie, commerce et artisanat; infrastructures).

1.1. La prise en compte de l'emploi dans la vision prospective

Au début des années 2000, un exercice de prospective à long terme a été conduit associant l'ensemble des acteurs du pays. Celui-ci a donné lieu à la publication de plusieurs documents (études rétrospectives, analyse structurelle, scénarios...) débouchant sur la production du rapport sur la vision prospective Burkina 2025 et ses stratégies en avril 2005. Cette vision à l'horizon 2025 est censée définir le cap des documents de planification à moyen terme.

De manière générale, l'emploi – qui constitue une variable parmi les 63 critères de l'analyse structurelle – est peu présent dans le rapport sur la vision (le terme est cité moins d'une dizaine de fois dans tout le rapport).

L'emploi est d'abord évoqué rapidement lors de la description du contexte national. L'accent est mis sur la jeunesse de la population burkinabé qui «constitue au Burkina Faso le véritable défi de la vision et du projet de société», ensuite sur «le chômage et le sous-emploi [qui] constituent le lot [des] jeunes». Il est précisé que, «en dépit du rétablissement de la croissance, le chômage est devenu un phénomène préoccupant dans les deux villes principales de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso où le taux atteint 18 pour cent» et l'on constate «une stagnation de la capacité d'absorption de la main-d'œuvre liée à un recul de la protection sociale et à une tendance à une plus grande précarité de l'emploi».

Dans le chapitre consacré à la vision et déclinant les quatre piliers de celle-ci (une nation solidaire; une nation qui progresse; une nation de justice; une nation qui consolide son respect sur la scène internationale), l'emploi n'est pas cité une seule fois.

Enfin, dans le chapitre consacré aux stratégies propres à chaque pilier, l'emploi est évoqué dans le cadre de la stratégie de solidarité nationale, laquelle inclut la redistribution équitable des richesses, la lutte contre les discriminations sociales, l'éducation et l'emploi, le développement équilibré et harmonieux du territoire ainsi que la mobilisation citoyenne et le réarmement moral. Il est fait mention d'un sentiment de marginalisation croissante des jeunes «surtout au niveau de l'emploi» en indiquant que c'est un «problème prioritaire qu'il faut prendre à bras le corps», mais le rapport reste sur ces généralités sans autre solution ou perspective plus précise.

1.2. L'intégration de l'emploi dans la SCADD

1.2.1. La SCADD

Après deux cycles de CSLP, le Burkina Faso a adopté une première SCADD couvrant la période 2011-2015. Adoptée en 2010, la SCADD 2011-2015 est le cadre de référence de toutes les politiques de développement du Burkina Faso. Toutes les politiques sectorielles doivent donc s'articuler autour d'elle et assurer la traduction de ses priorités au niveau sectoriel.

La SCADD vise à «réaliser une croissance économique forte, soutenue et de qualité (en moyenne 10 pour cent l'an sur la période) et atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement» (OMD). Elle s'articule autour de quatre axes stratégiques: 1) développement des piliers de la croissance accélérée; 2) consolidation du capital humain et promotion de la protection sociale; 3) renforcement de la gouvernance; 4) prise en compte des priorités transversales dans les politiques et programmes de développement. La création d'emplois constitue l'une des six orientations de l'axe 2.

Le pilotage et le suivi de la mise en œuvre de la SCADD s'appuient sur deux outils principaux: d'une part, des **matrices de performance pluriannuelles glissantes** (révisées annuellement); d'autre part, des **rapports annuels de performance (RAP)**. Les matrices de performance sont produites d'abord pour chaque secteur dans le cadre de 15 cadres sectoriels de dialogue (voir infra), puis consolidées pour former une matrice de performance globale qui est adoptée par le Gouvernement et fait également l'objet d'une présentation au Parlement. Ainsi, la matrice de performance de la SCADD actuellement en vigueur couvre la période 2014-2017. Résultant d'une **extraction d'actions prioritaires** bénéficiant déjà d'un financement, elle comporte **30 mesures et 36 indicateurs**.

La SCADD actuelle s'achevant fin 2015, le gouvernement a engagé le processus de **révision de la SCADD** à travers la réalisation d'un deuxième cycle qui couvrira l'horizon quinquennal 2016-2020.

Une note d'orientation pour cette révision avait été validée en avril 2014 au cours de la réunion consacrée à l'examen de la revue annuelle de la SCADD 2014 (pour laquelle une communication sur l'emploi avait été d'ailleurs soumise). Les événements ont conduit à revoir ces échéances initiales. Des termes de référence révisés sont disponibles. Dans ce cadre, une étude sur la cohérence des politiques publiques doit être lancée à brève échéance avec pour objectif de revoir l'architecture des politiques sectorielles, de clarifier les secteurs de planification (voir infra) et d'assurer une meilleure prise en charge de ces politiques dans les budgets. L'équipe de rédaction a pratiquement été constituée, et le secrétariat technique national de la SCADD (STN/SCADD) annonce un document pour septembre prochain. Cependant,

le contexte de transition pourrait conduire – assez logiquement d’ailleurs – à reporter le processus de validation après les élections.

Conformément à l’article 23 du décret no 2011-809/PRES/PM/MEF portant création, attribution, organisation et fonctionnement du dispositif de suivi et d’évaluation de la SCADD, une évaluation d’impact de cette dernière, qui portait sur la période 2011-2013, a été réalisée en 2014. Ce bilan de la mise en œuvre de la stratégie a été examiné le 3 février 2015 par le Comité national de pilotage sous la présidence du Premier ministre, lequel a évoqué un bilan globalement mitigé pour la mise en œuvre de ce premier cycle de la SCADD¹.

1.2.2. *La place de l’emploi dans la SCADD*

L’intégration de l’emploi dans la SCADD est analysée de façon détaillée dans l’annexe 3. Dans l’ensemble, la SCADD témoigne d’efforts certains – par rapport aux cycles du CSLP précédents – pour intégrer l’emploi dans la stratégie:

- La question de l’emploi est prise en compte dans le diagnostic sur la base des dernières données disponibles à l’époque.
- La SCADD reconnaît la nécessité de mettre en place une croissance propauvres intensive en emplois et mentionne le caractère transversal de l’emploi; elle propose de mettre «en œuvre des actions ayant un impact significatif sur la réduction de la pauvreté par la création d’emplois», en particulier dans les secteurs de l’agriculture, des infrastructures et de l’artisanat.
- La SCADD mentionne le plan d’action opérationnel (PAO) de la PNE (PAO/PNE) comme politique à mettre en œuvre pour la période 2011-2015, et une section «Emploi et accroissement des revenus» développe les priorités en matière d’emploi dans le cadre de l’axe 2 de la stratégie (Consolidation du capital humain et promotion de la protection sociale).

Malgré l’évolution constatée par rapport aux CSLP 1 et 2, la prise en compte de l’emploi demeure somme toute assez limitée dans le document de la SCADD:

- Au lieu de servir de prisme pour l’analyse croisée de la croissance et de sa redistribution et de développer le lien existant entre l’emploi et la pauvreté, le traitement dans le diagnostic de la problématique de l’emploi se limite à une demi-page de caractère général. Aucune appréciation n’est portée par ailleurs sur le rôle potentiel des politiques sectorielles sur ce plan.
- L’emploi ne figure pas dans les huit objectifs spécifiques retenus pour la stratégie. Il n’est mentionné qu’au travers de la référence aux OMD (Cible 1B de l’objectif 1: Atteindre le pleinemploi productif et un travail décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes). Autrement dit, malgré l’importance de la question sociale et économique de l’emploi, particulièrement des jeunes, aucun objectif de création d’emplois n’a été avancé dans la SCADD.
- La SCADD reste assez vague quant aux conditions concrètes d’opérationnalisation de la «croissance propauvres intensive en emplois» à laquelle elle fait référence. En particulier, alors qu’à ce propos le document pointe les secteurs de l’agriculture, des infrastructures ou de l’artisanat, aucun des développements consacrés ensuite à ces derniers – à l’exception de l’artisanat (où

¹ Le Comité national de pilotage de la SCADD (CNP/SCADD) s’est appuyé sur le rapport d’évaluation ainsi que sur les résultats de la récente Enquête multisectorielle continue (EMC) sur les conditions de vie des ménages 2013-2014 (Ouagadougou, INSD, 2015).

l'on trouve la seule donnée dans tout le document sur des effectifs d'emplois²) – ne fait mention explicite de l'emploi.

- L'intégration de l'emploi dans la SCADD s'est faite de façon assez superficielle. L'emploi n'est pas considéré comme une priorité transversale de la SCADD, à la différence du genre, de la population, de l'environnement, de l'aménagement du territoire ou du renforcement des capacités. De même, les objectifs d'emploi ne sont pas mis en évidence dans les différentes politiques sectorielles. En fait, la prise en compte de l'emploi se traduit, pour l'essentiel, par un plaquage des orientations de la PNE dans une section consacrée à l'emploi au sein de l'axe 2 de la stratégie.
- Dans le cadre logique de la SCADD, l'emploi oscille entre un statut d'action spécifique promouvoir la création d'emplois pour les pauvres au sein de l'axe 1) et de programme (au sein de l'axe 2). Les «actions» mentionnées dans ce dernier programme s'apparentent d'ailleurs plus à des objectifs.
- Au niveau plus opérationnel, il apparaît qu'un nombre très limité des actions inscrites dans la PNE sont reprises de façon explicite dans la SCADD (à peine 5 pour cent des actions d'après le bilan du PAO/PNE).
- Globalement, la SCADD ne permet ni d'avoir une idée précise des priorités opérationnelles de la PNE ni de mettre en évidence l'importance de la création d'emplois dans les secteurs clés.

1.2.3. *L'emploi dans les outils de suivi de performance de la SCADD*

a) *Matrice de performance de la SCADD*

Pour la matrice de performance couvrant la période 2012-2015, on compte une seule mesure (sur 30) portant spécifiquement sur le périmètre ministériel de l'emploi; celle-ci concerne la conception de stratégies et plans d'action régionaux de l'emploi dans les 13 régions du Burkina Faso ainsi que la révision du plan d'action opérationnel de la PNE. Pour la matrice actuellement en vigueur et qui couvre la période 2015-2017, on recense également une seule mesure qui concerne cette fois le recrutement des jeunes pour des travaux à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), puis le développement d'une offre de formations techniques et professionnelles spécifiques au profit des jeunes.

En dehors de cette mesure spécifique, la matrice de performance compte d'autres mesures prioritaires susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'emploi, comme le projet des pôles de croissance, le Programme national du secteur rural, les actions de promotion de l'artisanat, du tourisme ou du développement industriel, ou encore la construction de logements. Toutefois, l'emploi ne semble pas constituer une dimension essentielle pour le suivi de ces différentes mesures. Par exemple, le suivi de la mesure liée au programme de construction de 10 000 logements ne prend pas en compte les créations d'emplois attendues.

Quant aux indicateurs utilisés pour le suivi de la matrice de performance, on constate qu'un seul indicateur sur un total de 36 a trait à l'emploi – l'effectif des salariés (hommes/femmes) déclarés à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) – et celui-ci se limite au champ très minoritaire des emplois du secteur formel.

² «L'artisanat présente un fort potentiel économique et de création d'emplois. Il emploie actuellement près d'un million de personnes dont la moitié constituée de femmes» (p. 45).

b) Rapports de suivi de la SCADD

L'analyse faite à partir des rapports de performance de la SCADD3 de 2011 et de 2012 met en évidence les acquis suivants:

- La planification triennale glissante mise en œuvre dans le cadre du suivi de la SCADD a amélioré la planification des activités de promotion de l'emploi (comme pour les autres secteurs) en mettant en évidence les actions à mener à moyen terme, leurs coûts, les résultats attendus de celles-ci et les structures responsables de leur mise en œuvre.
- La création d'un CSD Jeunesse, formation professionnelle, emploi (JFPE) (décret de 2012) permet d'avoir un mécanisme de concertation sur les questions d'emploi à périodicité relativement rapprochée et connecté par ailleurs au suivi de la stratégie nationale de développement.
- Le contenu du rapport sectoriel de performance s'est amélioré, en s'efforçant d'intégrer certaines actions menées par d'autres départements ministériels que le MJFPE.

Cependant, la communication réalisée dans le cadre de la revue annuelle 2014 de la SCADD pointe plusieurs insuffisances dans le suivi-évaluation des activités du secteur de l'emploi:

- Le MJFPE n'arrive toujours pas à capitaliser les actions de promotion de l'emploi des autres départements ministériels membres du CSD alors que ces derniers (secteurs rural, industriel...) contribuent certainement plus à la création ou à la consolidation des emplois que le secteur JFPE.
- Le dispositif des points focaux mis en place dans ces ministères pour la collecte de données ne fonctionne pas comme souhaité, faute, entre autres, de formation en suivi-évaluation et d'un cadre méthodologique clair pour leur action.

1.2.4. L'évaluation d'impact de la SCADD

Dans le cadre de la préparation d'un nouveau cycle de la SCADD, une évaluation d'impact de la stratégie nationale de développement a été réalisée en 2014. Portant sur la période 2011-2013, le rapport ne fournit pas une analyse globale – encore moins quantitative – de l'impact de la SCADD sur la création d'emplois durables.

L'emploi se retrouve principalement dans les sections consacrées à l'atteinte de l'objectif spécifique relatif à la croissance du PIB, puis aux actions prioritaires mises en œuvre au titre de l'axe 2. Le rapport fait état ainsi d'un certain nombre d'actions de soutien à l'emploi, y compris des mesures inclusives conduisant à améliorer l'employabilité des femmes, des jeunes et des personnes en situation de handicap, à appuyer la création d'entreprises et la professionnalisation pour ces catégories de la population. Plusieurs mesures relevant de l'axe 1 sont également intéressantes (voir encadré 2). Il conviendrait d'y ajouter les actions spécifiques à l'enseignement technique et à la formation professionnelle.

³ Voir le Compte rendu de la revue annuelle 2014 de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), partie III.2: Communication sur la problématique de la création d'emplois au Burkina Faso, MEF, 29 avril 2014.

⁴ Evaluation d'impact 2011-2013 de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), Ouagadougou, MEF, octobre 2014.

Encadré 2.

Actions favorables à l'emploi relevées dans l'évaluation de la SCADD 2011-2013

Pour l'axe 1, le rapport évoque «un début de concrétisation» pour les orientations ci-dessous:

- Pôles de croissance (agropoles, zones minières, zones économiques spéciales): opérationnalisation depuis 2012 de la Société de développement intégré du pôle de croissance de Bagré (Bagrépôle); identification des lieux d'implantation de trois nouveaux pôles (pôle de croissance du Sahel, agropoles de l'Ouest et pôle écotouristique de l'Est).
- Développement des grappes d'entreprises et des niches: mise en place des grappes d'entreprises dans trois filières: huilerie à Bobo-Dioulasso, culture et tourisme/hôtellerie.
- Promotion de la croissance propauvre: réalisation de travaux HIMO dans les secteurs de l'agriculture, de l'assainissement urbain et de la sécurité routière.

Pour l'axe 2, notamment pour les actions ciblées sur l'emploi et l'accroissement des revenus, on peut retenir:

- une meilleure prise en compte de la question de l'emploi dans les politiques sectorielles grâce à la mise en place d'un guide ad hoc;
- la validation de stratégies et plans d'action régionaux de promotion de l'emploi pour toutes les régions du Burkina Faso (sans apprécier leur opérationnalité);
- le renforcement de la dynamique de la création d'emplois avec la poursuite des programmes suivants: Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE/JF); Programme d'appui à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes diplômés en fin de cycle des universités, écoles et instituts supérieurs; Programme national de volontariat au Burkina Faso;
- les appuis du Fonds national d'appui aux travailleurs déflatés et retraités (FONA-DR) apportés en 2013 à une série de projets ayant permis de créer des emplois permanents et temporaires pour les femmes et les personnes en situation de handicap;
- des actions de formation spécialisées diverses: formation des femmes en entrepreneuriat; formation des femmes sur les thèmes de la production, de la transformation et de la conservation/commercialisation dans les filières animales; formation des femmes en technique de construction de biodigesteurs et de compostage;
- la poursuite des appuis financés par le Fonds d'appui au secteur informel (FASI) et le Fonds d'appui à la promotion de l'emploi (FAPE);
- la réalisation d'études sur l'amélioration de l'adéquation entre emploi et formation;
- l'organisation de sessions de formation en techniques de recherche d'emploi;
- une étude sur l'insertion des groupes cibles en vue d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail;
- le financement de nombreux projets destinés à encourager l'investissement des jeunes dans le secteur agricole.

Toutefois, aucune mesure ne donne lieu à des indications précises sur les créations d'emplois effectives ou potentielles, ou encore sur les effectifs de bénéficiaires concernés par les actions d'amélioration de l'employabilité des jeunes et des femmes.

1.2.5. Les perspectives

Le suivi de la dernière année de la SCADD en vigueur et la préparation d'une nouvelle stratégie couvrant la période 2016-2020 constituent une opportunité pour corriger certaines des faiblesses indiquées plus haut et assurer ainsi une meilleure intégration des questions d'emploi dans le cadre de planification nationale qui doit donner le cap aux politiques sectorielles.

Plusieurs points d'entrée sont suggérés à cet égard:

- Amélioration de la collecte de données sur les effets obtenus en matière d'emploi par les actions des secteurs autres que celui du JFPE dans le cadre de la production du rapport du CSD/JFPE 2015.
- Etude complémentaire de l'évaluation d'impact réalisée sur la SCADD pour la période 2011-2013. En se basant sur une liste limitative d'actions/projets établie à partir du repérage mentionné dans l'encadré 2, une enquête rapide pourrait être conduite – probablement la première du genre au moins dans les pays d'Afrique francophone – en vue d'identifier les emplois créés (ou maintenus) dans le cadre de la mise en œuvre de la SCADD. La période d'analyse pourrait être étendue aux quatre années 2011-2014, et l'enquête permettrait de donner une base objective car chiffrée de l'effet direct sur l'emploi des actions mises en œuvre. Elle pourrait également conduire à proposer une méthode de comptage des emplois liés à différentes catégories de projets. Les informations collectées sur les projets/actions seraient complétées par une mise à jour des données administratives disponibles.
- Etablissement d'une note méthodologique sur la prise en compte de l'emploi dans la SCADD. Préparée dans le cadre d'un appui au STN/SCADD (discuté au cours de la mission), cette note conduirait à faire des propositions pour mieux prendre en compte l'emploi dans la SCADD 2. Les recommandations pourraient notamment porter sur:
 - le format de diagnostic à proposer sur l'emploi (section spécifique du bilan-diagnostic de la SCADD 2 et analyse des questions d'emploi dans les sections consacrées aux secteurs de l'agriculture, des infrastructures, etc.);
 - la présentation d'objectifs d'emploi pour la SCADD 2 et leur articulation avec les prévisions de croissance sectorielle (section du cadrage macroéconomique);
 - le positionnement de l'emploi au sein des axes potentiels de la SCADD (emploi/croissance accélérée versus emploi/volet social - lutte contre la pauvreté);
 - le positionnement de l'emploi par rapport aux autres questions transversales comme le genre ou l'environnement;
 - les secteurs où des cibles d'emplois sont à proposer;
 - les questions clés à soumettre aux groupes de travail en charge d'élaborer la SCADD 2;
 - le chiffrage d'hypothèses sur la réalisation alternative d'investissements publics prioritaires sous la modalité travaux HIMO; etc.
 - Réalisation de revues, avec l'accent mis sur l'emploi dans les drafts successifs du projet de SCADD 2016-2020, par un groupe de personnes ressources, associant des membres du comité de rédaction et des représentants du ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et du MJFPE.

Compte tenu du rôle de la SCADD comme référentiel pour la définition des priorités budgétaires – notamment via le cadre budgétaire à moyen terme – cette visibilité renforcée de l'emploi dans la SCADD ne peut que contribuer à une budgétisation elle-même plus sensible à l'emploi.

1.3. L'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles

1.3.1. La systématisation des cadres sectoriels de planification

Ces dernières années, un effort important a été fait pour s'assurer que tous les secteurs disposent de politiques sectorielles. Le processus d'élaboration ou de révision des politiques sectorielles est, en général, appuyé par la Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) du MEF qui a, à cet effet, mis au point plusieurs guides permettant de normaliser le processus et les produits. Ainsi, un Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles – qui devrait être revu une fois que la SCADD 2 aura été finalisée – a été adopté en Conseil des ministres début 2011. Il a permis de développer une approche programme, facilitant l'articulation des politiques sectorielles avec les budgets programmes.

Ce guide général a été complété par trois guides d'intégration de dimensions transversales portant respectivement sur les droits humains (juin 2011), le genre (septembre 2011) et l'environnement (2011). La production programmée d'un guide sur l'intégration de l'emploi n'a en revanche pas abouti. La DGEP a élaboré des termes de référence pour la confection de ce guide et a demandé l'appui du BIT pour l'élaboration d'un guide «consolidé» qui porte sur la prise en compte de l'emploi sur l'ensemble de la chaîne PPBSE ou au moins traite simultanément de son intégration à la fois dans les politiques sectorielles et les budgets programmes, tant ces deux outils sont liés.

Encadré 3.

Objectifs liés au projet de guide de prise en compte des questions de l'emploi et du travail décent lors de l'élaboration des politiques sectorielles au Burkina Faso

L'objectif général est de produire un guide spécifique pour la prise en compte des questions de l'emploi et du travail décent lors de l'élaboration des politiques sectorielles. Ce guide thématique «multisectoriel» doit accompagner les secteurs, offrant un noyau central d'information et de référence commune pour la prise en compte de l'emploi et du travail décent lors de l'élaboration des politiques sectorielles. Les objectifs spécifiques poursuivis sont de: i) présenter les concepts et les outils clés pour la prise en compte des questions de l'emploi et du travail dans les politiques sectorielles; ii) développer des techniques et outils nécessaires à la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques, plans, programmes sous l'aspect de l'emploi et du travail décent.

Source: Termes de référence (TDR) de la DGEP

Les formulations ou révisions récentes de politiques sectorielles avec l'appui de la DGEP ont été effectuées à un rythme soutenu: éducation (2013-2020); secteur rural (Plan national du secteur rural (PNSR), trois ministères); justice; sécurité alimentaire; santé; aménagement du territoire et décentralisation; artisanat; formation professionnelle. Par ailleurs, des politiques sont en cours de révision pour la jeunesse (diagnostic validé), l'action sociale, l'administration territoriale et la sécurité, l'eau et les aménagements hydrauliques.

Afin de renforcer la cohérence des politiques sectorielles ou sous-sectorielles et à la suite d'une étude conduite par la DGEP en 2012, 12 secteurs de planification ont été définis et devaient être adoptés en Conseil des ministres. En fait, il a été décidé récemment de ne pas retenir les secteurs proposés et de traiter cette question en lien avec la préparation de la SCADD 2. Une étude de mise en cohérence des politiques sectorielles doit ainsi être réalisée à brève échéance afin d'optimiser la structuration des politiques et de s'assurer que celle-ci sera également correctement articulée avec

la structure de programmes retenue dans le cadre du budget programme de l'Etat (BPE)⁵.

L'accompagnement de la DGEP (et du secrétariat technique du BPE (ST/BPE)) pour la formulation des politiques sectorielles constitue une garantie pour assurer d'une part une certaine homogénéité des concepts et formats qui fondent la formulation des politiques sectorielles, et d'autre part une bonne cohérence entre ces dernières et les budgets programmes des ministères. Cet accompagnement se concrétise en particulier par la présence de membres de la DGEP et du ST/BPE dans le comité de pilotage mis en place pour piloter l'élaboration de chaque politique sectorielle.

1.3.2. La PNE

Adoptée en 2008, la première PNE du Burkina Faso a pour objectif principal d'«accroître les opportunités d'emplois décents afin de contribuer à la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso». La PNE visait à renforcer la cohérence et la coordination des actions de promotion de l'emploi au Burkina Faso. Elle comptait quatre objectifs stratégiques: i) renforcer le lien entre la PNE et les autres politiques nationales; ii) renforcer la création d'emplois; iii) améliorer l'employabilité; iv) améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail. Un plan d'action opérationnel de la PNE (2008-2011) a également été adopté en 2008.

Différents projets et actions inscrits dans le PAO/PNE ont bien été exécutés au cours de la période, mais ce dernier n'a pas fait l'objet d'un véritable pilotage et suivi-évaluation (absence de revues annuelles) et il n'a pas donné lieu à une synergie d'actions entre les principaux ministères et agences concernés. Finalement, au terme de ce premier cycle, le MJFPE a réalisé en 2013 une étude établissant le bilan de sa mise en œuvre⁶. Celui-ci a pointé de nombreuses insuffisances à différents niveaux: faible intégration de l'emploi dans la SCADD et dans les politiques sectorielles; dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation peu opérationnel; mobilisation limitée de financements; résultats mitigés des actions effectivement mises en œuvre.

Ce bilan de la PNE et une **cartographie-diagnostic de l'emploi des jeunes** (réalisée avec l'appui de la Banque africaine de développement (BAD) et du BIT) ont été présentés lors du **colloque national sur l'emploi** (décembre 2013). Ce dernier a débouché sur la décision d'engager une révision de la PNE et l'élaboration d'un projet de **feuille de route**, validée par le CNEPF (décembre 2013), pour l'impulsion d'une nouvelle dynamique à la promotion de l'emploi au Burkina Faso. Cette dernière s'appuie sur trois orientations: i) l'amélioration de l'employabilité; ii) le renforcement de la promotion de l'autoemploi et la réduction du sous-emploi; et iii) le renforcement de la gouvernance du marché de l'emploi. Cinq étapes ont été définies: 1) appropriation et pilotage du processus de dynamisation de la promotion de l'emploi (deux mois); 2) relecture de la PNE et révision de son plan d'action sur une base participative (quatre mois); 3) élaboration d'un programme d'appui à la mise en œuvre de la PNE (trois mois); 4) mobilisation de ressources pour la mise en œuvre de la PNE (deux mois); 5) mise en œuvre, suivi et évaluation de la PNE. Ce calendrier, qui prévoyait la réalisation des étapes 1 à 5 d'ici décembre 2014, a connu un glissement compte tenu du contexte politique puis des incertitudes concernant l'adoption des

⁵ Dans la classification des 12 secteurs proposée (en fait depuis 2012), l'emploi était un sous-secteur au sein du secteur Economie, emploi et finances, ce qui devait conduire à reformuler une politique unique au niveau du MJFPE et du MEF. Il convient désormais d'attendre les résultats de la nouvelle étude évoquée ici pour savoir si ce schéma sera encore d'actualité.

⁶ Etude bilan de la mise en œuvre du plan d'action opérationnel de la PNE, novembre 2013.

secteurs de planification (voir plus haut). Au vu des échanges réalisés au cours de la mission, il apparaît que le processus d'élaboration d'une nouvelle PNE peut désormais être repris.

Il convient de noter qu'une **tentative de «décentralisation» du PAO/PNE** a été lancée avec la préparation de plans régionaux d'action en matière d'emploi, mais ceux-ci n'ont pas été opérationnalisés.

En lien avec la PNE, plusieurs initiatives relatives à la budgétisation (RDP et budget programme du ministère de l'Emploi; mise en place d'un groupe technique ad hoc en 2009) ont été engagées (voir paragr. 3.1, 3.3 du présent document).

1.3.3. L'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles

Les différents départements ministériels, surtout ceux en charge des secteurs productifs (infrastructures incluses), mettent en œuvre des actions qui, à travers les objectifs d'accroissement d'activité et de contribution à la croissance économique, impactent fortement l'emploi. Toutefois, ces efforts ne sont pas comptabilisés. Ainsi, l'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles semble être restée limitée, faute notamment d'informations disponibles, mais aussi de sensibilisations et d'appuis méthodologiques.

Il est clair qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucun moyen pour identifier et suivre ces actions et comptabiliser par ce biais l'ensemble des efforts gouvernementaux en faveur de l'emploi. A défaut, une analyse rapide du point de vue de l'emploi a été effectuée sur les politiques de trois secteurs clés: l'agriculture; l'industrie, le commerce et l'artisanat; les infrastructures. Elle a été effectuée à partir des documents consignés dans le système d'information des politiques sectorielles (<http://www.sips.gov.bf/>). **Elle consiste à:**

- i) **apprécier le nombre d'occurrences du mot «emploi» dans la stratégie considérée et à analyser sommairement le contenu des sections se référant à l'emploi afin d'apprécier l'importance de ce thème dans la politique sectorielle;**
- ii) **identifier les indicateurs portant sur l'emploi dans le système de suivi-évaluation de la politique sectorielle.**

L'annexe 4 présente l'analyse faite respectivement des trois documents de stratégie suivants:

- le **PNSR 2011-2015** (mai 2012);
- la **Politique sectorielle de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (POSICA) 2011-2020** (septembre 2011);
- l'actualisation de la **stratégie de développement du secteur des transports** (juillet 2011).

Les **analyses d'occurrences** du terme «emploi» sont évidemment simplificatrices, mais elles mettent bien en évidence une présence réduite de la référence à l'emploi dans les trois stratégies. Celui-ci est mentionné au plus une dizaine de fois dans chacune des politiques sectorielles.

S'agissant des présentations sectorielles:

- Aucune des trois présentations contextuelles ne consacre un paragraphe spécifique à la question de l'emploi dans le secteur, à l'exception de la POSICA pour le seul secteur industriel.
- Pour le PNSR, il n'est fait mention qu'une seule fois de l'emploi à propos du secteur de l'irrigation «comme moyen de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire des ménages et contribuer fortement à l'emploi».
- Pour la POSICA, à l'exception du chiffre sur la contribution de l'industrie à la création d'emplois, on ne trouve guère que deux références au secteur de l'artisanat comme «second secteur de création d'emplois après l'agriculture» disposant par ailleurs d'une force, celle «de créer des emplois à moindre coût et de distribuer des revenus à des milliers de personnes pour de faibles investissements».
- Hormis l'effet positif des améliorations du système de transport sur l'emploi, la stratégie du secteur des transports évoque de façon ponctuelle la question de l'emploi. Par exemple, aucune estimation n'est donnée des emplois dans les huit sous-secteurs précisés dans le document.

L'emploi est également peu présent dans les **objectifs** et la **déclinaison des stratégies sectorielles en actions prioritaires**:

- Pour le PNSR, aucun des six objectifs spécifiques ne se réfère explicitement à la création d'emplois alors qu'il est bien dit par ailleurs que le secteur rural en constitue la locomotive. En outre, un seul des 13 sous-programmes – sous-programme 4.2 «Assainissement de l'environnement. Amélioration du cadre de vie» – mentionne la création d'emplois dans ses objectifs avec une cible de 2 600 emplois verts décents créés d'ici à 2015. Des sous-programmes comme celui du développement durable des productions agricoles, celui de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des productions animales ou encore celui de la promotion de l'économie agricole n'évoquent pas une fois explicitement la question de l'emploi.
- Pour la POSICA, l'emploi est présent dans la vision de la politique sectorielle et dans l'orientation stratégique globale avec la recherche d'un «secteur privé dynamique, compétitif, créateur d'emplois et de richesses pour une économie émergente d'ici à 2020». Toutefois, la référence à la création d'emplois n'est reprise que dans la sous-orientation stratégique relative au secteur de l'artisanat. L'emploi n'est plus abordé par la suite dans les développements sur les programmes et actions.
- Quant à la stratégie du secteur des transports, aucune des 114 actions sectorielles n'évoque directement l'emploi, et très peu se réfèrent à des actions en amont (formations professionnelles, parcours d'insertion...). La seule référence dans le plan d'action est l'une des 29 actions complémentaires à caractère transversal qui porte sur l'imposition d'un quota minimal pour les femmes dans l'accès aux administrations et entreprises du secteur. Il est à souligner également que pas une fois la politique sectorielle ne fait mention du concept de travaux HIMO.
- Enfin, l'étude des indicateurs de suivi est également révélatrice d'un accent limité mis sur l'emploi:
- Le cadre de résultats du PNSR montre qu'aucun résultat global (et indicateur lié à ceux-ci) ne fait référence à l'emploi. Autrement dit, on a des cibles concernant l'accroissement moyen du PIB agricole, l'amélioration de la balance commerciale

agricole et alimentaire, la sécurité et la souveraineté alimentaire, la pauvreté en milieu rural (exprimée par rapport à l'évolution de l'incidence de la pauvreté) ou encore l'amélioration de la couverture végétale, mais aucune sur l'emploi. En outre, sur 125 indicateurs recensés dans le cadre de résultats, deux seulement concernent l'emploi: la création d'emplois dans les filières forestières et la création d'emplois verts décents.

- Pour la POSICA, la seule référence à l'emploi dans le cadre logique de la politique sectorielle est l'objectif global. Aucun des 107 indicateurs recensés ne mentionne explicitement l'emploi.
- Quant à la stratégie des transports, elle ne comporte pas de cadre de suivi de la performance.

D'une façon plus générale, il apparaît que la faible intégration de l'emploi dans les politiques publiques provient d'un ensemble de facteurs que l'on peut résumer ci-dessous:

- un déficit de leadership et de proactivité du MJFPE;
- la faiblesse des efforts de sensibilisation des acteurs et l'absence de directives claires (approche conceptuelle non formalisée et guide méthodologique non élaboré);
- le manque de leadership du ministère en charge de l'économie et des finances sur les questions d'emploi;
- la faible compréhension et perception des questions d'emploi des ministères sectoriels et de leur rôle clé en la matière;
- la faiblesse des conditions institutionnelles pour favoriser la coordination et l'implication des acteurs concernés par l'emploi;
- les faiblesses du système d'information statistique (difficultés objectives à obtenir des informations statistiques à périodicité rapprochée sur l'emploi sectoriel, absence de centralisation des données existantes...)
- Le ministère de l'Emploi n'est pas considéré comme un ministère prioritaire, et la place qui lui est accordé dans l'appareil gouvernemental demeure faible.

1.3.4. *Les perspectives*

Malgré certains progrès, l'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles demeure limitée. Plusieurs opportunités existent néanmoins pour renforcer cette prise en compte des questions d'emploi dans les documents de planification:

- La réforme des secteurs de planification et la formulation de nouvelles politiques et stratégies sectorielles qui est attendue de la mise en place des 12 secteurs de planification constituent un point d'entrée très important. Si des outils précis d'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles sont proposés, la mise à jour des différentes politiques/stratégies sectorielles pourra être effectuée en donnant une place significative aux questions d'emploi, là où cela paraît pertinent.
- Dès lors que les articulations essentielles sont clarifiées entre les 12 secteurs de planification et les politiques publiques qui en dépendent, le projet de production d'un guide sur l'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles prend un sens particulier. La discussion sur les conditions précises de redéfinition des politiques sectorielles existantes devrait amener à préciser le contenu d'un tel guide.

- Dans la mesure où la mise à jour des politiques sectorielles prendra a priori en compte la structure des programmes qui fonde l'actuel BPE, l'articulation entre les composantes de politiques sectorielles et la structure de programmes/actions devrait être renforcée. Cela devrait faciliter un découpage cohérent entre d'un côté les composantes des politiques sectorielles et d'un autre côté les actions des différents budgets programmes.
- Le positionnement de la thématique de l'emploi dans un secteur emploi-économie-finances représente une bonne opportunité de valorisation de celle-ci. En premier lieu, elle rattache l'emploi à un bloc majeur du pilotage des politiques publiques. En second lieu, elle devrait conduire à renforcer l'articulation entre objectifs d'emploi, objectifs de croissance économique et objectifs de gestion des finances publiques. En troisième lieu, une collaboration plus étroite entre le MEF, d'une part, et le ministère en charge de l'emploi, d'autre part, peut en ressortir.
- La révision du cadre stratégique pour l'emploi permettra enfin de corriger les insuffisances de la PNE précédente, en s'appuyant cette fois sur une véritable approche programme (articulation moyens financiers X actions X objectifs).

2. Le cadre légal et réglementaire de gestion budgétaire et l'emploi

2.1. L'évolution majeure du cadre général de gestion budgétaire depuis 2009

Le Burkina Faso a mis en œuvre depuis de nombreuses années des mesures de renforcement et de modernisation de son cadre budgétaire. C'est ainsi qu'il a été en 1998 l'un des premiers pays francophones à élaborer des cadres de dépenses à moyen terme. A l'instar des autres pays membres de l'UEMOA, il est, depuis l'adoption du nouveau cadre harmonisé des finances publiques⁷, engagé dans un chantier de réformes budgétaires sans précédent qui implique une nouvelle phase de modernisation du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques et doit, globalement, conduire au passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Ce passage des budgets classiques aux budgets programmes constitue une opportunité essentielle pour améliorer l'intégration de l'emploi dans les documents et processus budgétaires. En effet, un budget programme permet: i) de relier toute dépense budgétaire à un objectif sectoriel ou transversal de la politique gouvernementale (effet de la structuration par programmes et actions); et ii) d'assigner et de suivre des cibles précises à atteindre mesurées par les indicateurs de performance. La structuration de programmes donne ainsi la possibilité de localiser au sein de chaque budget ministériel des blocs de politiques ayant ou non un impact important sur l'emploi. Par ailleurs, le cadre de suivi de la performance – à travers les trois dimensions de l'efficacité de la gestion (optique du contribuable), de la qualité du service (optique de l'utilisateur) et de l'efficacité (optique du citoyen) – offre l'occasion d'introduire de manière systématique des indicateurs liés à l'emploi là où cela est pertinent.

Les trois piliers qui fondent la gouvernance financière de l'Etat telle que prévue dans les directives de l'UEMOA sont les suivants:

- une nouvelle conception du budget de l'Etat: elle vise à partir des politiques publiques et des moyens qui leur sont alloués pour afficher les stratégies et objectifs prioritaires puis rendre compte aux citoyens de l'exécution budgétaire sur la base des performances réalisées (atteinte des objectifs);
- une nouvelle culture de la responsabilité et de la performance: celle-ci, matérialisée en particulier par le nouvel acteur clé qu'est le responsable de programme, se traduit à la fois par une liberté certaine dans l'utilisation des moyens et une responsabilité sur les résultats, lesquels sont annoncés – en programmation - dans les projets annuels de performance (PAP) avant d'être – en suivi d'exécution – consignés dans les RAP;
- la transparence des comptes publics et de l'action de l'Etat par la modernisation de la comptabilité de l'Etat⁸.

Le passage d'un «budget objet» à un budget programme constitue l'une des réformes majeures de ce nouveau cadre de gestion budgétaire, sachant que le nouveau cadre harmonisé a fixé comme date butoir le 1er janvier 2017 pour basculer «en mode

⁷ Six directives ont été adoptées en mars et juin 2009, dont la directive maîtresse relative aux lois de finances.

⁸ Voir la présentation de V. de P. Yameogo, «Implantation du budget programme et transposition des directives au Burkina Faso», Atelier NomADE, décembre 2013 (voir www.ade.eu/Yameogo_Presentation.ppt).

programme» et compléter la mise en application de la plupart des innovations inscrites dans les directives communautaires.

La préparation de la bascule vers un budget programme est assurée par le ST/BPE qui pilote, depuis sa mise en place en juin 2010, ce chantier avec efficacité. Le ST/BPE a largement œuvré en faveur de l'appropriation du processus, notamment en assurant la production de plusieurs référentiels: document d'orientation pour harmoniser les pratiques entre les différents ministères et institutions (juin 2010); stratégie d'implantation du budget programme (février 2012); guides méthodologiques d'élaboration et de suivi-évaluation pour encadrer la mise en œuvre du processus dans les ministères et institutions (respectivement 2010 et 2011). Au total, plus de 12 000 acteurs ont été touchés par des actions de formation, sensibilisation ou communication tant au niveau central (ministères et institutions, écoles professionnelles, universités, société civile, Assemblée nationale (AN)...) qu'au niveau déconcentré.

Un premier document de budget programme 2011-2013 a été produit de manière consolidée pour sept ministères pilotes (dont le MJFPE qui avait pu capitaliser sur le travail réalisé dans le cadre de la RDP sur l'emploi). Le nombre de ministères/institutions couverts a augmenté ensuite d'année en année: 17 ministères ou institutions pour le BPE 2012-2014; 33 pour le BPE 2014-2016. Aujourd'hui, tous les ministères et institutions disposent d'une maquette de programmes budgétaires axée sur les orientations budgétaires et d'un budget programme expérimental. En outre, les deux derniers BPE préparés (BPE 2014-2016 et BPE 2015-2017) ont été transmis à titre d'information au Parlement, permettant ainsi aux parlementaires d'examiner le budget sous ses deux formats, classique et en programmes.

2.2. La procédure actuelle de préparation du budget

2.2.1. Le cadre légal et réglementaire de la gestion budgétaire au Burkina Faso

Jusqu'à présent, la gestion budgétaire reste tributaire d'une budgétisation axée sur les moyens. En effet, le budget de l'Etat reste encadré par une loi, des décrets et des arrêtés découlant de cette approche dans laquelle le budget se structure en fonction de la nature de la dépense. Simultanément, le principe de l'ordonnateur principal unique est resté en vigueur.

En fait, la directive no 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances – texte phare du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA – n'a pas encore été transposée. Le Burkina Faso, au départ assez en avance dans l'opérationnalisation de l'approche de budgétisation de programmes, accuse désormais, de ce point de vue, un certain retard par rapport aux autres Etats membres de l'UEMOA qui ont, dans leur grande majorité, transposé les six directives entre 2012 et 2014.

La loi no 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances continue donc à régir la gestion des finances publiques au Burkina Faso. Elle fixe les règles fondamentales relatives à la nature, au contenu, à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de finances, ainsi qu'aux opérations d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat. Elle est orientée sur les moyens et non sur les résultats de développement. Le dispositif juridique en vigueur est fortement axé sur les aspects comptables, notamment les procédures, règles et nomenclatures budgétaires, mais très peu, voire pas du tout, sur la prise en compte de thématiques telles que l'emploi.

2.2.2. Les principales étapes du cycle budgétaire actuel

Le processus budgétaire obéit à une démarche fixée dans la loi et les textes d'application qui régissent les finances publiques au Burkina Faso. Il est organisé en plusieurs étapes au cours du cycle budgétaire (élaboration, discussion, vote, exécution et suivi budgétaires) qui sont résumées dans le calendrier ci-dessous.

Phase d'élaboration

La phase d'élaboration consiste à produire le document de projet de budget de l'Etat, au titre d'une année donnée de gestion, sur la base de la circulaire budgétaire signée par le président du Burkina Faso. La production du projet de budget de l'Etat obéit à plusieurs sous-étapes, dont la production des avant-projets de budgets ministériels (APB), la production de l'avant-projet de budget, la production du projet de budget.

Le processus commence avec la préparation du cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) réalisée sous la responsabilité du MEF (voir encadré 4). Le CBMT définit les grandes masses de recettes et de dépenses sur une période de trois ans à partir du cadrage macroéconomique. Il est complété par l'identification des enveloppes financières sectorielles, devenant ainsi un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) global.

Ces enveloppes financières sectorielles résultent de la somme des «enveloppes de référence» (assimilables aux dépenses incompressibles, incluant à la fois les paramètres d'évolution mécanique des coûts unitaires ainsi que les risques et possibilités d'économie) et des «enveloppes additionnelles» obtenues par ventilation entre secteurs de la marge de programmation budgétaire offerte par le cadrage budgétaire global. Dans le cadre de la détermination des enveloppes de crédits, les priorités gouvernementales sont traduites au niveau des enveloppes additionnelles. C'est à ce niveau que les choix stratégiques pluriannuels de l'Etat sont pris en compte.

Calendrier du cycle budgétaire

Etapas du cycle budgétaire (année n)	Année n												Année n+1					
	Janv.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin
	I. Phase d'élaboration	■																
Cadrage macroéconomique et macrobudgétaire																		
Communication avec ministères et institutions																		
Circulaire budgétaire																		
Avant-projet de budget ministériel																		
Avant-projet de budget de l'Etat																		
II. Phase de discussion budgétaire						■												
Arbitrage budgétaire																		
Projet de budget ministériel																		
Projet de budget de l'Etat																		
III. Phase de vote du budget								■										
Discussion budgétaire au Parlement																		
Vote du budget																		
IV. Phase d'exécution budgétaire													■					
Plan de passation des marchés																		
Plan de décaissement																		
V. Phase de suivi budgétaire																	■	
Revue à mi-parcours																		
Projet de loi de finances rectificatives																		

Encadré 4. **Le processus d'élaboration du CBMT**

Le processus actuel d'élaboration du CBMT est ponctué par la tenue de trois ateliers: un atelier de consultation des partenaires (partenaires techniques et financiers (PTF), société civile), un atelier technique de cadrage et un atelier de restitution.

L'atelier de consultation a pour but de créer un dialogue entre l'administration et les partenaires de l'Etat (partenaires au développement et société civile). Cet atelier doit permettre de fournir des recommandations sur: i) les objectifs de la politique budgétaire; ii) les orientations stratégiques des allocations budgétaires sectorielles compte tenu des priorités définies dans le CSLP de la SCADD ; et iii) les grands axes de réformes de la gestion budgétaire sur la période.

L'atelier technique de cadrage consiste à réunir une équipe restreinte du MEF et les départements sectoriels, en vue d'effectuer le cadrage macroéconomique, d'élaborer les scénarios de projections (tendanciel, pessimiste et optimiste) et d'effectuer la répartition sectorielle de l'enveloppe financière globale. Ainsi, au niveau du cadre macroéconomique, il s'agit d'abord de faire la projection des agrégats macroéconomiques des trois prochaines années et de définir des scénarios de croissances probables (tendanciel, pessimiste et optimiste). Ensuite, il est réalisé une projection des ressources budgétaires, des dépenses et du déficit budgétaire. En effet, cette approche permet de voir dans un premier temps les possibilités de mobilisation des ressources publiques conformément à la situation économique projetée, et dans un deuxième temps de déterminer sur cette base l'allocation budgétaire par une évaluation des enveloppes globales. Sur la base des coûts des programmes en cours, on fait l'estimation des allocations de référence et la détermination des enveloppes disponibles pour de nouveaux programmes. Ce processus se termine par la formulation de propositions d'allocations sectorielles de ressources en fonction des priorités.

Quant à l'atelier de restitution et de validation, il permet de présenter les résultats du CBMT à tous les acteurs (ministères, donateurs, société civile, secteur privé), en vue de recueillir les amendements au projet de CBMT et de les valider.

Après cette phase de restitution, le projet de CBMT est finalisé et soumis en Conseil des ministres pour examen et validation. A ce rapport sont annexées les enveloppes de ressources affectées aux ministères et aux institutions sauf pour ce qui concerne les investissements. Ainsi, les différents ministères inscrits dans le CBMT vont se référer à ce document pour leur planification budgétaire qui n'est donc plus basée sur la reconduction systématique des dépenses, mais sur une programmation claire que les ministères doivent suivre.

Les enveloppes du CBMT, qui concernent donc uniquement les dépenses de fonctionnement, incluent les tendanciels des ministères plus les besoins nouveaux jugés prioritaires au niveau central. Il demeure une marge qui sera allouée lors des débats budgétaires selon la cohérence des besoins nouveaux exprimés par les ministères avec les objectifs prioritaires du gouvernement.

La **circulaire budgétaire** est adressée par le Président du Burkina Faso à tous les ministres et présidents des institutions. Elle contient les instructions relatives aux modalités d'élaboration du budget pour l'année à venir en indiquant les normes et méthodes de présentation des demandes relatives aux dépenses ordinaires et en capital ainsi que le contenu de la note de synthèse et les documents justificatifs à fournir. La note synthétique doit notamment présenter l'état de réalisation du budget précédent et de celui en cours, préciser les difficultés rencontrées lors de l'exécution et fournir l'orientation future envisagée ainsi que l'incidence des augmentations proposées des dépenses en capital sur les dépenses de fonctionnement. La circulaire budgétaire intègre les éléments du CBMT qui permettent ainsi aux ministères et institutions de disposer de plafonds de crédits par grandes catégories de dépenses. La notification des enveloppes financières sectorielles, annexées au document du CBMT, intervient ainsi en même temps que la circulaire budgétaire.

L'**élaboration des avant-projets ministériels** commence précisément par la mise à disposition des enveloppes budgétaires. Cette phase responsabilise davantage les ministères, qui, à ce niveau, décident de leurs priorités. Les enveloppes du CDMT sont issues des projections du CBMT comme précisé plus haut.

A partir des avant-projets ministériels, un **avant-projet de budget de l'Etat** est établi puis examiné en Conseil des ministres afin de s'assurer de la prise en charge des dernières préoccupations en termes de priorités de l'Etat. Lors de la session du conseil, les priorités de l'Etat sont rappelées une nouvelle fois aux membres du gouvernement par le Président et le Premier ministre.

Phase de discussion budgétaire

Cette phase s'ouvre avec les arbitrages budgétaires qui conduisent à la finalisation des projets de budgets (budgets ministériels et budget de l'Etat). Le Conseil des ministres se réunit pour approuver les grandes masses et les dotations établies pour les différents ministères et institutions, et adopter ainsi le projet de budget avant sa transmission au Parlement.

Phase de vote parlementaire

Une fois le budget transmis au Parlement, celui-ci procède à son examen à travers la Commission des finances et du budget (COMFIB) qui engage des discussions sectorielles sous forme de consultations avec l'ensemble des acteurs concernés. A cette étape, des propositions éventuelles d'intégration de priorités nationales insuffisamment prises en compte par le gouvernement sont faites. Le budget est ensuite discuté en plénière et voté. Il prend la forme de loi de finances.

Encadré 5. Conditions d'adoption de la loi de finances

Les conditions et les modalités d'adoption de la loi de finances sont déterminées par la Constitution. En effet, selon l'article 102 de la Constitution, la loi de finances détermine, pour chaque année, les ressources et les charges de l'Etat. Le projet de loi de finances (PLF) doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. L'AN est saisie du PLF dès l'ouverture de la deuxième session ordinaire (art. 103, alinéa 1, de la Constitution et art. 118 du règlement). C'est, en effet, le Premier ministre, dès l'ouverture de la session budgétaire, qui saisit l'AN du PLF. Ainsi, l'AN dispose d'un délai de soixante jours suivant le dépôt du PLF pour se prononcer. Dans le cas contraire, la loi est mise en vigueur par ordonnance. En pratique, le Burkina Faso, n'a jamais vécu une situation empêchant l'adoption de la loi de finances dans les délais prévus par la Constitution.

Les travaux préliminaires de l'examen du PLF commencent quelques jours avant l'ouverture officielle de la session. Des sous-commissions sont mises en place pour pouvoir procéder aux auditions des ministres et présidents d'institutions. Le processus se poursuit jusqu'à l'adoption définitive de la loi de finances. Au cours de l'arbitrage du projet de budget, les députés procèdent généralement à des ajustements de nature à augmenter les recettes permettant de satisfaire certaines dépenses supplémentaires non satisfaites.

La deuxième session ordinaire du Parlement, encore appelée session budgétaire, s'étale sur quatre-vingt-dix jours, tout comme la première session. Elle est prioritairement consacrée à l'examen et au vote de la loi de finances de l'année n+1. L'exécution du PLF voté, promulgué et entré en vigueur, commence dès le 1er janvier de l'année concernée.

Phase d'exécution du budget

Cette phase consiste à ouvrir le budget et à en autoriser l'exécution à travers l'exécution des plans de passation des marchés et des plans de déblocage.

Phase de suivi budgétaire

La phase de suivi budgétaire est principalement marquée par deux événements majeurs susceptibles de réviser ou recadrer les priorités initialement introduites dans la loi de finances initiale. Il s'agit de la revue à mi-parcours de l'exécution du budget et de la loi de finances rectificatives (LFR). Le projet de loi de finances rectificatives (PLFR) est

soumis par le gouvernement au vote du Parlement lorsque, en cours d'exécution, des circonstances urgentes à incidence financière sur le budget de l'Etat surviennent (art. 104 de la Constitution).

En outre, l'AN vote régulièrement la loi de règlement (art. 105 de la Constitution) laquelle présente l'état d'exécution de l'exercice budgétaire déjà clos. En général, le projet de loi de règlement intervient une année après la clôture de l'exercice budgétaire. Il s'agit de l'examen et de l'adoption du compte rendu de l'exécution du budget de l'Etat en recettes et en dépenses. A cet effet, la Cour des comptes est sollicitée en tant que conseillère.

Il est à souligner que l'application du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA de 2009 doit se traduire par un certain nombre de nouvelles dispositions telles que:

- l'introduction du débat d'orientation budgétaire (DOB) à effectuer avant le 30 juin, avec un premier DOB prévu au Burkina Faso dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2016;
- une extension du périmètre et de l'information contenue dans le document de cadrage budgétaire à moyen terme, lui-même soumis au Parlement dans le cadre du DOB;
- la diffusion au Parlement de rapports trimestriels d'exécution budgétaire;
- le renforcement des pouvoirs de contrôle parlementaire;
- la soumission de projets annuels de performance et de RAP, annexés respectivement au PLF et au projet de loi de règlement; etc.

2.2.3. *Les perspectives*

L'approche budgétaire actuelle est un facteur limitant à une meilleure prise en compte des résultats de développement – et donc d'une dimension telle que l'emploi – dans la budgétisation. De ce point de vue, le vote d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est essentiel pour aller de l'avant et permettre de développer l'intégration de l'emploi dans les procédures budgétaires en s'appuyant sur une approche des budgets orientés vers les résultats. En permettant cela, le gouvernement pourra donner, entre autres, une visibilité plus forte à son engagement de promouvoir l'emploi et lutter contre le chômage.

De la phase d'élaboration à la phase de vote du budget par le Parlement, il existe des opportunités d'intégration de l'emploi dans le budget. Ainsi, au niveau du CDMT global (le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel dans la terminologie de la directive communautaire), déjà en vigueur, il serait intéressant d'examiner comment l'emploi pourrait prendre une place comme critère de définition de la clé de répartition utilisée pour la ventilation de l'enveloppe additionnelle qui ressort de la construction du CDMT. L'élaboration des avant-projets ministériels constitue également une opportunité pour l'intégration de l'emploi dans les budgets des ministères et institutions, puisque c'est à ce niveau que les ministères décident de leurs priorités. Dans les autres documents émaillant la préparation du budget – circulaire budgétaire, communication des enveloppes ministérielles, rapport de présentation des perspectives budgétaires, etc. –, la référence aux questions d'emploi pourrait aussi utilement être systématisée.

2.3. La procédure de suivi et de contrôle budgétaire

2.3.1. *Le Comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie*

Pour un meilleur suivi de la gestion de la trésorerie, un Comité de suivi de l'exécution budgétaire et de la trésorerie (CSEBT) a été mis en place. Présidé par le ministre de l'Economie et des Finances et s'appuyant sur un secrétariat technique assuré par la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), ce comité constate la situation des recettes et des dépenses, examine les difficultés et les perspectives dans la gestion des finances publiques. Il a pour missions essentielles: i) d'arrêter les plans annuels, trimestriels et mensuels de la trésorerie et suivre leur réalisation; ii) de définir les orientations en matière d'exécution du budget et de gestion de la trésorerie; et iii) de faire le point sur l'exécution du budget aux niveaux des recettes et des dépenses. Le comité vise à assurer une meilleure gestion de la trésorerie de l'Etat.

2.3.2. *La revue à mi-parcours et LFR*

Une fois le budget voté, un dispositif de suivi de l'exécution ainsi que du contrôle budgétaire s'assure de la bonne exécution du budget. La revue à mi-parcours, déjà évoquée plus haut, est réalisée en cours d'année, généralement en avril-mai. Elle conduit à passer en revue toutes les dotations budgétaires des ministères et institutions et permet ainsi aux ministères de faire le point sur l'exécution des dépenses au cours de la période. Cette revue débouche sur une révision des dotations budgétaires initiales afin de les adapter aux priorités du moment, en référence à l'évolution du cadre macro-économique. Cette révision est traduite ensuite dans un PLFR qui est soumis au Parlement.

2.3.3. *Le contrôle budgétaire*

Afin de s'assurer de l'exécution efficace du budget de l'Etat, un contrôle de l'exécution budgétaire est assuré par des organes habilités définis par la réglementation. Le contrôle financier s'assure du respect des crédits budgétaires ainsi que du respect des procédures d'exécution. Cette étape permet de sauvegarder les inscriptions budgétaires arrêtées conformément aux priorités nationales.

En outre, il existe d'autres contrôles budgétaires assurés par des organes administratifs et juridictionnels. L'exécution du budget de l'Etat et les opérations qui en découlent sont ainsi soumises à un triple contrôle: administratif, juridictionnel et parlementaire (voir art. 64 de la loi no 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances).

Encadré 6. Organes de contrôle

Organes administratifs

- L'Autorité supérieure de contrôle de l'Etat (ASCE) contrôle toutes les structures publiques en vue de déceler toute irrégularité dans la gestion des finances publiques. L'ASCE est également chargée de la coordination technique de l'ensemble des organes de contrôle administratif. L'objectif visé par la création de l'ASCE est d'obtenir une plus grande efficacité du dispositif de contrôle à travers la rationalisation des organes de contrôle et leur synergie d'action.
- L'Inspection générale des finances (IGF) contrôle la gestion financière de toutes les structures qui reçoivent, détiennent ou gèrent des deniers publics, principalement au niveau: i) des services financiers, fiscaux et comptables de l'Etat et collectivités territoriales (y compris les ambassades); ii) des administrations publiques, civiles et militaires; iii) des projets, des établissements publics et des entreprises publiques, et des personnes morales de droit privé recevant des concours financiers de la puissance publique.
- L'Inspection générale du Trésor (IGT) est chargée de la vérification de la gestion des comptables centraux et déconcentrés de la DGTCP ainsi que des autres comptables publics.

Organes juridictionnels

- L'AN. Les autorisations budgétaires ayant été données par l'AN, il apparaît logique que celui-ci puisse exercer, a posteriori, un contrôle sur la manière dont le budget a été exécuté. L'AN a, de ce fait, un droit de regard sur l'exécution budgétaire. L'article 78 de la loi no 006-2003/AN du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances stipule que l'AN «veille, au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution de la loi de finances. Les informations qu'elle pourrait demander ou les investigations sur place qu'elle entendrait conduire ne sauraient lui être refusées. Elle peut procéder à l'audition des ministres». Aussi, l'article 77 de la loi, stipule que «le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution du budget s'exerce lors de l'examen du vote du projet de loi de règlement». Ainsi, l'AN est en droit de demander à la Cour des comptes la réalisation de toute enquête nécessaire à son information. La Constitution confirme (art. 84) que l'AN contrôle l'action du gouvernement à travers les questions orales ou écrites, les commissions d'enquête étant destinées à recueillir des informations sur un certain nombre de faits et d'actes de gestion. La création de commissions d'enquête peut s'avérer un outil efficace et utile de contrôle parlementaire des finances publiques.
- La Cour des comptes. Conformément à l'article 127 de la Constitution, la Cour des comptes est la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques. Elle juge les comptes des comptables publics, sanctionne les fautes de gestion et assiste l'AN dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Aussi, elle assure la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes publics et sanctionne les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. En outre, la Cour des comptes vérifie et apprécie le bon emploi des crédits et la gestion de l'ensemble des organismes publics.

2.3.4. Les perspectives

Au niveau réglementaire, des outils existent à tous les niveaux du cycle pour l'intégration de l'emploi dans le budget. Cependant, force est de constater que jusqu'à présent seul le dialogue strictement budgétaire et comptable a prévalu entre les différents acteurs de la chaîne budgétaire.

Le passage en budgets programmes conduira bientôt à développer la «dimension performance» du budget, opportunité majeure pour lier allocations budgétaires et objectifs d'emploi. Des opportunités pour l'intégration de l'emploi dans cette phase de la procédure budgétaire sont ainsi offertes principalement au niveau de la revue à mi-parcours. Lorsque le budget aura basculé en mode programme, cette procédure permettra d'évaluer comment évolue la consommation des crédits en cours d'année pour les programmes ou actions favorables à l'emploi et de proposer des mesures correctrices dans le cadre de la LFR.

Pour terminer, il importe de souligner qu'à côté du cadre budgétaire il existe un cadre extrabudgétaire offrant également des opportunités d'intégration de l'emploi dans les priorités du gouvernement. Ce cadre extrabudgétaire – qui devrait néanmoins dans l'esprit des directives de l'UEMOA être réduit progressivement, autant que faire se peut – comprend les budgets des projets et programmes de développement, les budgets des comptes d'affectation spéciale, les budgets des collectivités territoriales, les budgets de certaines entités publiques tels les établissements publics de l'Etat (EPE).

3. Les outils de programmation et suivi budgétaires et l'emploi

3.1. Les prémisses pour l'intégration de l'emploi dans le budget: la RDP emploi

Suite à l'adoption de la PNE en 2008, un groupe technique interministériel (GTI) a été établi par décret (2009) avec pour mandat de piloter les travaux visant à placer l'emploi au cœur du processus de programmation et de budgétisation de l'Etat. L'approche retenue par le comité a privilégié deux points d'entrée: i) la promotion directe de l'emploi; et ii) la création d'emploi dans les secteurs productifs clés de l'économie, en démarrant avec deux secteurs (infrastructures et agriculture) afin d'apprécier le poids de la dimension emploi dans les dépenses budgétaires de ces secteurs.

Concernant les activités relevant directement du ministère en charge de l'emploi, une RDP a été effectuée en 2009. Cette première revue a conduit à l'analyse des dépenses passées du ministère en charge de l'emploi (MJFPE). Le rapport a également émis un certain nombre de recommandations pour une meilleure allocation et une utilisation optimale du budget pour l'emploi. Les résultats de la RDP ont alimenté la formulation du budget programme du ministère. Ce processus a aidé le ministère de l'Emploi à faire partie en 2012 du groupe des sept ministères prioritaires en charge de produire des budgets programmes, lesquels ont été présentés à l'AN.

Pour ce qui concerne l'intégration de l'emploi dans les politiques et budgets sectoriels, peu d'avancées ont été constatées. En effet, les ministères concernés se sont montrés réticents vis-à-vis de cette initiative, puisque l'emploi n'est pas une préoccupation traditionnelle de ces ministères. Ainsi, les RDP centrées sur l'emploi des secteurs de l'agriculture et des infrastructures par exemple n'ont pas été réalisées. Cette expérience a montré la nécessité de mettre en place des mesures incitatives et des outils pour inciter les ministères sectoriels à prendre l'emploi en compte au cœur de leurs préoccupations et pour les appuyer.

3.2. L'implantation du BPE

L'introduction du budget programme est partie du constat que le système traditionnel d'allocation des ressources au niveau des départements ministériels est inadapté et inefficace dans un contexte d'évolution croissante des besoins et de rareté des ressources.

En effet, le budget classique, ou «budget objet», considère la dépense comme une fin, n'informe que sur la destination et la nature de la dépense et ne fournit aucune indication sur les objectifs et les priorités ni sur l'impact attendu. Il ne donne pas de mesure de l'efficacité de l'action gouvernementale. En outre, son élaboration implique peu les acteurs à la base et ne permet pas d'appréhender fortement la formulation et la mise en œuvre adéquate de politiques de développement.

Par contre, le budget programme apparaît comme un outil de gestion qui fournit aux autorités budgétaires les informations les plus fiables sur les coûts des actions de l'administration en reliant toutes les dépenses à des objectifs à la fois généraux et spécifiques, en conformité avec les missions de l'Etat et comportant des indicateurs de performance. L'approche budget programme implique l'appréhension des concepts tels que les missions, le but, l'objectif, les activités et les moyens, intégrant les fonctions de planification, de programmation, de budgétisation et de contrôle.

C'est ainsi que, en lien avec la nouvelle dynamique impulsée par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, le chantier du budget programme a été relancé à partir de nouvelles bases méthodologiques (par rapport aux premiers budgets programmes établis au début des années 2000). Un premier BPE couvrant la période 2011-2013 a été élaboré pour sept ministères. Depuis lors, le BPE a englobé un nombre croissant de ministères et institutions pour être généralisé à partir de 2013 (BPE 2014-2016) (voir paragr. 2.1 du présent document). Comme il a été mentionné, le BPE est désormais transmis au Parlement à titre d'information.

Encadré 7. Avantages d'une approche «budget programme»

- **L'introduction de la vision pluriannuelle de la dépense publique.** Elle permet aux décideurs de disposer du temps nécessaire pour la mise en œuvre d'une politique, et aux gestionnaires de programmes de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur sont nécessaires pour agir et se sentir responsables.
- **La déclinaison de l'action du gouvernement en programmes et en activités.** Elle permet une meilleure lisibilité du budget. En traduisant les stratégies nationales et sectorielles de développement à moyen terme et en lignes budgétaires, le budget programme est classifié en programmes, couvrant une durée de trois à cinq ans, et précise les objectifs à atteindre et les indicateurs qui servent à les mesurer.
- **La participation, l'appropriation et la responsabilisation des acteurs dans la gestion budgétaire.** Le budget programme permet à l'administration et à ses services déconcentrés de déterminer des objectifs communs à atteindre et augmente la responsabilisation des administrations gestionnaires des crédits. De nouveaux acteurs sont ainsi responsabilisés et s'engagent sur les objectifs du programme, disposant d'une liberté d'affectation des moyens qui leur permet d'être plus efficaces dans la mise en œuvre de leurs programmes.
- **L'allocation des ressources.** L'approche programme permet une hiérarchisation des besoins en fonction de leur degré de priorité, l'établissement d'une corrélation entre activités et objectifs, une liaison entre moyens mis en œuvre et objectifs gouvernementaux focalisant l'attention et les énergies sur les résultats de l'action, l'allocation de façon rationnelle des ressources tenant compte des priorités, toute chose qui conduit à une exécution budgétaire guidée par le souci d'efficacité et d'efficience pour plus d'impact de la dépense.
- **La transparence, la prévisibilité des financements et la discipline budgétaire.** Le budget programme renforce la transparence dans les prévisions à travers, entre autres, une meilleure lisibilité des objectifs poursuivis, une claire présentation des indicateurs de performance des politiques, et de ce fait conduit à une orientation du budget vers des résultats à atteindre intégrant ainsi la démarche performance dans la gestion publique.
- **Le suivi-évaluation.** L'approche programme permet le suivi des modalités de mise en œuvre des politiques publiques et des réalisations au moyen des indicateurs de performance. Elle contient la mesure de rendement qui permettra d'évaluer les progrès et de suivre le compte rendu de l'utilisation des ressources publiques. Elle renforce les capacités nationales à la formulation, à l'exécution, au contrôle, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.
- **Un renforcement du pouvoir du Parlement** en matière de contrôle de l'efficacité de la dépense publique ainsi que son rôle dans le débat public sur les finances de l'Etat. Le budget programme offre à cet effet plus d'éclairage quant aux choix stratégiques à opérer; il confère ainsi au budget de l'Etat un caractère d'information financière et d'outil de gestion rationnelle.

3.3. Le budget programme du ministère en charge de l'emploi

Le MJFPE en est à sa cinquième année d'élaboration d'un budget programme. Une analyse du dernier budget programme élaboré par le ministère en charge de l'emploi (BP 2015-2017 préparé en juin 2014 dans le cadre du PLF 2015) est proposée en annexe 5. Nous en résumons ici les principaux points. Il est à noter que le pilotage du budget programme devrait être renforcé en 2015 avec la mise en place d'un dispositif de pilotage et de suivi-évaluation impactant l'aspect institutionnel (comité de pilotage, secrétariat technique et quatre groupes thématiques) et le reporting (par an: quatre rapports

d'exécution trimestriels par programme et un rapport de performance annuel du budget programme).

Structure générale et coûts

Le MJFPE a l'avantage d'être resté stable depuis l'établissement de son premier budget programme. Il regroupe depuis 2011 les trois missions suivantes: jeunesse, formation professionnelle et emploi. Logiquement, la programmation du ministère se structure autour de quatre programmes: Pilotage et soutien (P1); Promotion et valorisation de la jeunesse (P2); Promotion de la formation professionnelle qualifiante (P3); Promotion de l'emploi (P4). Cette structuration répond bien à la logique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA de l'UEMOA qui définit le programme comme un regroupement de «crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions **représentatif d'une politique publique** clairement définie dans une perspective de moyen terme» (art. 12). Elle permet ainsi de disposer d'un bloc relativement homogène qui pourra conserver son intégrité en cas de changement dans le périmètre du ministère.

En tenant compte du CDMT 2015-2017 du MJFPE (avec les projections du titre 5 de 2016 et 2017), le coût global de l'ensemble des programmes s'élève à 62,3 milliards de francs CFA sur la période. Ce montant représente une part très réduite du total des dépenses inscrites dans le BPE 2015-2017. Il est à noter que les dépenses programmées baissent significativement en 2015 (-34 pour cent par rapport à 2014), baisse liée à une réduction des crédits du titre 5 en 2015, pour dépasser, les deux dernières années, le niveau moyen observé en 2013-14.

La part du financement intérieur oscille entre 80 et 85 pour cent du total, exception faite de l'année 2015 où elle descend à 68 pour cent.

La part des dépenses en capital, qui était de 65 pour cent en 2013 et 76 pour cent en 2014, baisse jusqu'à 62 pour cent en 2015 pour retrouver sensiblement le même niveau qu'en 2014 (73-74 pour cent) en 2016 et 2017.

Les dépenses courantes, qui ont augmenté de 19 pour cent en 2014, continuent leur progression avec respectivement +21 pour cent, +33 pour cent et +26 pour cent pour les trois années du triennium. Cette évolution semble surtout liée à une progression soutenue des dépenses de personnel. De fait, on constate qu'au sein des dépenses courantes les dépenses de personnel occupent une part croissante: de 20 pour cent en 2013, elles passent à 26 pour cent en 2015 pour atteindre 35 pour cent en 2017. Cette évolution se fait au détriment des dépenses de transfert courant dont la part baisse dans des proportions inverses (de 73 pour cent en 2013 à 59 pour cent en 2017). Cette baisse est évidemment préjudiciable aux bénéficiaires directs de ces dépenses d'intervention.

L'effectif du personnel du ministère continue d'augmenter d'année en année. En cinq ans, le nombre d'agents devrait plus que doubler, pour atteindre un total de 936.

Programme Promotion de l'emploi

Le programme budgétaire relatif à la promotion de l'emploi inclut l'ensemble des actions de promotion de l'emploi conduites par le ministère. Leur objectif est d'accroître les opportunités d'emplois décents pour répondre en particulier aux besoins en emplois des jeunes qui arrivent ou sont déjà sur le marché du travail. Par ailleurs, le programme prend en compte la production, la diffusion de l'information et l'intermédiation sur le marché du travail.

Le programme comprend **quatre actions en lien avec la PNE**: 1) renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales; 2) renforcement de la création d'emplois; 3) amélioration de l'employabilité; 4) amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail. Il mobilise deux directions générales (Direction générale de la promotion de l'emploi (DGPE), Direction générale du secteur informel (DGSII)), huit projets/programmes et six opérateurs, détaillés dans le tableau ci-dessous:

Tableau 1. Acteurs du programme Promotion de l'emploi

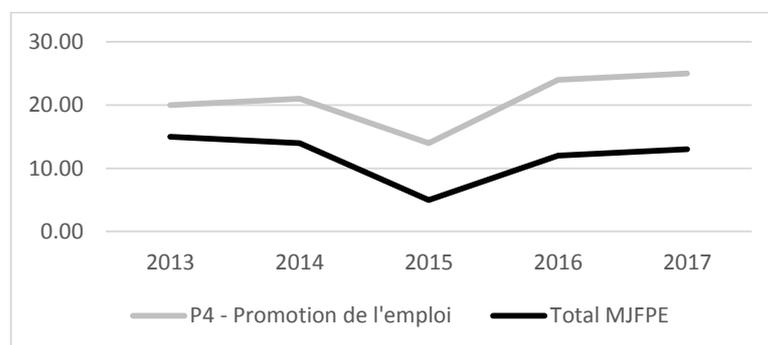
Directions	Projets	Opérateurs
<ul style="list-style-type: none"> - Direction générale de la promotion de l'emploi (DGPE) - Direction générale du secteur informel (DGSII) 	<ul style="list-style-type: none"> - Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agence nationale pour l'emploi (ANPE)
	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-programme augmentation de revenus et promotion de l'emploi décent en faveur des femmes et des jeunes (PARPED) - Projet de renforcement des compétences pour l'emploi des jeunes et le développement rural en Afrique de l'Ouest/Burkina - Programme d'appui aux initiatives des jeunes - Projet Opération permis de conduire (OPC) - Programme de renforcement des fonds nationaux de financement - Programme d'appui à l'insertion socio-professionnelle des jeunes diplômés en fin de cycle des universités, écoles et instituts supérieurs (FA/ISGP) - Programme de formation de 5 000 jeunes par an en entrepreneuriat 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonds d'appui à la promotion de l'emploi (FAPE) - Fonds d'appui aux initiatives des jeunes (FAIJ) - Fonds d'appui au secteur informel (FASI) - Observatoire national de l'emploi et de la formation (ONEF) - Programme national de volontariat du Burkina Faso (PNVB)

Source : auteur

Les réalisations sur 2011-2013 sont résumées en annexe.

La dotation annuelle du programme P4 subit une évolution défavorable par rapport au total du budget du ministère. Elle passe de 14,1 milliards de francs CFA en 2014 à 4,4 milliards de francs CFA en 2015 pour remonter ensuite à 12,4 milliards en 2016 et enfin à 12,9 milliards en 2017. On a donc une réduction de près de 30 pour cent des crédits moyens programmés par an pour la période 2015-2017 par rapport au montant atteint en 2014, et même une baisse plus importante encore par rapport à 2013.

Figure 1 : Evolution des dépenses du programme Promotion de l'emploi (milliards de francs CFA)



Source : auteur

Indicateurs

Le programme Promotion de l'emploi compte 19 indicateurs dont on trouvera une présentation et une analyse plus détaillées en annexe 5.

Tableau 2. Indicateurs du programme Promotion de l'emploi

Objectifs	Indicateurs
Action 1.1. Renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales	
Objectif opérationnel: renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales	Nombre de politiques ou stratégies sectorielles prenant en compte l'emploi
Action 1.2. Renforcement de la création d'emplois	
Objectif opérationnel: renforcement de la création d'emplois	Nombre d'emplois créés
	Nombre d'emplois consolidés
	Nombre d'occupations créées
	Taux d'insertion des jeunes formés
	Nombre de promoteurs financés
	Nombre de demandeurs d'emploi placés
	Nombre de jeunes formés en entrepreneuriat
Action 1.3. Amélioration de l'employabilité des jeunes	
Objectif opérationnel: amélioration de l'employabilité des jeunes	Nombre de jeunes formés au permis de conduire
	Nombre de jeunes placés en stage
	Nombre de jeunes formés
	Nombre de volontaires recrutés
Action 1.4. Amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail	
Objectif opérationnel: amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail	Nombre d'annuaires statistiques produits
	Nombre de tableaux de bord produits
	Nombre d'études réalisées
	Nombre d'offres d'emplois publiées
	Nombre de demandes d'emplois enregistrées

Source : auteur

Les deux indicateurs relatifs à l'objectif stratégique du programme (taux de chômage et taux de sous-emploi) ne sont pas renseignés. Les autres indicateurs sont généralement des indicateurs de produits qui se réfèrent au nombre de bénéficiaires (emplois créés ou consolidés, occupations créées, promoteurs financés, demandeurs d'emploi placés, jeunes formés en entrepreneuriat, etc.). Un indicateur d'efficacité est toutefois proposé pour l'action 2: le taux d'insertion des jeunes formés. L'évolution de l'indicateur pour l'action 1 (nombre de politiques ou stratégies sectorielles prenant en compte l'emploi), dont la valeur ne bouge pas sur la période, n'est pas très encourageante.

Il convient de souligner que, dans le document du budget programme du moins, ces indicateurs ne donnent pas lieu à une appréciation qualitative des hypothèses retenues quant aux cibles fixées.

La mission de terrain permettra de préciser la nature des analyses effectuées par la Direction générale des études et des statistiques sectorielles (DGESS) qui, conformément au dispositif de suivi-évaluation du budget programme, est chargée de collecter, de traiter et de renseigner les indicateurs de performance en vue de la production des rapports de performances soumis aux sessions du CSD et des autres instances de *reporting* du ministère (CASEM, etc.).

Bloc emploi du budget programme

Il est a priori tout autant erroné de définir comme périmètre emploi l'ensemble du budget du ministère ou le seul programme no 4 (Promotion de l'emploi). Compte tenu des liens étroits qu'il peut y avoir entre l'emploi et les programmes 2 (Promotion et valorisation de la jeunesse) et 3 (Promotion de la formation professionnelle qualifiante), une approche possible serait de prendre comme périmètre l'ensemble constitué de: i) l'action 2 du programme 2; ii) la totalité des programmes 3 et 4; iii) et une fraction du programme 1 en termes de coûts (correspondant au prorata du coût des actions retenues pour les programmes 2, 3 et 4 par rapport au total de ces mêmes programmes).

Tableau 3. Dépenses programmées sur 2015-2017 relevant du bloc emploi identifié

PROGRAMME/ACTION	2014	2015	2016	2017
Programme 2. Promotion et valorisation de la jeunesse				
Action 2.2. Renforcement des mécanismes d'insertion socioéconomique et d'autonomisation des jeunes	8 000	8 000	8 000	10 000
Total programme 2	8 000	8 000	8 000	10 000
Programme 3. Promotion de la formation professionnelle qualifiante				
Action 3.1. Pilotage du système de la formation professionnelle qualifiante	325 511	366 805	317 173	341 776
Action 3.2. Développement de l'ingénierie de la formation professionnelle qualifiante	26 240	29 472	32 240	42 240
Action 3.3. Accroissement de l'accès à la formation professionnelle qualifiante	1 129 157	950 000	1 228 967	1 230 921
Action 3.4. Amélioration de la qualité de la formation professionnelle	264 061	270 000	263 063	247 061
Action 3.5. Certification des formations professionnelles	215 707	213 827	237 707	234 106
Action 3.6. Financement de la formation professionnelle	3 484 242	4 184 579	5 239 767	5 494 367
Total programme 3	5 444 918	6 014 683	7 318 917	7 590 471
Programme 4. Promotion de l'emploi				
Action 4.1. Renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales	121 289	120 882	142 320	182 577
Action 4.2. Renforcement de la création d'emplois	13 200 528	3 205 702	10 678 855	11 160 475
Action 4.3. Amélioration de l'employabilité	669 120	1 054 320	1 498 120	1 479 120
Action 4.4. Amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail	80 000	80 600	90 300	81 400
Total programme 4	14 070 937	4 461 504	12 409 595	12 903 572
Prorata sur programme 1	1 417 845	1 594 804	2 080 838	2 467 675
Total périmètre emploi	20 941 700	12 078 991	21 817 351	22 971 718

Source : auteur

Comme le programme 2 est très minoritaire en termes de dépenses, le périmètre emploi représente l'essentiel du coût du budget programme.

Une autre option serait de ne retenir qu'une fraction des dépenses du programme Promotion de la formation professionnelle qualifiante en ne conservant que les interventions directes sur la formation professionnelle, c'est-à-dire en excluant notamment les coûts liés à la gestion et au renforcement du système de formation professionnelle.

Cette définition d'un périmètre emploi du budget programme du MJFPE donne une idée de ce qui pourrait être engagé au niveau du BPE. Une première analyse exploratoire du BPE du point de vue de l'emploi est présentée dans la section qui suit.

3.4. L'analyse exploratoire du BPE du point de vue de l'emploi

Le budget programme doit devenir d'ici 2017 le nouveau cadre de présentation et d'exécution du budget de l'Etat. Par principe, le BPE – parce qu'il est construit autour des résultats de développement – offre un terrain bien plus favorable que le budget objet à une démarche de BSE. Une première analyse exploratoire du BPE du point de vue de l'emploi a été conduite ici. Celle-ci s'appuie sur la structuration du budget en programmes et actions. Le détail est présenté dans l'annexe 6. Le travail présenté est préliminaire et pourrait être approfondi par la suite dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route proposée en fin de rapport.

L'objectif de la démarche est triple:

- apprécier de manière générale les références explicites à l'emploi au sein du BPE actuel;
- sélectionner au sein de l'ensemble des programmes et actions qui forment le BPE ceux et celles qui paraissent les plus déterminants pour l'emploi (principe d'un «domaine de suivi prioritaire emploi» au sein du BPE);
- préciser des points d'entrée possibles pour une meilleure prise en compte de l'emploi dans le BPE.

L'analyse se limite aux deux premiers niveaux de désagrégation de la programmation budgétaire ministérielle (programme et action). Toutefois, il est important de noter que les budgets programmes du Burkina Faso permettent une appréhension très fine des dépenses, puisque la programmation va jusqu'au niveau des activités (voir annexe 3 du budget programme du ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE)). L'étude approfondie du BPE devrait donc inclure ce troisième niveau.

Si l'étude du troisième niveau de désagrégation des dépenses est important d'un point de vue de l'identification précise des blocs de dépenses impactant particulièrement l'emploi, c'est au niveau du programme que se situe l'enjeu de l'intégration de l'emploi dans le budget. C'est en effet à ce niveau que les responsables de programmes peuvent être sensibilisés, proposer dans leur contrôle de gestion un suivi spécifique de la dimension emploi de leur programme, introduire dans les projets et RAP des indicateurs relatifs à l'emploi là où cela paraît le plus pertinent.

3.4.1. Les références à l'emploi dans le BPE 2015-2017

Dans la structure de programmes, les références directes aux thématiques d'emploi (hors fonction publique) concernent quatre programmes:

- le programme Promotion du travail décent (ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale (MFTSS));
- le programme Enseignement technique et professionnel (ministère des Enseignements secondaire et supérieur (MESS));
- les programmes Promotion de la formation professionnelle qualifiante et Promotion de l'emploi (MJFPE).

On peut évidemment rattacher à l'emploi un certain nombre de programmes qui concerne notamment le développement du secteur privé (programme 4 du ministère du Commerce et de l'Artisanat), les secteurs productifs (agriculture, artisanat, mines...) et/ou les grands secteurs d'infrastructures d'appui (énergie, transports...).

En ce qui concerne les indicateurs de performance, on constate que dix programmes sur un total de 112 comportent au moins un indicateur lié à l'emploi ou à la formation professionnelle (hors formation des agents de la fonction publique). Certains indicateurs (comme le taux d'insertion des sortants de l'enseignement technique et professionnel) ne sont pas renseignés (voir annexe 5, tableau A5.1).

Seuls trois secteurs productifs – l'artisanat, le tourisme et les télécommunications – ont proposé un indicateur lié à l'emploi. L'agriculture propose également un indicateur sur les travaux HIMO réalisés dans le cadre de la gestion des crises alimentaires. Néanmoins, de manière générale, l'emploi est perçu implicitement comme un intrant et non pas comme un résultat de la politique sectorielle. Ainsi, si bon nombre de secteurs productifs évoquent dans leurs indicateurs de performance la contribution du secteur au PIB au titre de l'objectif stratégique du programme, ils ne considèrent pas l'évolution des emplois du secteur comme un paramètre essentiel. Le cas des programmes relevant du secteur agricole est de ce point de vue symptomatique: on y fait référence au taux d'accroissement des productions, aux quantités d'engrais, de semences, d'équipements ou de kits distribués, ou encore au nombre d'organisations fonctionnelles et de technologies promues (!), mais pas aux emplois créés...

De même, le ministère des Infrastructures, du Désenclavement et des Transports s'attache à mesurer la proportion de routes en bon état, mais ne prend pas en compte les emplois induits par les investissements conduits dans le cadre de ses programmes.

3.4.2. La sélection d'un périmètre emploi au sein du BPE

Au préalable, il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'identifier ici toutes les actions qui concourent d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement à l'emploi. En effet, au niveau macroéconomique, toute dépense publique peut potentiellement impacter l'emploi. La réalisation d'un investissement public nécessite de mobiliser des entreprises – et donc de la main-d'œuvre – pour prendre en charge la commande publique. De même, des achats de biens et services stimulent l'activité économique dans les branches concernées, si le bien ou le service est produit nationalement ou au minimum les entreprises d'intermédiation commerciale. Enfin, la distribution de salaires ou de revenus aux ménages par le biais de transferts impacte la demande intérieure, donc l'activité économique, donc l'emploi.

La définition d'un périmètre emploi au sein du BPE doit ainsi partir de critères précis pour décider si un bloc déterminé de dépenses (programme, action ou activité) est ou non

important pour l'emploi. En effet, la plupart des dépenses publiques peuvent être reliées d'une manière ou d'une autre à l'emploi. Il s'agit donc d'être sélectif de façon à déboucher sur un périmètre emploi qui soit gérable, c'est-à-dire qui circonscrive, au moins dans un premier temps, les blocs de dépenses les plus déterminants.

Grille de lecture ministérielle

Une première référence – ministérielle – conduirait à retenir les ministères dont l'action peut être jugée déterminante pour la création d'emplois en privilégiant les secteurs porteurs de la croissance et en ciblant la création d'emplois dans le secteur privé, formel ou informel. Le choix de ces deux critères est commenté en annexe 6.

Cette première grille de lecture conduit à retenir un bloc de ministères avec:

- une liste «principale» comprenant les deux ministères «transversaux» en charge de l'emploi (MJFPE) et du travail (ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale (MFPTSS)), et cinq ministères en charge de secteurs productifs clés (industrie, commerce et artisanat; mines; agriculture; élevage; infrastructures/transports);
- une liste «optionnelle» ajoutant aux ministères précédents d'autres ministères dont les dynamiques d'emploi apparaissent stratégiques à divers titres: emplois liés au numérique; emplois verts; emplois relatifs au tourisme; emplois créés à travers les grands programmes de logement.

Grille de lecture programmatique

Dans cette approche plus fine du budget, les blocs de dépenses sont sélectionnés à partir de la structure de programmes. Elle conduit de manière générale à exclure:

- les programmes de support portant sur le pilotage et soutien aux services (qui représentent 10,3 pour cent des dépenses programmées sur 2015);
- les programmes liés à la gouvernance et les actions de renforcement de capacités ciblées sur les cadres de l'administration publique (formations initiales ou continues des agents);
- la plupart des programmes relevant des secteurs sociaux;
- les différentes dotations (dette, institutions constitutionnelles).

Sur la base des deux listes ministérielles précédentes, il est également logique de ne pas retenir des programmes intervenant essentiellement sur le soft et/ou à effet a priori limité sur les dynamiques d'emploi sectoriel. D'autres options sont évoquées dans l'annexe 6.

Grille de lecture ministères X programmes X actions

Le tableau A5.1 (annexe 5) propose de manière préliminaire un premier repérage des actions susceptibles de constituer une variante sélective mais étendue du périmètre budgétaire emploi. Pour certains secteurs/programmes, une analyse approfondie du contenu des programmes/actions est nécessaire pour s'assurer du contenu des dépenses concernées et de leur lien avec la création d'emplois dans le secteur.

3.4.3. *Les points d'entrée potentiels pour une meilleure intégration de l'emploi dans le BPE*

Quelques pistes préliminaires sont suggérées quant aux travaux techniques à engager à ce sujet:

- Contrôle de la qualité des indicateurs liés à l'emploi déjà présents dans le BPE et analyse de leur évolution.
- Approfondissement de l'analyse des blocs de dépenses en vue d'identifier un domaine de suivi prioritaire emploi à partir de la structure programme X actions X activités.
- Evaluation conjointe du MJFPE et d'un nombre restreint de ministères-clés des possibilités d'introduction d'indicateurs relatifs à l'emploi (notamment au niveau des indicateurs liés aux objectifs stratégiques des programmes).
- Identification des mesures nécessaires pour renforcer la capacité de production d'indicateurs statistiques sectorielles sur l'emploi.
- Analyse de la composante «dépenses d'investissement» (titre 5) du BPE et modélisation simple sur les créations d'emplois en lien avec ces dépenses d'investissement.
- Analyse de la classification fonctionnelle en vigueur (Classification des fonctions et des administrations publiques (CFAP)) du point de vue de l'information sur le lien entre le budget et l'emploi.

4. Le programme d'investissement public et l'emploi (PIP)

4.1. Le programme d'investissement public

4.1.1. Le cadre organisationnel et fonctionnel

Le Burkina Faso dispose d'un système de programmation et de suivi de l'investissement public assez rôdé, même s'il comporte encore des faiblesses surtout en matière de suivi. La programmation des investissements publics est pilotée par la Direction générale du budget (DGB) et elle s'effectue suivant des étapes assez claires: i) définition de l'enveloppe globale pour le titre 5 (investissement) du budget de l'Etat dans le cadre de la production du CDMT global; ii) répartition de l'enveloppe par ministère et communication du plafond arrêté par ministère; iii) présentation par les ministères de leur programmation d'investissement sur trois ans (dépassant généralement les plafonds indiqués); iv) arbitrages internes (ministères techniques) et arbitrages avec le MEF pour aboutir à la programmation définitive qui sera inscrite dans le projet de PLF.

La sélection des projets prioritaires s'effectue sur la base de critères standard d'ordre assez général ne prenant pas en compte la création d'emplois: cohérence avec la SCADD; coût du projet; caractère structurant; etc.

Depuis les changements intervenus en 2008 dans la procédure de préparation du PIP, qui ont conduit au transfert du pilotage de cette préparation de la Direction générale de la planification à la DGB, la procédure a gagné en cohérence (pilotage unifié de la programmation des dépenses de fonctionnement et d'investissement). Cependant, le dialogue tend à se limiter aux seuls aspects budgétaires, notamment parce que la structuration actuelle de la DGB ne permet pas de faire émerger en son sein des «spécialisations sectorielles» susceptibles de favoriser des échanges sur le contenu stratégique des programmations des ministères. A cet égard, la reprise de certains éléments de démarches antérieures (voir encadré 8) pourrait être suggérée.

Encadré 8.

Rappel de l'ancienne démarche d'élaboration du PIP

L'élaboration des PIP était caractérisée par les phases suivantes:

- **Elaboration des fiches de collecte des données pour la préparation du budget de l'année n+1.** Cet exercice, débuté en décembre de l'année n-1, consiste à fournir toutes les informations aux ministères sectoriels en vue de la formulation et de la présentation de leurs propositions d'investissements. Deux types de fiche ou canevas sont utilisés: **canevas de priorisation des projets nationaux** et **canevas des projets du noyau sûr**.
- **Préparation du Programme prioritaire d'investissement (PPI) de référence.** On entend par PPI de référence, le PPI qui résulterait de la reconduction tacite des deux dernières tranches du PPI adopté en Conseil de cabinet l'année précédente, ajustées des résultats de la mise en œuvre de la première tranche et complétées par la tranche suivante des propositions des ministères. Cela se justifie par le fait qu'il s'agit d'un exercice triennal glissant.
- **Transmission des fiches de collecte de données.** Une fois les fiches élaborées, elles sont transmises aux différents ministères et institutions pour renseignement à travers une lettre circulaire du ministère délégué chargé du budget. Les fiches, une fois remplies, par les ministères sectoriels sont transmises au MEF pour l'arbitrage des projets et programmes. En prélude à la phase d'arbitrage, des rapports sont produits sur la base des canevas transmis, lesquels alimentent les échanges lors des séances d'audition des ministères et institutions.
- **Production des rapports.** Les canevas renseignés et transmis au MEF sont examinés par des équipes mixtes composés d'agents de la DGB et de la DGEP, et des rapports sont produits;
- **Séances d'audition.** Les rapports produits permettent d'alimenter les échanges avec les sectoriels lors des séances d'audition. Ces auditions permettent, au-delà des informations transmises par le biais des canevas, d'avoir de plus amples informations sur les besoins des ministères, de s'assurer de la cohérence des propositions faites avec les cadres de référence, du respect des choix stratégiques budgétaires dans les propositions d'investissement;
- **Phase d'arbitrage.** Lors de l'arbitrage des projets, plusieurs documents sont nécessaires: canevas de programmation (qui retrace les différentes propositions des ministères et institutions ainsi que les détails des différentes natures de dépenses); rapport d'évaluation du projet; devis et études architecturaux.

4.1.2. Le suivi du PIP

Le suivi du PIP est réalisé par la Direction de la coordination et de l'évaluation des investissements publics(DCEI) qui dispose d'une base d'information enregistrant les données d'exécution des projets. Elle reçoit également en principe (pour environ 90 pour cent des projets) des rapports trimestriels envoyés par les ministères de tutelle et élabore sur cette base des rapports généraux de suivi chaque semestre (fin juin et fin décembre) concernant la totalité des projets. Des situations trimestrielles sont par ailleurs produites pour les projets dits prioritaires (163 projets actuellement sur un total d'environ 300 projets programmés); ces dernières comportent, outre des informations sur les décaissements, des éléments d'«exécution physique». Depuis 2013, la DCEI effectue, en lien avec les responsables de projets, les représentants des ministères techniques et les éventuelles structures de contrôle, des missions de terrain pour contrôler l'avancement effectif de projets prioritaires où des difficultés importantes d'exécution sont enregistrées. Cette activité reste pour l'instant très limitée et concerne essentiellement les projets sur financement extérieur (dans le cadre des missions de suivi des bailleurs de fonds). Elle met notamment en rapport les taux de consommation des crédits, les taux d'avancement physique et la consommation du délai théorique d'exécution inscrite dans le planning du projet.

4.2. Les références à l'emploi dans le PIP et sa gestion

4.2.1. L'évolution de la répartition du PIP par grands secteurs

Le PIP, qui regroupe en principe de manière exhaustive tous les projets et programmes publics exécutés au Burkina Faso, est réparti suivant des secteurs d'activités. La plupart de

ces projets et programmes de développement s'exécutent au niveau national, en prenant en compte les niveaux régional et local. Ainsi, la base de données disponible permet une ventilation de ceux-ci par secteurs d'activité et niveau géographique de gestion.

Tableau 4a. Evolution des dotations budgétaires révisées sur la période 2011-2013

Secteurs d'activité	Dotation initiale 2011	Dotation initiale 2012	Dotation initiale 2013	Taux d'accroissement 2012/2011	Taux d'accroissement 2013/2012
Secteurs de production	62 480 571	98 893 326	86 452 093	58 %	-13 %
Secteurs de soutien à la production	162 326 335	263 129 342	295 316 204	62 %	12 %
Secteurs sociaux	251 936 215	143 766 459	175 117 733	-43 %	22 %
Secteurs des infrastructures et équipements administratifs	137 889 449	306 164 628	239 385 805	122 %	-22 %
Total	614 632 570	811 953 755	796 271 835	32 %	-2 %

Source: DGEP et Direction de l'évaluation des projets et du suivi des investissements (DEPSI), PIP 2011, PIP 2012 et PIP 2013.

Les crédits inscrits au budget ont connu globalement une hausse de 32 pour cent en 2012 avant d'enregistrer un léger recul en 2013. Les progressions très importantes sur la période des secteurs de production, de soutien à la production et des infrastructures tendraient à penser que le PIP a été plus favorable à l'emploi. Toutefois, en l'absence d'une analyse fine, projet par projet (au moins pour le secteur des infrastructures par exemple), il est difficile de préciser dans quelle mesure le PIP contribue à la création d'emplois.

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de projets et programmes par secteurs. Sur la période 2011-2013, le nombre de projets et programmes a progressé de 12 pour cent entre 2011 et 2012 pour ensuite baisser de 8 pour cent entre 2012 et 2013.

Tableau 4b. Evolution du nombre de projets et programmes du PIP sur la période 2011-2013

Secteurs d'activité	Nombre de projets 2011	Nombre de projets 2012	Nombre de projets 2013	Taux d'accroissement 2012/2011	Taux d'accroissement 2013/2012
Secteurs de production	52	52	n.d.	0 %	n.d.
Secteurs de soutien à la production	74	67	n.d.	-9 %	n.d.
Secteurs sociaux	65	77	n.d.	18 %	nd.
Secteurs des infrastructures et équipements administratifs	129	162	n.d.	26 %	n.d.
Total projets du PIP	320	358	329	12 %	-8 %

Note: n.d.: non disponible.

Source: DGEP et Direction de l'évaluation des projets et du suivi des investissements (DEPSI), PIP 2011, PIP 2012 et PIP 2013.

4.2.2. La cartographie des programmes et projets d'emploi mis en œuvre par le MJFPE et les autres ministères

Tableau 5. Liste des projets et programmes du MJFPE

Domaines d'activité	Programmes et projets d'emploi
Promotion de la formation professionnelle qualifiante	Programme de formation de 10 000 jeunes par an aux métiers Programme de construction et d'équipement des centres provinciaux de formation professionnelle Programme d'appui à la politique sectorielle d'enseignement et de formation techniques et
Promotion de l'emploi	Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE) Sous-programme Augmentation de revenus et promotion de l'emploi décent en faveur des femmes et Projet de renforcement des compétences pour l'emploi des jeunes et le développement rural en Programme d'appui aux initiatives des jeunes Projet Opération permis de conduire Programme de renforcement des fonds nationaux de financement Programme d'appui à l'insertion socio-professionnelle des jeunes diplômés en fin de cycle des Programme de formation de 5 000 jeunes par an en entrepreneuriat

Source: MJFPE, BP 2015-2017.

Au total 11 projets et programmes ont été mis en œuvre au MJFPE sur la période 2011-2013 et ont permis de créer et de consolider 3 021 emplois en 2013.

4.2.3. Les perspectives

Le PIP pourrait être un élément important pour mettre en évidence les emplois créés par les projets et programmes de développement. Il pourrait également conduire à prioriser des options d'investissements conduisant à maximiser la création d'emplois. En l'état actuel:

- le MJFPE occupe une place très marginale dans les dépenses d'investissement totales du budget;
- l'emploi n'apparaît de manière explicite ni dans les critères de sélection des projets, ni dans les fiches de projet, ni dans les rapports de suivi des projets, alors que des données existent dans les documents de certains projets et que ces derniers comportent des cibles explicites de création d'emplois.
- S'agissant des perspectives d'intégration de l'emploi dans la programmation et le suivi du PIP:
- il serait surtout intéressant de dégager l'effet des projets en termes d'emplois directs et indirects, notamment pour les projets routiers, les projets de barrages et d'aménagement de périmètres irrigués, les projets de pôles de croissance (Bagré...), etc.;
- les informations sur les emplois indirects peuvent être connues à travers les documents de projet et/ou études de faisabilité (par exemple: pour les projets routiers, on dispose généralement d'une information à ce sujet dans les études de faisabilité). Des données sur les emplois directs (créés au cours de la phase de mise en œuvre) peuvent également être saisies;
- la collecte de cette information doit être clairement ciblée sur un bloc limité de projets prioritaires, l'exhaustivité de données sur l'emploi créé par les projets étant irréaliste en l'état actuel des capacités.

5. Le cadre institutionnel pour l'intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics

5.1. 'Le dispositif de pilotage de la PNE

Dans le cadre de la mise en œuvre de la PNE, le CNEFP, présidé par le Premier ministre, devait jouer un rôle actif. Cependant, il n'a été mis en place qu'en décembre 2012, soit près de quatre ans après l'adoption de la PNE, ce qui a retardé d'autant la mise en œuvre. On note également de nombreuses faiblesses en termes de procédures de suivi-évaluation de la PNE. Le CNEFP est appuyé par un comité technique permanent (CTP) présidé par le secrétaire général du MEFP.

5.2. Les CSD de la SCADD

Pour le suivi de la mise en œuvre de la SCADD, 15 CSD ont été institués en 2012. Ces CSD actualisent les matrices de performance et produisent des rapports annuels de suivi sur les secteurs relevant de leur mandat. Ils devraient participer activement au processus de révision de la SCADD.

Un CSD existe **pour le secteur de la jeunesse, de la formation professionnelle et de l'emploi**. Il a été créé par décret en 2012. Il inclut les différents acteurs du secteur (administrations, patronat, syndicats, société civile, PTF...), et ceux-ci se réunissent deux fois par an. Le fonctionnement du CSD repose en fait sur trois groupes de travail séparés (jeunesse, formation professionnelle, emploi) qui effectuent un suivi relativement cloisonné. Les informations sur l'emploi qui parviennent sont très insuffisantes, et leur nature ne permet pas d'effectuer des analyses. Il est noté également qu'en ce qui concerne l'emploi très peu de partenaires au développement interviennent (BAD et, depuis peu, Banque mondiale). Une certaine redondance est observée entre le CSD et le comité technique de la PNE.

Le CSD demeure un cadre propice aux échanges sur les problématiques majeures du secteur de la jeunesse, de la formation professionnelle et de l'emploi. En principe, le bon fonctionnement des groupes de travail permettrait d'assurer le suivi des questions sur l'emploi non seulement au sein du secteur, mais aussi au niveau des autres secteurs fortement impliqués dans la création et la consolidation de l'emploi. Le problème résiderait au niveau du leadership du secrétariat technique du CSD et des compétences des membres du CSD à fournir les informations nécessaires sur l'emploi.

5.3. Les initiatives successives du ministère en charge de l'emploi

En lien avec la première tentative de promouvoir une budgétisation proemploi au Burkina Faso, un GTI pour les RDP et les CDMT a été institué (décret d'octobre 2009) pour piloter les activités prévues dans ce cadre. Ce groupe a pour mandat de piloter les travaux visant à placer l'emploi au cœur du processus de programmation et de budgétisation de l'Etat. Il est composé de représentants du MJFPE, du MEF et de ministères sectoriels (agriculture et infrastructures) et peut, si besoin, associer d'autres ministères ainsi que des partenaires au développement. Deux points d'entrée avaient été identifiés au départ: i) renforcer la prise en compte des efforts de promotion directe de l'emploi (relevant du ministère de l'Emploi) dans le budget national; et ii) intégrer les objectifs de création d'emplois dans les secteurs productifs clés de l'économie.

Seule la première piste a été finalement explorée. Le GTI a en effet accompagné la RDP sur l'emploi qui a consisté à réaliser une analyse détaillée des dépenses passées et

présentes du MJFPE. Ses résultats ont alimenté la formulation du budget-programme du ministère. La revue a également fait plusieurs recommandations pour une meilleure allocation et une utilisation optimale du budget pour l'emploi. Toutefois, le groupe n'a plus été actif après la validation de la RDP. Sa mise en veilleuse semble liée au fait qu'il n'a pas été possible de créer une dynamique collective durable sur ces thématiques et que le chantier technique sur lequel s'appuyait le groupe – la RDP du MJFPE – n'a pas été suivi d'autres initiatives techniques telles qu'une RDP orientée emploi sur d'autres ministères.

Récemment, le ministère a lancé une dernière initiative en proposant la désignation de **points focaux emploi** dans les autres ministères afin d'améliorer la prise en compte de l'emploi dans les politiques sectorielles. Celle-ci a donné peu de résultats. Le ministère envisage aujourd'hui de substituer ces points focaux par des cellules emploi. En tout état de cause, l'expérience (notamment dans le cadre de l'intégration du genre) montre qu'il convient d'être très progressif dans ce type d'initiative. La constitution d'un réseau de points focaux ou cellules ne disposant pas d'un ancrage institutionnel pertinent et/ou sans des outils méthodologiques précis à disposition peut s'avérer contre-productive.

La définition des 12 secteurs de planification devrait déboucher sur le lancement prochain de nouveaux processus d'actualisation stratégique et donc sur des dispositifs institutionnels repensés, qu'il s'agisse de l'élaboration des politiques et stratégies sectorielles ou de leur suivi. Il conviendra donc de s'appuyer sur ces dispositifs pour approfondir l'intégration de l'emploi dans les cadres de planification et de programmation budgétaire. A cet égard, la réactivation d'un groupe technique assez léger – et apte à la fois à proposer des démarches méthodologiques et à assurer une fonction de plaidoyer – paraît utile pour faire progresser la BSE.

5.4. Les faiblesses intrinsèques du ministère en charge de l'emploi

Le MJFPE souffre d'un important cloisonnement entre ses différentes directions générales alors qu'elles gèrent des «secteurs» qui comportent de très fortes intersections (par exemple, la question de l'employabilité des jeunes concerne à la fois l'emploi, la jeunesse et la formation professionnelle). De fait, chaque direction générale gère sa politique, et un déficit de mise en cohérence des actions est observé. Selon la DGEP/MEF, il s'agit bien d'une situation spécifique à ce ministère qui s'explique notamment par le fait qu'à la différence des autres départements la DGESS du MJFPE n'est pas en position de coordonner l'ensemble des politiques du ministère.

D'autres faiblesses sont observées, comme l'implication limitée des directions techniques sur les questions budgétaires ou encore les difficultés de centralisation des informations détenues par les organismes sous tutelle (ONEF...).

5.5. Les structures clés pour une alliance sur l'intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics

Au niveau intersectoriel (et technique), cinq structures apparaissent essentielles pour conduire une initiative visant à mieux intégrer l'emploi dans les politiques et budgets publics:

- le **STN/SCADD (MEF)**: il assure le pilotage opérationnel des activités d'élaboration et de suivi-évaluation de la SCADD;
- la **DGEP (MEF)**: à travers ses différentes directions, elle appuie la programmation et le suivi budgétaire (PIP). Elle supervise également l'ensemble des processus d'élaboration des politiques sectorielles en édictant des normes et en assurant le renforcement des capacités des départements ministériels dans le domaine de la

planification et du suivi-évaluation. Enfin, elle veille à la cohérence des différentes politiques sectorielles entre elles;

- la **DGB (MEF)**: elle pilote l'ensemble de la procédure d'élaboration et de suivi du budget de l'Etat (y compris du PIP);
- le **ST/BPE**: il impulse la réforme budgétaire engagée à la suite de l'adoption du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA (2009), lequel doit conduire au basculement du budget objet au budget programme au 1^{er} janvier 2017;
- le **GTI sur l'emploi et le budget** (décret d'octobre 2009): il réunit les acteurs clés de la budgétisation proemploi (MEF, MJFPE et ministères sectoriels) dont la réactivation devrait s'effectuer dans les conditions mentionnées à la section 6.3.

6. Les capacités d'information statistique

6.1. Le système d'information du marché du travail (SIMT)

L'existence d'un solide SIMT est très importante pour pouvoir développer une budgétisation axée sur les résultats et, par la, permettre d'intégrer les questions de l'emploi dans cette dernière. En effet, un système de budget programme non seulement se nourrit des données financières présentées selon différentes nomenclatures budgétaires, mais il a aussi besoin d'informations détaillées, fiables et régulières (au moins annuelles) pour alimenter le suivi de la performance. En outre, afin d'effectuer chaque année la programmation budgétaire dans de bonnes conditions, ces informations doivent être disponibles à temps, c'est-à-dire dès mars-avril dans la perspective de la préparation de RAP tels que prévus par la directive no 06/2009/CM/UEMOA de l'UEMOA. De même, proposer une démarche de BSE sans disposer d'un SIMT apte à produire annuellement de bons indicateurs de suivi de l'emploi risque de conduire à un échec.

Le SIMT s'articule autour de plusieurs institutions productrices et utilisatrices de données, notamment l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), l'ONEF et la DGESS/MJFPE. Cependant, et malgré les efforts entrepris ces dernières années pour renforcer l'ONEF, certaines faiblesses persistent quant à: i) son organisation et son fonctionnement (notamment absence de liens avec le système de suivi, de planification et budgétisation national); ii) la coopération avec les producteurs et utilisateurs de données sur l'emploi et la formation professionnelle; iii) et l'utilisation et la qualité des produits. Il en est de même avec la DGESS, dont le rôle dans le suivi-évaluation s'est trouvé renforcé avec le passage de Direction des études et de la planification (DEP) à DGESS, mais qui se trouve face à un certain nombre de contraintes l'empêchant de jouer pleinement son rôle (confusion/chevauchement des mandats entre l'ONEF et la DGESS, cloisonnement entre les directions techniques et la DGESS, absence de procédures et d'outils pour faire remonter et centraliser les données disponibles, etc.).

6.2. Les données disponibles au niveau du MJFPE

L'ONEF a, entre autres, pour mission de constituer un système d'information efficace sur l'emploi, la formation et la jeunesse, au plan national et dans les régions. Il se veut être «un dispositif d'étude et d'analyse du marché du travail répondant à la problématique d'intégration de l'emploi et la formation professionnelle dans les stratégies de réduction de la pauvreté».

Au vu des informations mises en ligne sur le site de l'observatoire (<http://www.onef.gov.bf/>), on note que plusieurs études ont été produites sur des questions importantes: analyse des offres d'emploi publiées dans la presse (de 2005 à 2008); rapport d'enquête sur les associations et structures privées agissant pour l'emploi; revue des programmes HIMO; étude sur l'insertion de groupes cibles (sortants des centres de l'ANPE et titulaires du certificat de qualification professionnelle); synthèse des indicateurs du travail décent; annuaire statistique; répertoire des centres de formation. Toutefois, ces études/enquêtes ne sont pas renouvelées (aucune étude mise en ligne depuis 2011). De même, les annuaires statistiques ne respectent pas la périodicité annuelle: le site contient ainsi seulement un recueil annuel statistique de l'observatoire datant de 2005 et un annuaire statistique du marché de l'emploi datant de 2011.

L'ANPE fournit des informations sur la demande et l'offre d'emploi et sur les centres de formation professionnelle (CFP) de l'ANPE.

Les fonds d'emploi et de projets du MJFPE disposent également de données très utiles puisqu'elles concernent les cibles directes des programmes destinées à soutenir l'emploi. Il ne semble pas cependant qu'il existe une base de données permettant de centraliser et consolider ces données de projets et, bien sûr, a fortiori, sur des projets à fort impact sur l'emploi placés sous la tutelle d'autres ministères.

6.3. Les données collectées par l'INSD

Les données sur l'emploi ne font pas l'objet d'une production annuelle systématique compte tenu à la fois de la structure du marché du travail (les sources administratives comme la CNSS ne permettent d'appréhender qu'une fraction très réduite de l'emploi) et des moyens disponibles pour réaliser les enquêtes. Les principales sources sont:

- les enquêtes prioritaires de 1994 et de 1998;
- l'Enquête burkinabé sur les conditions de vie des ménages 2003;
- l'Enquête annuelle sur les conditions de vie des ménages (EA/QUIBB) 2005 et 2007;
- l'Enquête intégrale sur les conditions de vie des ménages (EICVM) 2009-2010;
- l'Enquête nationale sur le travail des enfants (ENTE) de 2006;
- le Recensement général de la population et de l'habitation de 2006 (RGPH);
- le répertoire des entreprises de l'INSD;
- la base de données de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) (sur le site de l'INSD, les dernières données datent de 2008...);
- les annuaires statistiques (le dernier disponible étant l'annuaire de 2012, édition 2013).

Il convient de souligner qu'une enquête multisectorielle continue (EMC) sur les conditions de vie des ménages a été initiée en 2014 et permettra de mesurer les indicateurs socio-économiques, dont ceux sur l'emploi. Cette initiative devrait faire évoluer positivement l'information sur l'emploi.

6.4. Les préconisations

Le développement de l'information statistique sur l'emploi constitue une condition essentielle d'une démarche de BSE. Les pistes à suivre dans ce domaine concernent:

- l'établissement d'une programmation des études et enquêtes au niveau de l'ONEF qui garantisse une actualisation régulière des données sur les thèmes déjà développés: analyse des offres d'emploi; enquête sur les associations et structures privées agissant pour l'emploi; revue des programmes HIMO; étude sur l'insertion de groupes cibles; etc.;
- la production régulière de l'annuaire statistique;
- l'établissement d'une méthode de comptabilisation et d'une base de données sur les informations relatives à l'emploi pour les projets pertinents du MJFPE et d'autres institutions, qui permettent la production annuelle minimale d'indicateurs d'intrants et de produits;
- une gestion plus dynamique du site Web de l'ONEF;
- une collaboration active du MJFPE avec l'INSD, d'abord dans le cadre de la préparation des enquêtes, en particulier dans le cadre des enquêtes auprès des ménages, afin d'optimiser le «contenu en emploi» des questionnaires, et ensuite dans l'analyse des données relatives à l'emploi.

7. Les orientations stratégiques et la feuille de route pour améliorer la prise en compte de l'emploi dans les politiques et budgets publics

7.1. Un contexte favorable

Les résultats limités obtenus en matière d'intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics ne doivent pas donner lieu au découragement dès lors que l'on sait tirer les leçons des faiblesses observées ou de l'échec de certaines initiatives telles qu'elles ressortent de l'encadré suivant.

Encadré 9.
Relevé des principales lacunes observées expliquant la faible intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics

Cadre institutionnel

- Absence de coopération solide du MJFPE avec les ministères.
- Insuffisante coordination entre les différentes directions techniques et leurs programmes au sein du MJFPE.
- Multiplicité et chevauchements des structures en charge de l'emploi.
- Manque de leadership du MJFPE pour promouvoir la dimension emploi des politiques publiques.

Appropriation et plaidoyer

- Adhésion limitée aux principes de GAR.
- Sensibilité limitée aux questions d'emploi des ministères à fort impact sur l'emploi.
- Inexistence d'un plaidoyer solidement argumenté auprès des partenaires au développement.
- Absence de mesures incitatives.

Supports méthodologiques

- Dimension emploi non prise en compte dans les guides en vigueur sur l'élaboration des politiques sectorielles et sur le BPE.
- Absence de directives méthodologiques spécifiques sur l'insertion de l'emploi dans les politiques et budgets publics.
- Capitalisation limitée des exercices précédents d'intégration de l'emploi (RDP...).

Information statistique et communication

- Communication réduite sur les résultats des programmes mis en œuvre.
- Actualisation limitée des informations mises en ligne, en particulier sur le site de l'ONEF.
- Capacités internes d'analyse sur l'emploi insuffisantes.

Collaboration réduite entre les services statistiques du MJFPE et l'INSD.

Le contexte actuel est favorable à une remise à plat:

- Un consensus existe aujourd'hui sur l'importance de l'emploi comme priorité forte et transversale pour la SCADD2 qui devrait insister sur le caractère inclusif de la croissance.
- Les réflexions en cours sur la révision des objectifs de développement post-2015 tendent à renforcer la place de l'emploi dans ces derniers.
- Simultanément, le triple processus de révision de la SCADD, de révision de la PNE et de consolidation des acquis de la budgétisation par programme offre une opportunité évidente pour renforcer la place de l'emploi dans les stratégies nationales et sectorielles comme dans le budget de l'Etat.

7.2. Les principes essentiels pour une démarche réussie d'intégration de l'emploi

Plusieurs principes directeurs sont proposés ici afin de bien cadrer la démarche:

1. **La visibilité, la progressivité et le réalisme dans la démarche.** L'intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics ne pourra se faire que de façon progressive. Une feuille de route, étalée sur plusieurs années, doit être élaborée avec pour objectifs de bien préciser les différentes étapes et donner ainsi une visibilité d'ensemble sur les objectifs successifs à atteindre et les différents chantiers possibles (susceptibles de constituer des alternatives qui pourront être mises en œuvre en fonction des ressources disponibles). La feuille de route doit également prévoir des séquences périodiques d'évaluation des résultats atteints. Il s'agit d'opérer une montée en puissance progressive de l'emploi au sein des documents de politiques publiques et des cadres de dialogue. Ainsi, il conviendra d'éviter de lancer des initiatives susceptibles de couvrir tous les secteurs, qu'il s'agisse, par exemple, d'inclusion d'indicateurs sur l'emploi dans les plans d'action ou projets sectoriels ou encore de l'implantation de cellules emploi dans tous les ministères.
2. **Un leadership gouvernemental qui s'appuie sur une alliance entre plusieurs institutions clés.** Le leadership gouvernemental est essentiel et, dans l'état actuel des capacités institutionnelles, il doit s'appuyer sur une action portée conjointement par le MJFPE, les quatre structures clés du MEF mentionnées plus haut (DGEP, DGB, ST-SCADD, ST-BPE) et les ministères sectoriels déterminants pour l'emploi.
3. **Une coalition simultanée de partenaires au développement.** La réussite de l'intégration de l'emploi passe par le soutien d'un groupe de PTF qui adhèrent à cette priorité et sont prêts à soutenir cette intégration à différents niveaux (prise en compte dans leurs propres stratégies de coopération, soutien aux chantiers techniques proposés, encouragement à une prise en compte systématique de la dimension emploi dans les différents cadres de concertation (si le domaine est pertinent)).
4. **Une approche calée sur la chaîne de PPBSE.** L'intégration de la dimension emploi doit concerner toute la chaîne PPBSE. Il n'y a pas beaucoup de sens ainsi à développer une démarche qui ne serait centrée, par exemple, que sur la prise en compte de l'emploi dans les politiques sectorielles sans porter également sur sa traduction budgétaire. De même, le renforcement des statistiques sur l'emploi est indispensable si l'on veut mieux formuler les cibles des politiques sectorielles dans ce domaine, définir des indicateurs de performance crédibles pour les budgets programmes et disposer ensuite des données pour mesurer les résultats.
5. **L'appui du secteur privé et des partenaires sociaux.** La création d'emplois relève d'abord des dynamiques privées. Si l'on veut mieux appréhender l'emploi (données sur les effectifs, perspectives de création d'emplois nouveaux, contraintes qualitatives de la main d'œuvre...), il convient de sortir d'une vision cantonnée aux seuls projets publics. Au-delà de la seule information quantitative, l'implication des entreprises privées et de fédérations professionnelles (cadres de concertation, enquêtes...) permet de conduire à une vision pragmatique et concrète des questions d'emploi et d'influer en retour sur la pertinence des programmes proemploi proposés par le gouvernement.
6. **Une «approche menus».** Si la feuille de route peut proposer certaines étapes, il n'y a pas de processus linéaire à suivre pour renforcer la prise en compte de l'emploi. Certaines initiatives sont institutionnelles et ne réclament pas de financement particulier. C'est également le cas pour la centralisation et l'analyse de données existantes, mais actuellement éparpillées dans différents services de l'administration. D'autres activités (enquêtes ou montage de systèmes d'information spécifiques sur l'emploi par exemple) nécessitent des ressources financières dont la mobilisation est

à ce stade difficile à prévoir. D'autres enfin s'inscrivent dans des actions plus globales (par exemple, l'adjonction d'un module emploi dans des enquêtes légères). Ainsi, les propositions qui suivent forment un «menu» dans lequel on choisira les activités à mettre en œuvre en fonction de plusieurs paramètres (intérêt pour la décision publique, coût, rapidité d'atteinte des résultats...). Dans ce sens, les références temporelles et de priorisation mentionnées dans la feuille de route ci-après sont très indicatives et nécessitent d'être validées avec les institutions concernées.

7. **Une action initiale centrée sur le MJFPE.** Pour que les activités proposées rencontrent l'adhésion, il faut en premier lieu que le ministère **démontre sa capacité de changement** et son aptitude à jouer un rôle majeur dans le processus d'ensemble. Cela requiert des activités préalables qui portent aussi bien sur le diagnostic, les outils, le renforcement des capacités internes d'expertise que sur le plaidoyer. Le BIT, en coopération avec d'autres partenaires (BAD, PNUD, Banque mondiale), devrait jouer ici un rôle important.
8. **Le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs impliqués dans la budgétisation pro-emploi** (CSD et groupe thématique emploi, CNEFP et CTP, et cellule emploi). La budgétisation centrée sur l'emploi implique un ensemble d'acteurs au-delà du seul ministère chargé de l'emploi, notamment le MEF et les ministères sectoriels. Ces derniers n'ont pas d'expertise sur les questions d'emploi et doivent donc bénéficier de renforcement des capacités de façon continue et ciblée afin qu'ils soient à même de jouer leur rôle dans ce processus.
9. **Un ancrage institutionnel.** Il permet d'assurer l'engagement de tous sur le long terme; de coordonner et d'orienter l'action des différentes parties prenantes; de sécuriser l'engagement politique au plus haut niveau, notamment du MEF; et de faciliter l'internalisation et l'appropriation des questions d'emploi par tous.

7.3. L'identification initiale d'actions potentielles et la feuille de route

Le tableau 6 propose une liste initiale d'actions potentielles susceptibles d'améliorer, dans différents domaines, la prise en compte de l'emploi dans les documents de politique publique, les budgets et les cadres de concertation relevant de la chaîne PPBSE.

Pour chaque action, un ordre de priorité – de 1 (1^{re} priorité) à 3 (plutôt envisageable sur le moyen terme et en fonction de la mobilisation effective de ressources) – est proposé ainsi qu'une période de réalisation.

On notera que, compte tenu du lien étroit entre les outils de programmation budgétaire et les cadres de planification, notamment sectorielle, la feuille de route inclut des actions qui se situent en amont du budget stricto sensu.

Ces actions s'organisent autour de **neuf «points d'entrée»**:

1. le renforcement du cadre institutionnel, le plaidoyer et la sensibilisation;
2. l'élaboration de la nouvelle PNE;
3. l'emploi dans la SCADD (évaluation d'impact et révision de la SCADD; matrices de performances) et la planification sectorielle;
4. l'emploi dans le processus et les outils budgétaires, notamment dans la circulaire budgétaire et les débats d'orientation budgétaire;
5. l'emploi dans le PIP et le cycle national de gestion des projets;
6. l'information statistique pour le suivi de l'emploi;

7. l'emploi dans les programmes des PTF;
8. le renforcement des capacités (guides méthodologiques et formations);
9. l'extension de l'approche (projet sur la budgétisation proemploi).

Ces points d'entrée se décomposent en un nombre variable d'actions, elles-mêmes d'envergure très différente, puisqu'elles vont d'une simple revue de document (en lien avec la révision de la SCADD par exemple) à l'élaboration de guides méthodologiques en passant par des actions de sensibilisation auprès de publics divers (haut management, cadres de l'administration publique, parlementaires...).

La discussion sur ces différentes actions et la réalisation d'analyses successives dans différents domaines (planification, programmation budgétaire, systèmes d'information...) doit conduire à enrichir la réflexion globale et à tester et/ou préciser les concepts et outils qui seront proposés notamment dans le guide sur la budgétisation proemploi.

Pour 2015, il est proposé que les actions se concentrent, avec l'appui du BIT, sur les quatre premiers points d'entrée qui concernent respectivement: i) le renforcement du cadre institutionnel, le plaidoyer et la sensibilisation; ii) l'élaboration de la nouvelle PNE (ou de la politique sectorielle du nouveau secteur de planification qui doit inclure l'emploi); iii) l'emploi dans la SCADD; et iv) l'emploi dans le processus et les outils budgétaires. Le second point d'entrée est surtout retenu en tant qu'opportunité pour réfléchir sur l'amélioration de la méthodologie d'élaboration de la PNE (cadrage budgétaire d'ensemble et chiffrage des coûts, articulation avec le BPE...).

Ainsi, l'emploi dans le PIP pourra faire l'objet d'actions ultérieures; l'information statistique apparaît un thème résultant d'une analyse par exemple des besoins en indicateurs retenus dans les politiques sectorielles ou les budgets programmes; l'emploi dans les PTF nécessite en amont un travail probablement assez long de sensibilisation et un plaidoyer qui vienne plutôt du gouvernement qui aura testé en interne des démarches proemploi avant de les suggérer aux partenaires; une période d'au moins six mois apparaît nécessaire avant de proposer des formations d'envergure; enfin, dans l'immédiat, il paraît peu réaliste d'envisager une mobilisation conséquente autour d'un projet sur la budgétisation proemploi alors que cela peut devenir un objectif pertinent à partir de 2016. Il convient en effet de remplir différents préalables: renforcement de l'argumentaire pour la BSE; mise au point de directives méthodologiques; production de notes de capitalisation conduisant à opérationnaliser certains segments de l'approche BSE.

Dans ce séquençage, il faut non seulement tenir compte du délai de mise au point d'outils nouveaux et d'apprentissage, mais également du fait que les cadres des ministères doivent s'approprier des réformes de grande envergure telles que celles relatives à la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA. Il importe donc d'**être sélectif et modeste dans les activités qui seront engagées.**

Après amendement et validation de la feuille de route, une budgétisation indicative pourra être proposée pour les activités couvrant déjà le reste de l'année 2015.

Tableau 6. Ebauche de feuille de route pour l'amélioration de la prise en compte de l'emploi dans les politiques et budgets publics

Actions identifiées	Priorité	Institutions responsables	PTF potentiels	Période	Observations
1. Le renforcement du cadre institutionnel, plaidoyer, sensibilisation					
Formalisation d'une alliance entre le MJFPE et le MEF et les ministères sectoriels concernés, et sécurisation de cette collaboration à travers un mécanisme institutionnel adéquat	1	MJFPE (DGPE, DGESS) et MEF (DGEP, STN-SCADD, ST-BPE, DGB)	BIT	juil. 2015 -oct. 2015	L'«alliance» peut être formalisée à travers une convention qui établit les principes et priorités opérationnelles de collaboration et d'échanges d'informations (en lien avec le comité interministériel en charge de piloter la PNE)
Plaidoyer pour l'intégration de l'emploi dans la chaîne PPBSE (incluant une communication en Conseil des ministres centrée sur la SCADD2 et le budget de l'Etat)	1	MJFPE, MEF	BIT, PNUD	juil. 2014 -oct. 2015	Notes de plaidoyers synthétiques basées sur les engagements internationaux, les bonnes pratiques, la priorité nationale à accorder à l'emploi et le constat des carences en matière de prise en compte de l'emploi dans les politiques et budgets nationaux
Capitalisation de l'expérience sur le genre et échanges de bonnes pratiques pour tirer des leçons de ce qui a marché ou non	1	MJFPE, MEF, ministères en charge de la promotion du genre	BIT, PNUD, ONU Femmes	oct. 2015 -2016	Peut être une opportunité pour montrer à la fois l'importance et la complémentarité des dimensions «transversales» du développement
Mise en place des cellules emploi (avec TDR précis; sélectivité suggérée)	1	MJFPE, autres ministères	BIT	2015-2018	Il est suggéré une montée en charge progressive du dispositif afin d'évaluer d'abord son efficacité sur un certain nombre de ministères pilotes avant sa généralisation
Actions de sensibilisation	2	MJFPE, autres ministères, Parlement	BIT	2015-2018	A préciser ultérieurement

Actions identifiées	Priorité	Institutions responsables	PTF potentiels	Période	Observations
2. L'élaboration de la nouvelle PNE					
Clarification du cadre de pilotage pour la révision, mise en œuvre et suivi de la PNE, et renforcement des capacités des parties prenantes (CSD, cellule d'appui, etc.)	1	MJFPE , CNEFP	BIT	2015	Occasion de consolider l'articulation entre la PNE et les dispositifs de pilotage respectifs de la SCADD et du BPE
Formation des acteurs impliqués dans le processus de révision de la PNE assurée par la DGEP sur la base du Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles	1	DGPE, CNEFP	BIT	2015	Renforcement de l'approche programme
Diagnostic de l'emploi	1	DGPE, DGESS	BIT	2015	Recensement de l'existant et des connaissances disponibles, et lancement d'études supplémentaires éventuelles
Objectifs, priorités et stratégies – descriptif des programmes proposés	1	DGPE, CNEFP	BIT	2015	Intervention du/des consultant(s) budgétisation proemploi sur la vérification de la cohérence de la structure de programmes de la nouvelle PNE avec la structure de programmes du BPE
Plan d'action opérationnel, budgétisation et cadre de suivi-évaluation	1	DGPE, CNEFP	BIT	2015	Intervention du/des consultant(s) budgétisation proemploi sur le chiffrage de la PNE
3. L'emploi dans la SCADD (évaluation d'impact et révision de la SCADD, matrices de performances) et planification sectorielle					
Revue de performance de la SCADD du point de vue de l'emploi	2	STN-SCADD, DGPE	BIT	3 ^e trim. 2015	Analyse effectuée sur un périmètre prédéfini des actions prioritaires de la SCADD. A mettre en œuvre sur la base d'une enquête légère portant sur les fonds/projets à impact élevé sur l'emploi. Période couverte: 2011-2014. Ne serait pas retenue à ce stade
Note méthodologique sur la prise en compte de l'emploi dans les travaux des CSD	1	DGPE, DGESS, DGEP	BIT, PNUD	2 ^e sem. 2015	La note doit être brève, sous la forme d'une fiche de référence (check-list) pour s'assurer que dans chaque groupe de travail – CSD – la dimension emploi est correctement prise en compte aux différentes étapes de la formulation et du suivi de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie

Actions identifiées	Priorité	Institutions responsables	PTF potentiels	Période	Observations
Prise en compte de l'emploi dans le cadre de la rédaction du projet de SCADD 2016-2020	1	STN-SCADD, DGPE, DGESS, CSD/JFPE et groupe thématique emploi, cellules emploi	BIT, PNUD,	3 ^e et 4 ^e trim. 2015	Déjà acquis sur le principe (entretiens de la mission avec le STN-SCADD). Devrait se concrétiser par: i) un appui à l'équipe de rédaction; ii) la revue des <i>drafts</i> successifs; iii) l'envoi de notes méthodologiques pour prendre en compte l'emploi dans le processus/les documents de stratégie nationale Points importants: emploi dans le profil de pauvreté; emploi dans les scénarios alternatifs de croissance; référence à l'emploi dans les politiques sectorielles; indicateurs et cibles liés à l'emploi... Intervention à adapter en fonction du calendrier effectif de préparation de la SCADD 2
Analyse des matrices de performance de la SCADD du point de vue de l'emploi	1	STN-SCADD, DGPE	BIT	2015-2018	Activité récurrente (matrices glissantes) et devant déboucher sur une attention plus grande portée aux mesures à fort impact sur l'emploi

4. L'emploi dans le processus et les outils budgétaires, notamment dans la circulaire budgétaire et les débats d'orientation budgétaire

Réactivation du GTI sur l'emploi et le budget (après révision de sa composition et de ses missions opérationnelles)	1	DGPE, MEF	BIT	fin sept. 2015	Groupe institué par décret (oct. 2009) réunissant les acteurs clés de la budgétisation proemploi (MEF, MJFPE et ministères sectoriels) Revoir la composition du groupe au préalable
Pointage des programmes et actions du BPE en vue d'identifier un périmètre budgétaire à fort impact sur l'emploi	1	DGPE, MEF (ST/BPE)	BIT, PNUD	2015-16	Voir première analyse exploratoire produite dans le rapport (annexes 5 et 6)
Revue des indicateurs de performance du BPE (pertinence, mesurabilité annuelle, fiabilité des données pour les indicateurs renseignés) et proposition d'inclusion conditionnelle d'indicateurs sur l'emploi	1	DGPE, MEF (ST/BPE)	BIT, PNUD, BAD	2015-16	Voir annexe 6 pour une première analyse Possibilité au départ de proposer la mention d'au moins un indicateur d'emploi par ministère ou de certaines mesures du Mémoire sur les mesures sociales ou de la matrice de performance de la SCADD.
Renforcement de la cohérence et de la qualité du BPE du MJFPE (notamment du point de vue de l'articulation entre dépenses et cibles en matière d'emploi)	1	DGPE, MEF (ST/BPE)	BIT, PNUD, BAD	2015-16	Analyse préliminaire à effectuer suite à la mission de terrain
Revue actualisée des dépenses publiques ciblées sur l'emploi	1	DGPE, MEF (ST/BPE)	BIT, PNUD, BAD	2016 ou 2017	Analyse des dépenses de l'ensemble des départements ministériels à partir du périmètre défini précédemment (revue couvrant les années 2012-2015 ou 2012-2016)

Actions identifiées	Priorité	Institutions responsables	PTF potentiels	Période	Observations
Intégration de la nouvelle PNE dans les budgets programmes sectoriels	2	DGPE, MEF (ST/BPE)	BIT, PNUD	2015-2018	A effectuer par étapes au cours des cycles annuels de préparation du BPE
Prise en compte de l'emploi dans le DOB	2	DGPE, MEF (ST/BPE), Parlement	BIT, PNUD, BAD	2015-16	A mettre en œuvre en fonction de l'introduction de cette innovation de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA de l'UEMOA relative aux lois de finances
Constitution d'un groupe de parlementaires-relais pour le plaidoyer	2	DGPE, MEF (ST/BPE), Parlement	BIT, PNUD, BAD	2015-16	
Appuis ponctuels aux travaux de la commission parlementaire en charge du développement économique	3	DGPE, MEF (ST/BPE), Parlement	BIT, PNUD, BAD	2015-16	
5. L'emploi dans le PIP et le cycle national de gestion des projets					
Analyse du PIP 2015-2017 et identification d'un bloc de suivi prioritaire pour l'emploi (BSPE)	2	DGPE, DGEP	BIT, PNUD, BAD	2015-16	Analyse à compléter à partir des éléments du présent rapport et de compléments obtenus pendant la mission de terrain
Collecte de données sur l'emploi auprès des directions de projets relevant du BSPE	3	DGPE, DGEP	BIT, PNUD, BAD	2016-2018	Objectif d'évaluation d'impact des PIP en termes d'emplois directs et indirects
Inclusion dans les critères de sélection et de priorisation des projets/programmes de leur effet sur l'emploi	3	DGPE, DGEP	BIT, PNUD, BAD	2016-2018	A consolider dans le cadre de la circulaire budgétaire. A voir avec le Comité de sélection des investissements
Révision des fiches de projets du PIP pour inclure, pour les projets pertinents, des informations à collecter sur l'emploi	3	DGPE, DGEP	BIT, PNUD, BAD	2016-2018	
6. L'information statistique pour le suivi de l'emploi					
Collecte systématique des données sur l'emploi dans le cadre des enquêtes de conjoncture	3	DGPE, ONEF, INSD	BIT, PNUD, BAD	2016-2018	
Intégration d'un module emploi dans l'enquête multisectorielle sur les ménages pour suivre les indicateurs emploi sur une base annuelle permanente	3	DGPE, ONEF, INSD	BIT, PNUD, BAD	2017?	A lancer dans le cadre de la prochaine enquête ménages
Collecte et centralisation de toutes les données et analyses sur l'emploi produites au niveau national	3	DGPE, ONEF, INSD	BIT, PNUD, BAD	2016-2018	

Actions identifiées	Priorité	Institutions responsables	PTF potentiels	Période	Observations
7. L'emploi dans les programmes des PTF					
Revue des contributions des programmes des bailleurs à la PNE et/ou à des actions à fort impact sur l'emploi	3	MJFPE, MEF, PTF	BIT, PNUD, BAD	2016-2018	Conditionné à un accord des PTF sur la démarche Inclut une analyse initiale sur deux PTF pilotes
Ediction de normes nationales pour la prise en compte de l'emploi dans les programmes de coopération	3	MJFPE, MEF, PTF	BIT, PNUD, BAD	2016-2018	
8. Le renforcement des capacités (guides méthodologiques et formation)					
Guide sur l'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles	3	DGPE, DGPE	BIT, PNUD, BAD	2015-2016	Susceptible de donner lieu au final à un guide consolidé sur l'intégration de l'emploi dans la chaîne PPBSE
Guide (national) sur la budgétisation proemploi	3	ST/BPE, DGPE	BIT, PNUD, BAD	2016	Après validation du guide actuellement en préparation au BIT (voir supra)
Formation sur les guides d'un noyau critique de cadres	3	DGPE, DGESS, DGPE, ST/BPE, DGB	BIT, PNUD, BAD	2016-2018	
Formation sur l'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles	3	DGPE/MJFPE, DGESS/MJFPE, Services des MT	BIT, PNUD, BAD	2015-2018	En fonction des calendriers de révision de politiques sectorielles
9. Extension de l'approche (projet sur la budgétisation proemploi)					
Sensibilisation des principaux partenaires sur l'intégration de l'emploi dans les politiques et budgets publics et constitution d'un noyau dur de PTF autour d'une démarche proemploi	3	MJFPE	BIT, PNUD, BAD	2017->	
Préparation d'un document de projet sur la budgétisation proemploi à soumettre pour financement aux PTF présents au Burkina et mobilisation des ressources	3	MJFPE	BIT, PNUD, BAD	2017->	

Annexes

Annexe 1. Base documentaire

Stratégie nationale de développement, cadres de dialogue, Mémoire sur les mesures sociales...

Documents généraux

- MEF (2014a): Note d'orientation pour la révision de la SCADD (*draft*), STN/SCADD, Ouagadougou.
- (2014b): *Mémoire sur les mesures sociales*, STN/SCADD, Ouagadougou (disponible sur le site Web du MEF http://www.finances.gov.bf/index.php?option=com_edocman&view=document&id=315&catid=98&Itemid=190).
 - (2014c): Processus de suivi de la SCADD: cadre de suivi-évaluation des cadres sectoriels de dialogue
 - Questionnaire pour l'évaluation des CSD, STN/SCADD, Ouagadougou.
 - (2013a): Matrice de performance de la SCADD 2014-2016, STN/SCADD, Ouagadougou.
 - (2013b): SCADD – Rapport de performance de l'année 2013, version provisoire, STN/SCADD, Ouagadougou, 14 avril 2013.
 - (2013c): SCADD – Rapport de performance de l'année 2012, STN/SCADD, Ouagadougou, août 2013.
 - (2012): Matrice de performance de la SCADD 2012-2015, STN/SCADD, Ouagadougou.
 - (2010): Stratégie de croissance accélérée et de développement durable 2011-2015 (SCADD 2011-2015), STN/SCADD, Ouagadougou.
 - TDR sur l'évaluation d'impact 2011-2013 de la SCADD, STN/SCADD, Ouagadougou.

Documents spécifiques sur la jeunesse, la formation professionnelle et l'emploi

- MEF (2014a): *Rencontre de cadrage de la préparation de la revue sectorielle annuelle du CSD/JFPE*, projet de rapport, STN/SCADD, Ouagadougou, 13 janvier 2014.
- (2014b): *Compte-rendu de la revue annuelle de la SCADD*, contribution des PTF du CSD/JFPE à l'aide-mémoire conjoint des partenaires, préparé par le chef de file des PTF (Luxembourg) en consultation avec les PTF du secteur, STN/SCADD, Ouagadougou, 29 avril 2014.
- MJFPE (2014a): Projet de matrice des indicateurs de performance sectoriels 2014-2017, Ouagadougou, février 2014.
- (2014b): Projet de matrice des mesures et actions sectorielles 2014-2017, Ouagadougou.
 - (2014c): Projet de rapport sectoriel de performance annuel 2013 du secteur jeunesse, formation professionnelle et emploi, Ouagadougou.
 - (2014d): TDR de la revue annuelle du secteur jeunesse, formation professionnelle et emploi, Ouagadougou.
 - (2013): *Rapport de performance à mi-parcours du secteur jeunesse, formation professionnelle et emploi au 1^{er} semestre 2013*, Ouagadougou, septembre 2013.

Budget de l'Etat et PIP

Budget

MEF (2013): Budget programme de l'Etat (consolidé) 2014-2016, STN/BPE, Ouagadougou.

MJFPE (2013): Budget programme 2014-2016, Ouagadougou.

PIP

Fiches de projet PIP

Rapports semestriels de suivi du PIP.

MEF (2014a): *Rapport de mise en œuvre des projets et programmes prioritaires – Bilan au 31 décembre 2013*, DGEP, Ouagadougou, janvier 2014.

— (2014b): Bilan PIP 2013 au 31 décembre 2013, Ouagadougou, mars 2014.

— (2014c): Inventaire des projets et programmes prioritaires: situation actualisée 2014, Ouagadougou.

Politiques de l'emploi

BIT; MEF et MFPE (2014): Présentation et compte-rendu de l'atelier sur les PNE, Ouagadougou, avril 2014

Bourdet, Y et Zerbo, A. (2013): Bilan du plan d'action opérationnel de la Politique nationale de l'emploi, MJFPE/BIT, Ouagadougou, novembre 2013.

DGPE: TDR des points focaux sur l'emploi, Ouagadougou.

MEF (2014): Revue annuelle 2014 de la SCADD, communication sur la problématique de la création d'emplois au Burkina Faso, CNP/SCADD Ouagadougou, 29 avril 2014.

— (2013): Bilan de la Politique nationale de l'emploi, Ouagadougou, décembre 2013.

— (2008): Politique nationale de l'emploi, Ouagadougou, mars 2008.

MJFPE (2012a): Réponses aux questions orales relatives à l'emploi, 1re session ordinaire de l'année 2012 de l'Assemblée nationale, Ouagadougou, avril 2012.

— (2012b): Rapport des travaux de la session ordinaire de l'année 2012 du Conseil national de l'emploi et de la formation professionnelle, novembre 2012.

Stratégies et plans d'action régionaux de l'emploi (13 régions)

Autres politiques liées étroitement à l'emploi

MAHR/MEDD/MRAH: Programme national du secteur rural (PNSR).

MEF/MENA/MESS/MJFPE: Stratégie de généralisation de la formation professionnelle (validée).

— MJFPE: Politique nationale de la jeunesse – draft (diagnostic et options de politique).

Programmes/projets à fort contenu d'emploi

Banque mondiale (2011): *Projet Emploi jeune et développement des compétences (PEJEDEC)*.

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

MJFPE (2013a): *Présentation du projet Emploi jeune et développement des compétences (PEJEDEC)* par J. Kaboré, DG/PE, mai 2013.

— (2013b): *Dépliant du PARPED (sous-programme Augmentation de revenus et promotion de l'emploi décent en faveur des femmes et des jeunes)*, DGPE-DGSI.

— (2011): *Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE)*, *draft* final, octobre 2011.

— (2006): *Programme national de volontariat du Burkina Faso (PNVB)*.

Projet Pôle de croissance de Bagré (voir le site de Bagrépôle, <http://bagrepole.com>).

Etudes sur l'emploi

BAD; Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies; Commission de l'Union africaine (CUA); OIT (2014): *Cartographie et diagnostic de l'emploi des jeunes au Burkina Faso*, rapport définitif, octobre 2014.

BIT (2012): *Burkina Faso: Vers une stratégie de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre*, OIT/UE/Burkina Faso/R.5, un projet OIT/UE, Genève.

Bourdet, Y. et Zerbo, A. (2013): *Bilan de la politique nationale de l'emploi*, Ouagadougou, MJFPE, décembre 2013. Ouedraogo L. et Zerbo A. (2008): *Fonctionnement et politiques du marché du travail au Burkina Faso*, BIT, octobre 2008.

Centre international de formation de Turin (2011): *Revue technique et institutionnelle sur les systèmes d'information sur le marché du travail (SIMT) au Burkina Faso*, Afristat, mars 2011.

D'Achon, E. et Pagès, N. (2010): «*Employment at the heart of the national development strategy: the role of the MDG employment indicators*», *Towards Decent Work in sub-Saharan Africa Monitoring MDG Employment Indicators*, (chap. 8).

Dalbera, C. (2011): *Promotion du travail décent en Afrique. Renforcer les liens entre l'éducation, le développement des compétences et l'emploi dans les secteurs formel et informel: le cas du Burkina Faso*. rapport final d'étude, Banque mondiale, août 2011.

MJFPE (2012): *Réflexion sur la réforme des fonds nationaux de financement placés sous la tutelle technique du ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi*, Ouagadougou, février 2012.

ONEF (2005): *Etudes sur les créneaux porteurs*, Ouagadougou.

Zerbo, A. et Zida, Y. (2012): *Développement humain et travail décent, Rapport national sur le développement humain – Burkina Faso 2012*, PNUD.

Guides sur les politiques sectorielles

BIT (2012): *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi*, Département des politiques de l'emploi, Genève, DGEP/MEF-PNUD (2011): *Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles*.

MEF (2011a): *Guide d'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles*, DGEP, Ouagadougou, 2011.

— (2011b): *Guide d'intégration des droits humains dans les politiques sectorielles*, Ouagadougou, juin 2011.

— (2011c): *Guide d'intégration du genre dans les politiques sectorielles*, Ouagadougou, septembre 2011.

— (2011d): *TDR pour l'élaboration d'un guide sur l'intégration de l'emploi dans les politiques sectorielles*.

Sources statistiques

Bureau d'études pour l'emploi et le développement économique (2010): *Enquête Emploi – Ouagadougou*, 2010.

— et MJFPE (2013): *Bulletin d'informations statistiques 2011-2013*, DGESS, Ouagadougou.

INSD (2013): *Annuaire statistique 2012 – Edition 2013*, Ouagadougou.

— (2007): *Recensement général de la population et de l'habitation de 2006 du Burkina Faso*, Ouagadougou.

— et MEF (2012): *Burkina Faso – Enquête annuelle sur les conditions de vie des ménages au Burkina Faso en 2007 (EA/QUIBB 2007)*, Ouagadougou.

Autres

Décret relatif à l'organigramme type des DGESS.

DGEP/MEF (2012): *Secteurs de planification au Burkina Faso*, Ouagadougou, juillet 2012.

— ONEF(2005): *Etudes sur les créneaux porteurs*, Ouagadougou.

Annexe 2. Place de l'emploi dans la SCADD

1. Document de stratégie

a) Diagnostic

- La question de l'emploi est intégrée dans le diagnostic de la SCADD en s'appuyant sur les données disponibles à l'époque (EPCVM 1998 et 2003 et EA/QUIBB 2005 et 2007) et sur une étude – certes un peu ancienne déjà au moment de la formulation de la SCADD. La place accordée à l'emploi (une demi-page; p. 19) reste néanmoins limitée. A titre indicatif, un volume deux fois plus important est dédié à la gouvernance administrative ou aux inégalités de genre.
- Il est évoqué d'«importants programmes de promotion de l'autoemploi qui ont créé de nombreuses opportunités» sans plus de précisions.
- La perspective d'emplois verts est indiquée à propos des changements climatiques (p. 30).
- Le diagnostic met enfin l'accent sur le défi majeur représenté par la structure de l'économie avec «une prépondérance des secteurs, notamment tertiaires, à faible concentration de pauvreté et à faible création d'emplois, sans que des politiques vigoureuses de redistribution assurent le transfert des bénéfices fiscaux au profit des pauvres ou de leurs secteurs de production».

b) Objectifs et orientations stratégiques

S'agissant des fondements de la stratégie, il est indiqué que «l'orientation principale de l'étape à venir porte sur l'affermissement des bases de l'économie et le renforcement de son potentiel à réaliser un rythme de croissance accéléré, à même de répondre au double objectif d'amélioration du revenu et de création d'emplois, et de consolidation des fondements d'un développement durable» (p. 34).

L'emploi ne figure pas dans les huit objectifs spécifiques retenus pour la stratégie. On le retrouve toutefois évidemment dans la référence faite aux OMD (p. 37) au titre de la Cible 1B de l'objectif 1 (Atteindre le plein-emploi productif et un travail décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes) avec ses deux indicateurs (Taux de croissance du PIB par personne occupée; ratio population urbaine employée/population urbaine active totale).

La SCADD reconnaît; i) la nécessité de mettre en place une croissance propauvres intensive en emplois (pp. 19, 34, 35 et 42); et ii) le caractère transversal de l'emploi. Ainsi, le gouvernement entend «mettre en œuvre des actions ayant un impact significatif sur la réduction de la pauvreté par la création d'emplois», actions qui «toucheront notamment le secteur agricole, le secteur des infrastructures et le secteur de l'artisanat» (p. 42). Cependant, la SCADD **ne précise pas comment opérationnaliser cette croissance propauvres intensive en emplois**, et l'emploi reste de fait cantonné dans l'axe sur la consolidation du capital humain. En particulier, **les développements consacrés aux secteurs** cités plus haut – **à l'exception de l'artisanat** (où l'on trouve la seule donnée dans tout le document sur des effectifs d'emplois¹ – **ne font aucune mention explicite à l'emploi.**

La SCADD mentionne le PAO/PNE comme politique à mettre en œuvre pour la période 2011-2015 et, en ce qui concerne la déclinaison des priorités de la stratégie, la section «Emploi et accroissement des revenus» (p. 52), présentée dans l'axe 2 (Consolidation du capital humain et promotion de la protection sociale), développe les priorités en matière d'emploi. Il est ainsi question de cibler la création d'emplois pour accroître les revenus en s'appuyant sur la mise en œuvre de la PNE et la politique de la jeunesse. Cependant, au lieu d'une diffusion des priorités

¹ «L'artisanat présente un fort potentiel économique et de création d'emplois. Il emploie actuellement, près d'un million de personnes dont la moitié constituée de femmes» (p. 45).

d'emploi dans les différentes sections sectorielles les plus concernées, la SCADD ne fait que recopier, peu ou prou, les orientations stratégiques de la PNE: «renforcer les contributions des politiques macroéconomiques et sectorielles à la création d'emplois et à l'amélioration de leur qualité (travail décent); renforcer la dynamique de la création d'emplois, en utilisant des moyens d'action spécifiques qui stimulent l'emploi et en améliorent la qualité; améliorer l'employabilité, en favorisant d'une part l'accès à l'emploi, grâce à la formation professionnelle, et d'autre part l'adéquation entre la formation professionnelle et la réalité du marché du travail; améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail, afin de mieux le maîtriser et lui faire jouer un rôle plus concret dans l'accès à l'emploi». La SCADD ajoute néanmoins une dernière orientation: renforcer les structures d'appui à l'entrepreneuriat, notamment en matière d'appui-conseil et de financement.

On retrouve l'emploi dans la section Education, enseignement et formation techniques et professionnels (p. 53) à propos de la Politique nationale d'enseignement et de formation techniques et professionnels (PN/EFTP) et de son premier plan d'action 2011-2015 qui prévoit la mise en œuvre de «mécanismes d'accompagnement à l'emploi et à l'autoemploi, en lien avec la politique de promotion de l'emploi (fonds d'apprentissage, appui aux mécanismes de microcrédit, aide à l'installation, création de pépinières d'entreprises...)).

Enfin, s'agissant du cadre logique (annexe 2 de la SCADD), on trouve l'emploi qui apparaît comme une action spécifique (Promouvoir la création d'emplois pour les pauvres) dans le programme Développement et mise en œuvre d'un modèle de croissance accélérée de l'axe 1 (Développement des piliers de la croissance accélérée). Puis l'emploi réapparaît cette fois comme un programme (Création d'emplois et accroissement des revenus) dans l'axe 2 sur la consolidation du capital humain et la promotion de la protection sociale. Les actions mentionnées ne sont pas déclinées de façon opérationnelle et ramènent plutôt à des objectifs: «renforcer les contributions des politiques macroéconomiques et sectorielles à la création d'emplois et à l'amélioration de leur qualité (travail décent), renforcer la dynamique de la création d'emplois [...]; améliorer l'employabilité [...]; améliorer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail [...]; etc.».

Bien entendu, l'emploi est potentiellement impacté par de nombreuses autres actions, par exemple: diversifier les filières de production; promouvoir des pôles de croissance autour des zones minières; encourager l'émergence de PME artisanales; mettre en œuvre la politique nationale de développement du tourisme; promouvoir les PME/PMI; faciliter l'émergence d'entreprises de transport; réhabiliter et construire des routes, pistes, voies ferrées, etc.

2. Matrice de performance de la SCADD

a) Matrice de performance 2012-2015 (juillet 2012)

Dans la première matrice de performance, qui couvre la période 2012-2015, 9 mesures ou actions sur 30 sont susceptibles d'avoir un impact significatif – direct ou indirect – sur l'emploi.

- M1. Projet pôle de croissance de Bagré;
- M2. Programme national du secteur rural;
- M6. Projets intégrés de la sphère de Tembao (développement des mines);
- M7. Agence nationale de promotion de l'artisanat et opérationnalisation du fonds touristique;
- M8. Opérationnalisation du fonds d'industrialisation;
- M9. Libéralisation de l'accès au fret routier et contractualisation pluriannuelle des travaux d'entretien courant du réseau routier (fonds routier 2e génération);
- M12. Réalisation du programme de construction de 10 000 logements sociaux et économiques;

- M15. Stratégies et plans d'action régionaux de l'emploi dans 13 régions du Burkina – révision du PAO de la PNE;
- M26. Mise en place du Fonds national genre (composante 4 du Programme spécial de création d'emplois au profit des jeunes et des femmes).

Cependant, l'emploi ne semble pas être vraiment présent en tant que dimension essentielle pour le suivi de ces différentes mesures. Par exemple, le suivi de la mesure M12 ne prend pas en compte les créations d'emplois attendues du programme de construction de 10 000 logements. Le seul indicateur cité ayant trait à l'emploi suivi dans le cadre de la matrice est l'effectif des salariés (H/F) déclarés à la CNSS.

b) Matrice de performance 2015-2017 (mai 2014)

Dans cette dernière matrice, les mesures suivantes peuvent paraître importantes du point de vue de l'emploi:

- M1. Promotion des pôles de croissance (élaboration du document de projet du pôle minier du Sahel, poursuite du développement des pôles de croissance);
- M3. Mise en place d'un fonds de développement agricole;
- M4. Mise en place d'un mécanisme d'appui à la promotion des PME/PMI du secteur rural;
- M5. Création et opérationnalisation du Fonds de développement touristique et du Fonds de promotion de l'artisanat;
- M8. Opérationnalisation du Fonds d'industrialisation – développement de zones industrielles à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso;
- M12. Production annuelle de 1 500 logements;
- M15. Recrutement de jeunes pour des travaux HIMO, offre de formations techniques et professionnelles spécifiques au profit des jeunes;
- M26. Opérationnalisation du guichet d'appui à l'entrepreneuriat féminin et du Fond de garantie pour les femmes.

Pour chacune de ces mesures, il conviendrait d'évaluer les créations d'emplois, au moins directes, soit en définissant directement une cible (pour les travaux HIMO par exemple) ou en proposant une hypothèse simple liant le principal produit attendu et la création d'emplois (pour le programme de 1 500 logements par exemple). Le suivi des mesures devrait faire l'objet d'une appréciation systématique des emplois créés en lien avec l'état d'exécution de chacune des mesures.

Annexe 3. Analyse rapide des politiques des secteurs de l'agriculture et des infrastructures du point de vue de l'emploi

Cette analyse rapide a été effectuée à partir des documents consignés dans le système d'information des politiques sectorielles (<http://www.sips.gov.bf/>). Elle consiste à: i) apprécier le nombre d'occurrences du mot «emploi» dans la stratégie considérée et analyser sommairement le contenu des sections se référant à l'emploi afin d'apprécier l'importance de ce thème dans la politique sectorielle; et ii) identifier les indicateurs portant sur l'emploi dans le système de suivi-évaluation de la politique sectorielle.

1. Secteur de l'agriculture (ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire)

Trois documents de politique sectorielle sont mentionnés pour le ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (MASA): le **PNSR 2011-2015** (publié en mai 2012), un document de développement du monde rural (non présent dans la base d'informations) et le document de Stratégie de développement rural à l'horizon 2014 (produit en 2004 et donc ancien). L'analyse porte donc sur le PNSR.

a) Occurrences du mot «emploi» et analyse de contenu

Bien qu'il concerne le secteur présenté par ailleurs comme la locomotive de l'économie burkinabé, le PNSR ne mentionne que sept fois le terme «emploi» (dans un document de 67 pages): pp. 8, 30, 39, 40, 49, 58 et 60.

Dans l'**analyse du contexte**, il n'est fait mention qu'une seule fois de l'emploi, à propos des différents cadres stratégiques existants. Il y est indiqué que la Stratégie nationale de développement durable de l'agriculture irriguée «vise à impulser le secteur de l'irrigation comme moyen de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire des ménages et contribuer fortement à l'emploi».

S'agissant des **six objectifs spécifiques** du PNSR, on note qu'aucun ne se réfère à l'emploi. La création d'emplois est en quelque sorte un effet implicite lié à l'atteinte de deux objectifs spécifiques, celui de la croissance sectorielle («assurer une croissance forte du produit intérieur brut agricole») et celui de la réduction de la pauvreté («réduire considérablement la pauvreté en milieu rural»).

Le PNSR s'articule autour de **13 sous-programmes** regroupés autour de cinq axes: 1) Amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaires; 2) Augmentation des revenus des populations rurales; 3) Développement durable et gestion des ressources naturelles; 4) Amélioration de l'accès à l'eau potable et du cadre de vie; 5) Développement du partenariat entre les acteurs du monde rural.

Aucun des sous-programmes, à une exception près, ne mentionne la création d'emplois dans leurs objectifs, et seulement deux sous-programmes font référence dans leur descriptif à l'emploi: le sous-programme 3.4 (Développement des productions forestières, fauniques et halieutiques) et le sous-programme 4.2 (Assainissement de l'environnement et amélioration du cadre de vie). Pour le premier sous-programme, la création d'emplois est présentée comme un défi, à côté de l'accroissement des revenus, de la préservation et de la valorisation de la diversité biologique, etc. Le second est le seul à formuler un objectif explicite lié à l'emploi en proposant de «promouvoir un environnement sain et la création d'emplois verts à travers l'amélioration de la qualité du cadre de vie». Il y est précisé notamment que la promotion des aménagements paysagers (action 2) permettra de créer 2 600 emplois verts décents d'ici à 2015.

Des sous-programmes comme celui du développement durable des productions agricoles, celui de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des productions animales ou encore celui de la promotion de l'économie agricole n'évoquent pas une fois explicitement la question de l'emploi.

L'emploi est évoqué dans la section consacrée à l'analyse économique et financière du programme: la création d'emplois est citée parmi les **bénéfices économiques et sociaux** du PNSR au même titre que l'accroissement de la production et des revenus des populations rurales, une forte contribution au PIB et des effets d'entraînement pour le reste de l'économie. On soulignera que, à la différence des autres bénéfices, l'emploi ne donne pas lieu à la formulation d'hypothèses d'évolution quantifiée.

b) Indicateurs de suivi

Le cadre de résultats du PNSR (annexe 1 du document) montre d'abord qu'aucun résultat global (ni indicateur lié à ces derniers) ne fait référence à l'emploi. Autrement dit, on a des cibles concernant l'accroissement moyen du PIB agricole, l'amélioration de la balance commerciale agricole et alimentaire, la sécurité et la souveraineté alimentaire, la pauvreté en milieu rural (exprimée par rapport à l'évolution de l'incidence de la pauvreté) ou encore l'amélioration de la couverture végétale, mais aucune sur l'emploi.

En outre, sur 125 indicateurs recensés dans le cadre de résultats, deux seulement concernent l'emploi. Ceux-ci renvoient aux deux sous-programmes déjà évoqués (voir paragr. 3.4 et 4.2) et mesurent:

- la création d'emplois dans les filières forestières (50 pour cent de femmes): 50 000 emplois nouveaux attendus entre 2010 et 2015 (passage de 77 000 à 127 000 emplois);
- la création d'emplois verts décents: 2 600 emplois nouveaux attendus (passage de 3 400 à 6 000 emplois).

2. Secteur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA))

Le cadre stratégique sectoriel en vigueur est la POSICA 2011-2020 publiée en septembre 2011.

a) Occurrences du mot «emploi» et analyse de contenu

Dans la partie contextuelle et d'analyse du secteur, l'emploi est cité à quatre reprises (hors références dans l'analyse des effectifs du personnel du MICA):

- deux fois pour le secteur de l'artisanat qui est présenté comme le «second secteur de création d'emplois après l'agriculture» (p. 14) et dont l'une des forces est de permettre «de créer des emplois à moindre coût et de distribuer des revenus à des milliers de personnes pour de faibles investissements» (p. 38);
- deux fois pour le secteur industriel: d'abord pour indiquer la contribution de l'industrie à la création d'emplois (nombre d'emplois industriels estimé à 17 863 en 2007 et à 18 745 en 2008; p. 27) puis pour préciser que «la réalisation d'unités industrielles privées et compétitives et porteuses de croissance rapide et d'emplois durables d'ici à 2025 contribuant ainsi à améliorer les revenus des populations et à réduire la pauvreté» (p. 29) fait partie des principaux enjeux et défis du secteur industriel.

L'emploi est par ailleurs présent dans la vision de la POSICA et dans l'orientation stratégique globale. Ainsi, la vision de la POSICA est que: «le Burkina Faso dispose d'un secteur privé dynamique, compétitif, créateur d'emplois et de richesses pour une économie émergente d'ici à 2020» (p. 42) et l'orientation stratégique globale de la politique sectorielle est de «créer un environnement favorable à l'éclosion d'un secteur privé dynamique, compétitif, créateur d'emplois et de richesses» (p. 44). Toutefois, la référence à la création d'emplois n'est reprise que dans la sous-orientation stratégique relative au secteur de l'artisanat.

L'emploi n'est plus abordé par la suite dans les développements sur les programmes et actions.

b) Indicateurs de suivi

Dans le cadre logique de la politique sectorielle (annexe 1), la seule référence à l'emploi concerne le rappel de l'objectif global de la POSICA qui est de «relever les défis de la diversification de l'économie burkinabé (à travers un secteur privé dynamique et compétitif, créateur d'emplois et de revenus)» (p. 65).

Sur 107 indicateurs recensés, le cadre de mesure de la performance ne comporte aucun indicateur explicite sur l'emploi. Il est à noter que celui-ci liste des indicateurs parfois aux contours assez flous («indice de diversification de l'économie», «niveau de performance du secteur privé»...) et qu'il ne présente pour les indicateurs ni situation de référence ni cible à atteindre à l'horizon 2020.

3. Secteur des infrastructures (ministère des Infrastructures et du Désenclavement)

L'analyse porte sur l'**Actualisation de la stratégie de développement du secteur des transports** produite en juillet 2011.

a) Occurrences du mot «emploi» et analyse de contenu

Dans la présentation du secteur, l'emploi est évoqué à plusieurs reprises:

- En premier lieu, le document précise le rôle important de «[l]'offre en main-d'œuvre dans l'économie, contribuant directement à la formation du PIB [qui] est en effet catalysée par les investissements dans les infrastructures de transport» (p. 14). Ainsi, «les améliorations du système transport, rendues possibles par les investissements, ont un effet positif sur l'emploi et diminuent le coût d'entrée sur le marché du travail» (p. 14)
- Ensuite, le document évoque les difficultés de recrutement du sous-secteur du transport ferroviaire: «l'absence quasi totale au Burkina Faso de modules de formation spécifiques au sous-secteur permet difficilement à la société [SOPAFER-B (et SITARAIL)] de trouver des profils qualifiés sur le marché de l'emploi» (p. 51).
- Concernant l'amélioration de l'entretien routier, le document recommande, «[p]our le cas spécifique des travaux manuels ou faiblement mécanisés liés aux opérations d'entretien courant, d'œuvrer pour la création de GIE (Groupements d'intérêt économique), une forme qui a fait preuve de résultats probants dans d'autres domaines d'activité (assainissement, collecte de déchets solides) dans des pays de la sous-région [et qui] présente, également, l'intérêt de constituer un important gisement d'emploi, notamment pour les jeunes» (p. 74).

En revanche, dans les parties consacrées à la stratégie et au plan d'action, la thématique de l'emploi n'est pratiquement pas mentionnée, du moins directement. Ainsi, alors que les divers sous-secteurs des transports représentent des gisements très importants d'emploi:

- Aucune des 114 actions ventilées sur les huit sous-secteurs (transport routier, transport rural, transport urbain, transport maritime, etc.) n'évoque directement l'emploi, et très peu se réfèrent à des actions en amont (formations professionnelles/parcours d'insertion...).
- L'emploi n'est évoqué que dans une des 29 actions à caractère transversal qui complètent les 114 actions qui viennent d'être mentionnées (p. 104): il s'agit de «[r]enforcer l'égalité femme/homme dans l'embauche, la formation et la promotion, au niveau de l'ensemble des administrations et des institutions publiques relevant du secteur» en proposant «[u]n système de quota minimal pour les femmes aux concours d'accès à l'emploi dans le secteur (toutes branches d'activité confondues)», ce quota devant s'imposer à toutes les entreprises du secteur et étant susceptible d'être accompagné d'incitations fiscales.
- Pas une fois la politique sectorielle n'évoque le concept de travaux HIMO.

b) Indicateurs de performance

Le document ne comporte pas de cadre d'indicateurs de performance.

Annexe 4. Analyse du budget programme 2015-2017 du MJFPE

L'analyse a été faite sur le dernier budget programme élaboré pour le ministère en charge de l'emploi, soit le budget programme 2015-2017 préparé en juin 2014 dans le cadre du PLF 2015.

Cadre général

Sur le plan institutionnel, le ministère en charge de l'emploi est le MJFPE. Ce ministère a été créé par décret n° 2011-237/PRES/PM du 21 avril 2011. Le périmètre de ce ministère est donc resté stable depuis l'établissement de son premier budget programme. Auparavant, le ministère regroupait les deux missions de la jeunesse et de l'emploi (depuis 2006).

Le MJFPE assure la mise en œuvre et le suivi de la politique du gouvernement en matière de jeunesse, de formation professionnelle et d'emploi.

En matière d'emploi, sa mission porte sur: i) la promotion de l'emploi et de la lutte contre le chômage; ii) l'appui conseil aux jeunes en matière de création d'entreprise; iii) l'organisation de la promotion et du suivi du secteur informel; iv) la promotion de l'autoemploi; v) la mise en place d'un observatoire de veille sur l'emploi.

Dans ses autres missions, l'action du ministère peut également impacter l'emploi, au niveau de la jeunesse (à travers l'intégration de la jeunesse dans le processus du développement national et le suivi des questions de formation et d'emploi des jeunes) ou de la formation professionnelle (à travers les actions de formation professionnelle et d'apprentissage et de soutien aux centres de qualification professionnelle).

Les réformes clés pour l'emploi concernent:

- le réajustement et l'intensification du Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE/JF) en opérant un meilleur ciblage des niches d'emplois décents et durables;
- le développement, par chaque département ministériel, d'initiatives annuelles quantifiables en matière de création directe ou indirecte d'emplois dans leur secteur afin de contribuer à la résorption du chômage;
- l'organisation de l'autoemploi et de l'emploi dans le secteur informel de sorte à générer plus de revenus et à mieux servir l'économie nationale;
- la valorisation des potentialités locales, créatrices d'emplois de proximité;
- le renforcement de la contribution du secteur privé à la promotion de l'emploi par une concertation avec les structures faïtières du secteur privé afin de dégager les meilleures pistes pouvant accélérer la création d'emplois pour les jeunes, l'accent devant être mis sur les secteurs innovants et HIMO.

Budget programme: structure générale, coût global, suivi-évaluation

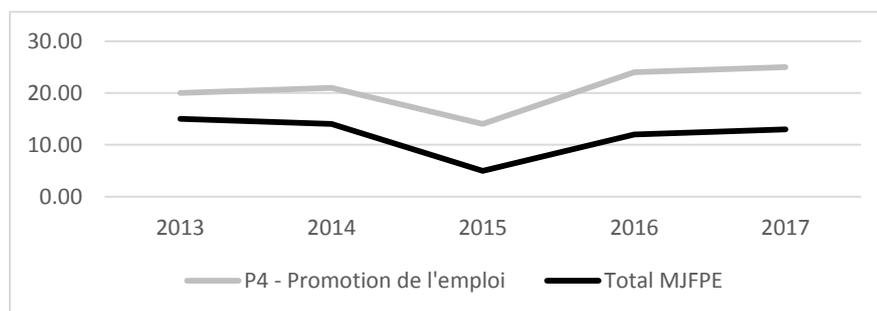
Le budget programme (2015-2017) du MJFPE comprend trois parties. La première présente la politique du ministère (mission, vision, objectifs stratégiques, orientations,...). La deuxième résume les coûts des programmes du ministère et leur financement sur trois ans. La troisième décline chaque programme budgétaire: description; situation d'exécution des trois dernières années; priorités du programme; principaux indicateurs; synthèse des coûts du programme par action et par nature de dépense.

Le ministère dispose de quatre programmes: Pilotage et soutien (P1); Promotion et valorisation de la jeunesse (P2); Promotion de la formation professionnelle qualifiante (P3); Promotion de l'emploi (P4).

En tenant compte du CDMT 2015-2017 du MJFPE (avec les projections du titre 5 de 2016 et 2017), le coût global de l'ensemble des programmes s'élève à 62,3 milliards de francs CFA sur la période.

Les dépenses programmées témoignent d'une baisse significative de l'enveloppe globale en 2015 (-34 pour cent par rapport à 2014), liée à une réduction des crédits du titre 5 en 2015. Dès 2016, le niveau de dépenses s'accroît nettement pour dépasser largement le niveau moyen observé en 2013-14. Il n'en va pas de même avec le programme Promotion de l'emploi qui en 2017 ne récupère pas son niveau de 2013.

Figure A4.1 : Evolution des dépenses du programme Promotion de l'emploi (milliards de francs CFA)



Source : auteur

La part du financement intérieur qui était proche de 83-85 pour cent en 2013 et 2014 redescendrait à 68 pour cent en 2015 pour retrouver un niveau de 80 pour cent en 2016 et 2017.

La part des dépenses en capital, qui était de 65 pour cent en 2013 et 76 pour cent en 2014, baisse jusqu'à 62 pour cent en 2015 pour retrouver sensiblement le même niveau qu'en 2014 (73-74 pour cent) en 2016 et 2017.

Les dépenses courantes, qui ont augmenté de 19 pour cent en 2014, continuent leur progression avec respectivement +21 pour cent, +33 pour cent et +26 pour cent pour les trois années du triennium. Cette évolution semble surtout liée à une progression soutenue des dépenses de personnel. De fait, on constate qu'au sein des dépenses courantes les dépenses de personnel occupent une part croissante: de 20 pour cent en 2013, elles passent à 26 pour cent en 2015 pour atteindre 35 pour cent en 2019. Cette évolution se fait au détriment des dépenses de transfert courant dont la part baisse dans des proportions inverses (de 73 pour cent en 2013 à 59 pour cent en 2017), puisque le poids des dépenses d'acquisitions de biens et services reste, lui, constant. Cette baisse est évidemment préjudiciable aux bénéficiaires directs de ces dépenses d'intervention.

L'effectif du personnel du ministère continue d'augmenter d'année en année. Il passe ainsi de 445 agents en 2012 à 764 en 2015 et il atteindra un total de 936 en 2017. Autrement dit, le nombre d'agents devrait plus que doubler en cinq ans.

Le pilotage du budget programme devrait être renforcé avec la mise en place en 2015 d'un **dispositif de pilotage et de suivi-évaluation** du budget programme du MJFPE. Celui-ci comprendra un comité de pilotage assisté d'un secrétariat technique et de quatre groupes thématiques (correspondant aux quatre programmes), ainsi que les directions régionales. Il assurera simultanément le suivi de l'exécution physique et financière et le suivi des indicateurs de performance du budget programme. Des rapports d'exécution trimestriels (groupes thématiques) et un rapport de performance annuel seront produits.

Programme Promotion de l'emploi

Le programme budgétaire relatif à la promotion de l'emploi inclut l'ensemble des actions de promotion de l'emploi conduites par le ministère. Leur objectif est d'accroître les opportunités d'emplois décents pour répondre en particulier aux besoins en emplois des jeunes qui arrivent ou sont déjà sur le marché du travail. Par ailleurs, le programme prend en compte la production, la diffusion de l'information et l'intermédiation sur le marché du travail.

Le programme comprend **quatre actions**: 1) renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales; 2) renforcement de la création d'emplois; 3) amélioration de l'employabilité; 4) amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail.

Les principaux intervenants sont repris dans le tableau suivant:

Directions	Projets	Opérateurs
–Direction générale de la promotion de l'emploi (DGPE)	–Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE)	–Agence nationale pour l'emploi (ANPE)
–Direction générale du secteur informel (DGSI)	–Sous-programme Augmentation de revenus et promotion de l'emploi décent en faveur des femmes et des jeunes (PARPED)	–Fonds d'appui à la promotion de l'emploi (FAPE)
	–Projet de renforcement des compétences pour l'emploi des jeunes et le développement rural en Afrique de l'Ouest/Burkina	–Fonds d'appui aux initiatives des jeunes (FAIJ)
	–Programme d'appui aux initiatives des jeunes	–Fonds d'appui au secteur informel (FASI)
	–Projet Opération permis de conduire (OPC)	–Observatoire national de l'emploi et de la formation (ONEF)
	–Programme de renforcement des fonds nationaux de financement	–Programme national de volontariat du Burkina Faso (PNVB)
	–Programme d'appui à l'insertion socio-professionnelle des jeunes diplômés en fin de cycle des universités, instituts et écoles supérieures (FA/ISJP)	
	–Programme de formation de 5 000 jeunes par an en entrepreneuriat	

Source : auteur

Le budget programme présente un budget des réalisations sur la période 2011-2013 que l'on peut résumer ainsi:

- **32,30 milliards de francs CFA dépensés pour la mise en œuvre du programme Promotion de l'emploi;**
- **renforcement du dispositif de pilotage du programme** avec, entre autres, la mise en place d'une DGSI, l'adoption des statuts de l'ONEF, la mise en œuvre de l'Initiative conjointe pour l'emploi des jeunes en Afrique, l'étude bilan de la mise en œuvre du PAO 2008-2011 et la mise sur pied d'un nouveau plan d'action mieux adapté aux défis de l'emploi au niveau national, et, enfin, l'adoption et le début de la mise en œuvre des stratégies régionales de l'emploi (SRE) dans les 13 régions.
- la mise en œuvre de projets et programmes de création d'emplois en faveur des jeunes (PSCE/JF, PARPED...) sur lesquels le document donne des résultats très précis en termes d'indicateurs de produits (nombre de stages d'initiation à la vie professionnelle, de placements, de jeunes déscolarisés et non scolarisés pour les travaux HIMO, etc.);
- le financement de microprojets à travers les trois fonds nationaux (FAIJ, FASI et FAPE) sous tutelle technique du MJFPE (6 351 projets pour un coût total de 4,23 milliards de francs CFA permettant la création et la consolidation de 17 808 emplois sur la période;
- l'Opération permis de conduire (OPC) menée dans le cadre du renforcement de l'employabilité des jeunes dans le secteur des transports (3 355 jeunes formés);
- la mise en place par le groupement d'intérêt public du PNVB d'une Direction de la formation et de l'insertion post-volontariat destinée à renforcer les capacités des post-VN (20 674 volontaires nationaux sur la période);
- la poursuite des activités de placement (plus de 3 500 demandeurs d'emploi sur la période);
- la réalisation d'études par l'ONEF et le renforcement du système d'information et d'intermédiation sur le marché de l'emploi.

La dotation annuelle du programme passe de 14,1 milliards de francs CFA en 2014 à 4,4 milliards de francs CFA en 2015 pour remonter ensuite à 12,4 milliards en 2016 et enfin à 12,9 milliards en 2017. On a donc une réduction de près de 30 pour cent des crédits moyens programmés par an pour la période 2015-2017 par rapport au montant atteint en 2014 et même une baisse plus importante encore par rapport à 2013.

Indicateurs

Le programme Promotion de l'emploi ne compte pas moins de 19 indicateurs. Au niveau de l'objectif stratégique du programme, les deux indicateurs (taux de chômage et taux de sous-emploi) ne sont pas renseignés.

Les indicateurs relatifs aux quatre actions du programme sont précisés dans le tableau ci-dessous. On note que:

- l'action 1 est évaluée à travers un indicateur (nombre de politiques ou stratégies sectorielles prenant en compte l'emploi) dont la valeur ne bouge pas sur la période, ce qui laisse à penser qu'aucun progrès n'est attendu sur ce plan pour les trois prochaines années;
- les performances de l'action 2 sont mesurées à travers sept indicateurs, principalement six indicateurs de produits relatifs au nombre de bénéficiaires (emplois créés, emplois consolidés, occupations créées, promoteurs financés, demandeurs d'emploi placés, jeunes formés en entrepreneuriat), mais également un indicateur d'efficacité (taux d'insertion des jeunes formés);
- l'action 3 renvoie à quatre indicateurs de produits portant sur le nombre de bénéficiaires des interventions (jeunes formés au permis de conduire, jeunes placés en stage, jeunes formés, volontaires recrutés);
- l'action 4 comprend cinq indicateurs qui mixent l'activité de reporting et d'études (nombre de tableaux de bord produits...) avec celle de l'intermédiation (nombre d'emplois offerts publiés, nombre de demandes d'emploi enregistrées) sans élément, c'est à noter, pour apprécier l'efficacité de cette activité d'intermédiation.

Objectifs	Indicateurs	Référence		Valeurs cibles					Responsables
		Unité	2013	2014	2015	2016	2017		
Action 1.1. Renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales									
Objectif opérationnel: renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales	Nombre de politiques ou stratégies sectorielles prenant en compte l'emploi	Nb		2	2	2	2		DGPE
Action 1.2. Renforcement de la création d'emplois									
Objectif opérationnel: renforcement de la création d'emplois	Nombre d'emplois créés	Nb	3 021	5 000	5 000	15 000	15 000		PSCE/JF, FASI, FAPE, FAIJ, CEJEDRAO, PARPED
	Nombre d'emplois consolidés	Nb	2 297	3 000	2 000	5 000	5 000		PSCE/JF, FASI, FAPE, FAIJ, CEJEDRAO ¹ , PARPED
	Nombre d'occupations créées	Nb	7 684	10 000					PSCE/JF
	Taux d'insertion des jeunes formés	%							ANPE, CEJEDRAO, PARPED
	Nombre de promoteurs financés	Nb	2 001	2 500	3 500	3 500	3 500		FASI, FAPE, FAIJ
	Nombre de demandeurs d'emploi placés	Nb							ANPE
	Nombre de jeunes formés en entrepreneuriat	Nb			5 000	5 000	5 000		FAIJ
Action 1.3. Amélioration de l'employabilité									
Objectif opérationnel: amélioration de l'employabilité des jeunes	Nombre de jeunes formés au permis de conduire	Nb	1 187	1 400	1 400	1 400	1 400		DGESS
	Nombre de jeunes placés en stage	Nb	11 000	10 000	1 500	1 500	1 500		PSCE/JF, ANPE
	Nombre de jeunes formés	Nb	5 600	3 000	3 000	3 000	3 000		ANPE, CEFPO ² , CFPRZ etc.

Objectifs	Indicateurs	Référence		Valeurs cibles				Responsables
		Unité	2013	2014	2015	2016	2017	
	Nombre de volontaires recrutés	Nb	1 316	2 000	2 000	2 000	2 000	PNVB

Action 1.4. Amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail

Objectif opérationnel: amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail	Nombre d'annuaires statistiques produits	Nb	1	1	1	1	1	ONEF
	Nombre de tableaux de bord produits	Nb		1	1	1	1	ONEF
	Nombre d'études réalisées	Nb	2	2	2	2	2	ONEF
	Nombre d'offres d'emplois publiées	Nb	9 500	10 000	10 000	10 000	10 000	ANPE, ONEF
	Nombre de demandes d'emploi enregistrées	Nb	27 135	30 000	30 000	30 000	30 000	ANPE

Note ¹ CEJEDRAO: Projet de renforcement des compétences pour l'emploi des jeunes et le développement rural en Afrique de l'Ouest. ² CEFPO: Centre d'évaluation et de formation professionnelle de Ouagadougou.

Source: auteur

Il convient de souligner que ces indicateurs ne font l'objet d'aucune appréciation dans le budget programme, ni sur les hypothèses retenues ni sur l'évolution attendue des performances.

Certains indicateurs des programmes 2 et 3 sont également intéressants du point de vue de l'emploi. C'est le cas, par exemple, pour le programme 2 des deux indicateurs mesurant la performance de l'action 2.2 (Renforcement des mécanismes d'insertion socio-économique et d'autonomisation des jeunes): nombre de jeunes insérés et autonomisés; nombre de jeunes formés. Aucune valeur de référence n'est toutefois mentionnée pour 2013. Le programme 3 compte 12 indicateurs. Parmi ceux-ci, l'attention se portera sur ceux qui ont un rapport direct avec l'emploi, les autres pointant plutôt la caractérisation de l'offre de formation professionnelle (par exemple nombre de CFP construits/réhabilités...) ou la performance du système (taux de réussite aux examens de certification).

Bloc emploi du budget programme

Il est a priori tout autant erroné de définir comme périmètre emploi l'ensemble du budget du ministère ou le seul programme 4 (Promotion de l'emploi). Compte tenu des liens étroits qu'il peut y avoir entre l'emploi et les programmes 2 (Promotion et valorisation de la jeunesse) et 3 (Promotion de la formation professionnelle qualifiante), une approche possible serait de prendre comme périmètre l'ensemble constitué de:

- l'action 2 du programme 2;
- la totalité des programmes 3 et 4;
- une fraction du programme 1 en termes de coûts (correspondant au prorata du coût des actions retenues pour les programmes 2, 3 et 4 par rapport au total de ces mêmes programmes).

Programme/action	2014	2015	2016	2017
Programme 2. Promotion et valorisation de la jeunesse				
Action 2.2. Renforcement des mécanismes d'insertion socio-économique et d'autonomisation des jeunes	8 000	8 000	8 000	10 000
Total programme 2	8 000	8 000	8 000	10 000
Programme 3. Promotion de la formation professionnelle qualifiante				
Action 3.1. Pilotage du système de la formation professionnelle qualifiante	325 511	366 805	317 173	341 776
Action 3.2. Développement de l'ingénierie de la formation professionnelle qualifiante	26 240	29 472	32 240	42 240
Action 3.3. Accroissement de l'accès à la formation professionnelle qualifiante	1 129 157	950 000	1 228 967	1 230 921
Action 3.4. Amélioration de la qualité de la formation professionnelle	264 061	270 000	263 063	247 061
Action 3.5. Certification des formations professionnelles	215 707	213 827	237 707	234 106
Action 3.6. Financement de la formation professionnelle	3 484 242	4 184 579	5 239 767	5 494 367
Total programme 3	5 444 918	6 014 683	7 318 917	7 590 471
Programme 4. Promotion de l'emploi				
Action 4.1. Renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales	121 289	120 882	142 320	182 577
Action 4.2. Renforcement de la création d'emplois	13 200 528	3 205 702	10 678 855	11 160 475
Action 4.3. Amélioration de l'employabilité	669 120	1 054 320	1 498 120	1 479 120
Action 4.4. Amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail	80 000	80 600	90 300	81 400
Total programme 4	14 070 937	4 461 504	12 409 595	12 903 572
Prorata sur programme 1	1 417 845	1 594 804	2 080 838	2 467 675
Total périmètre emploi	20 941 700	12 078 991	21 817 351	22 971 718

Source : auteur

Comme le programme 2 est très minoritaire en termes de dépenses, le périmètre emploi représente l'essentiel du coût du budget programme.

Une autre option serait de ne retenir qu'une fraction des dépenses du programme Promotion de la formation professionnelle qualifiante en ne conservant que les interventions directes sur la formation professionnelle, c'est-à-dire en excluant notamment les coûts liés à la gestion et au renforcement du système de formation professionnelle.

Annexe 5. Analyse sommaire du BPE 2015-2017 du point de vue de l'emploi et pistes d'identification d'un domaine de suivi prioritaire emploi à partir du BPE

Cette première analyse exploratoire du BPE du point de vue de l'emploi est préliminaire et pourrait utilement être approfondie dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route BSE.

L'objectif de la démarche est triple:

- apprécier de manière générale les références explicites à l'emploi au sein du BPE actuel;
- sélectionner au sein de l'ensemble des programmes et actions qui forment le BPE ceux et celles qui paraissent les plus déterminants pour l'emploi (principe d'un «domaine de suivi prioritaire emploi» au sein du BPE);
- préciser des points d'entrée possibles pour une meilleure prise en compte de l'emploi dans le BPE.

L'analyse se limite aux deux premiers niveaux de désagrégation de la programmation budgétaire ministérielle (programme et action). Toutefois, il est important de noter que les budgets programmes du Burkina Faso permettent une appréhension très fine des dépenses, puisque la programmation va jusqu'au niveau des activités (voir annexe 3 du budget programme du MJFPE). L'étude approfondie du BPE devrait donc inclure ce troisième niveau.

Si l'étude du troisième niveau de désagrégation des dépenses est importante d'un point de vue de l'identification précise des blocs de dépenses impactant particulièrement l'emploi, c'est au niveau du programme que se situe l'enjeu de l'intégration de l'emploi dans le budget. C'est en effet à ce niveau que les responsables de programmes peuvent être sensibilisés, proposer dans leur contrôle de gestion un suivi spécifique de la dimension emploi de leur programme, et introduire dans les projets et RAP des indicateurs relatifs à l'emploi là où cela paraît le plus pertinent.

1. Repérage rapide des références explicites à l'emploi au sein du BPE

Dans la structure de programmes, les références aux thématiques de l'emploi (hors fonction publique) concernent quatre programmes:

- le programme P3-Promotion du travail décent (MFPTSS);
- le programme P2-Enseignement technique et professionnel (MESS);
- les programmes P3-Promotion de la formation professionnelle qualifiante et P4-Promotion de l'emploi (MJFPE).

On peut évidemment rattacher à l'emploi un certain nombre de programmes qui concernent notamment le développement du secteur privé (programme P4 du ministère du Commerce et de l'Artisanat), les programmes relatifs aux secteurs productifs (agriculture, artisanat, mines...) et/ou aux grands secteurs d'infrastructures d'appui (énergie, transports...).

En ce qui concerne les indicateurs de performance, on constate que dix programmes sur un total de 112 comportent au moins un indicateur lié à l'emploi ou à la formation professionnelle (hors formation des agents de la fonction publique). Certains indicateurs (comme le taux d'insertion des sortants de l'enseignement technique et professionnel) ne sont pas renseignés (voir tableau A5.1).

Seuls trois secteurs productifs – l'artisanat, le tourisme et les télécommunications – ont proposé un indicateur lié à l'emploi. On peut également ajouter, pour l'agriculture, l'indicateur sur les travaux HIMO réalisés dans le cadre de la gestion des crises alimentaires. De manière générale, l'emploi est perçu implicitement comme un intrant et non pas comme un résultat de la politique sectorielle. Ainsi, si bon nombre de secteurs productifs évoquent dans leurs indicateurs de performance la contribution du secteur au PIB au titre de l'objectif stratégique du programme, ils ne considèrent pas l'évolution des emplois du secteur comme un paramètre essentiel. Le cas des programmes relevant du secteur agricole est de ce point de vue symptomatique: on y fait référence au taux d'accroissement des productions, aux quantités d'engrais, de semences, d'équipements ou de kits distribués, ou encore au nombre d'organisations fonctionnelles et de technologies promues (!), mais pas aux emplois créés...

De même, le ministère des Infrastructures, du Désenclavement et des Transports s'attache à mesurer la proportion de routes en bon état, mais ne prend pas en compte les emplois induits par les investissements conduits dans le cadre de ses programmes.

Tableau A5.1. Programmes comportant des indicateurs relatifs à l'emploi

Secteurs	Ministères	Indicateurs sur l'emploi
Tourisme	MCT ¹	Proportion du personnel qualifié par rapport à l'effectif d'employés (cible 2015: 28 %)
Promotion du travail décent	MFPTSS ²	Nombre de travailleurs bénéficiant d'un travail décent (cible 2015: 271 291) Ratio d'infraction du secteur formel Autres: indicateurs sur les conflits du travail; pourcentage de travailleurs et d'employeurs sensibilisés et/ou formés en matière de sécurité et santé au travail (cible 2015: 45%, contre 30 % en 2013); pourcentage de travailleurs affiliés à la sécurité sociale (cible 2015 90 %, contre 80 % en 2013); pourcentage de travailleurs bénéficiant d'une assurance maladie: cible 2016: 25 %, contre 0 avant); taux de personnes de plus de 64 ans bénéficiant d'une pension: 100 % toutes les années; taux d'emploi des salariés non protégés des groupes spécifiques (non renseigné); pourcentage des femmes dans les groupes I1 et I2 de la C1TP-88 (cible 2015: 60 %, contre 50 % en 2013)
Développement de l'éducation non formelle	MENA ³	Nombre de jeunes et adultes de 15-44 ans déclarés alphabétisés; nombre de diplômés sortant des structures d'éducation non formelle des adolescents (cible 2015: 7 153)
Enseignement technique et professionnel (ETP)	MESS ⁴	Taux d'insertion des sortants de l'ETP (non renseigné)
Artisanat	MICA	Nombre d'apprentis placés dans des entreprises pour la formation de type dual (cible 2015: 90 % contre 20% en 2013)
Prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles	MASA	Populations vulnérables ayant bénéficié d'opérations HIMO au cours de l'année (cible 2015: 40 000; valeur 2013 = 70 000)
Télécommunications / TIC	MDENP ⁵	Nombre d'emplois directs générés par la mise en place du technopole
Promotion et valorisation de la jeunesse	MJFPE	Pourcentage de jeunes insérés et autonomisés; nombre de jeunes formés
Promotion de la formation professionnelle qualifiante (FPQ)		Nombre de jeunes formés dans les CFP Taux de financement des demandes de formation
Promotion de l'emploi		Nombre de politiques ou stratégies sectorielles prenant en compte l'emploi; nombre d'emplois créés/consolidés/d'occupations créées; taux d'insertion des jeunes formés; nombre de demandeurs d'emploi placés; nombre de jeunes formés en entrepreneuriat/placés en stage; nombre de volontaires recrutés; nombre d'offres/ de demandes d'emploi enregistrées

Note: 1 MCT: ministère de la Culture et du Tourisme. 2 MFPTSS: ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale. 3 MENA: ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation. 4 MESS: ministère des Enseignements secondaire t supérieur. 5 MDENP: ministère du Développement de l'économie numérique et des Postes.

Source : auteur

2. Sélection d'un domaine de suivi prioritaire emploi

Au préalable, il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'identifier ici toutes les actions qui concourent d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement à l'emploi. En effet, au niveau macroéconomique, toute dépense publique peut potentiellement impacter l'emploi. La réalisation d'un investissement public nécessite de mobiliser des entreprises – et donc de la main-d'œuvre – pour prendre en charge la commande publique. De même, des achats de biens et services stimulent l'activité économique dans les branches concernées si le bien ou le service est produit nationalement, ou au minimum les entreprises d'intermédiation commerciale. Enfin, la distribution de salaires ou de revenus aux ménages par le biais de transferts impactent la demande intérieure, donc l'activité économique, donc l'emploi.

La définition d'un périmètre emploi au sein du BPE doit ainsi partir de critères précis pour décider si un bloc déterminé de dépenses (programme, action ou activité) est ou non important pour l'emploi. En effet, la plupart des dépenses publiques peuvent être reliées d'une manière ou d'une autre à l'emploi. Il s'agit donc d'être sélectif de façon à déboucher sur un périmètre emploi qui soit gérable, c'est-à-dire qui circonscrive, au moins dans un premier temps, les blocs de dépenses les plus déterminants.

Grille de lecture ministérielle

Une première référence – ministérielle – conduirait à retenir les ministères dont l'action peut être jugée déterminante pour la création d'emplois en privilégiant les secteurs porteurs de la croissance et en ciblant la création d'emplois dans le secteur privé, formel ou informel. Le choix de ces deux critères amène les observations suivantes:

- Le premier critère conduit à écarter des programmes/actions relevant de grands ministères sociaux (éducation, santé...) ou de souveraineté (intérieur, défense...) dont les projets d'infrastructures (construction/réhabilitation d'établissements scolaires ou sanitaires, de préfectures, de casernes, etc.) auront bien sûr un effet sur l'emploi, mais qui répondent avant tout à une finalité de service public social à la différence des programmes/actions dans les secteurs de production comme l'agriculture, l'industrie ou les mines. Un secteur comme le logement se trouve dans une position intermédiaire, puisqu'il renvoie clairement à un secteur productif (BTP), mais vise aussi à satisfaire une demande sociale.
- Le second critère conduit à exclure l'effet du budget sur la création des emplois publics, tout au moins ceux de la fonction publique. En premier lieu, la dynamique de l'emploi doit aujourd'hui reposer avant tout sur le secteur privé et les forces du marché, et non sur la création discrétionnaire d'emplois par l'Etat. En second lieu, avec la mise en place du budget programme, l'emploi dans les ministères et institutions publiques fait l'objet d'une prévision pluriannuelle détaillée. En effet, le budget programme permet d'apprécier directement l'évolution des emplois par le biais des plafonds d'emplois – qui sont en principe définis en ETPT (équivalent temps plein travaillé) – par ministère et par catégorie pour chacune des trois années de la programmation. Une fois le budget programme en place, le suivi des plafonds d'emplois devrait d'ailleurs constituer une activité importante des services de ressources humaines des ministères. Autrement dit, la BSE peut s'appuyer sur ces données pour suivre l'emploi dans la fonction publique, mais elle se concentrera sur les programmes créant des emplois dans le secteur privé.

Cette première grille de lecture conduit à retenir un bloc de ministères qui comprend les principaux départements en charge des secteurs productifs auxquels est ajouté le ministère en charge de l'emploi. A titre indicatif, on peut évoquer une liste principale et une liste optionnelle, l'idée étant d'engager toute action de BSE sur une base progressive.

Tableau A5.2. Liste de ministères pour un périmètre emploi (grille ministérielle)

Liste principale	Liste optionnelle
37-Ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE)	31-Ministère du Développement de l'économie numérique et des Postes (MDENP)
17-Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale (MFPTSS)	42- Ministère de l'Eau, de l'Aménagement hydraulique et des Assainissements (MEHAE)
25-Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA)	29-Ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD)
26-Ministère des Mines, des Carrières et de l'Energie (MMCE)	38-Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU)
27-Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (MASA)	15-Ministère de la Culture et du Tourisme (MCT)
28-Ministère des Ressources animales et halieutiques (MRAH)	
30-Ministère des Infrastructures, du Désenclavement et des Transports (MIDT)	

Source : auteur

Grille de lecture programmatique

Dans cette approche plus fine du budget, les blocs de dépenses sont sélectionnés à partir de la structure de programmes. Elle conduit de manière générale à exclure:

- les programmes de support portant sur le pilotage et soutien aux services (dont le total atteint 174 470 millions de francs CFA en 2015, soit 10,3 pour cent des dépenses programmées sur l'année ou 11,4 pour cent des crédits inscrits sur les programmes)²;
- les programmes liés à la gouvernance et les actions de renforcement de capacités ciblées sur les cadres de l'administration publique (formations initiales ou continues des agents);
- la plupart des programmes relevant des secteurs sociaux;
- évidemment, la dotation relative aux charges de la dette (466 850 millions de francs CFA dont 135 030 000 francs CFA pour 2015) ainsi que les autres dotations destinées aux institutions constitutionnelles (Conseil d'Etat, Cour des comptes, CENI...).

Sur la base des deux listes ministérielles précédentes, il est également logique de ne pas retenir des programmes intervenant essentiellement sur le soft et/ou à effet a priori limité sur les dynamiques d'emploi sectoriel:

- pour le MASA: le programme P2-Prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles;
- pour le MRAH: le programme P3-Santé animale et santé publique vétérinaire;
- pour le MEDD: le programme P3-Gouvernance environnementale et promotion du développement durable;
- pour le MIDT: les programmes P3-Développement de l'informatique géographique et P4-Transport et météorologie;
- pour le MHU, le programme P1-Planification et aménagement urbain; etc.

Pour le MJFPE lui-même, on peut se limiter au programme P4 de promotion de l'emploi ou inclure le programme P3 lié à la formation professionnelle (mais peut-être pas le programme P2 dont le volet insertion économique est peu significatif).

A ce niveau et de façon optionnelle, on peut inclure (ou non) dans le périmètre emploi certains programmes comme le programme P2 (Pilotage des projets stratégiques) qui relève du MASA compte tenu de l'importance relative de ce dernier (54 milliards de francs CFA en 2015) dans les dépenses en infrastructures.

Grille de lecture ministères X programmes X actions

C'est à ce niveau qu'une sélectivité plus argumentée est possible, même s'il convient de vérifier pour chaque action le contenu exact des dépenses principales ainsi que leur finalité.

Le tableau ci-dessous propose de manière préliminaire un premier repérage des actions (mentionnées en gras dans le tableau) susceptibles de constituer une variante sélective mais étendue du périmètre budgétaire Emploi. Pour certains secteurs/programmes, une analyse approfondie du contenu des programmes/actions est nécessaire pour s'assurer du contenu des dépenses concernées et de leur lien avec la création d'emplois dans le secteur.

3. Points d'entrée potentiels pour une meilleure intégration de l'emploi dans le BPE

Au vu de ce qui précède, quelques éléments préliminaires peuvent être suggérés au niveau technique:

- contrôle de la qualité des indicateurs liés à l'emploi déjà présents dans le BPE et analyse de leur évolution;
- approfondissement de l'analyse des blocs de dépenses en vue d'identifier un domaine de suivi prioritaire emploi à partir de la structure programme X actions X activités;

² Une analyse du bloc emploi peut éventuellement prendre en compte ces programmes au prorata du poids que les programmes ou actions du bloc emploi représentent par rapport au total des crédits de chacun des ministères concernés (voir annexe 4).

- évaluation conjointe du MJFPE et d'un nombre restreint de ministères clés des possibilités d'introduction d'indicateurs relatifs à l'emploi (notamment au niveau des indicateurs liés aux objectifs stratégiques des programmes);
- identification des mesures nécessaires pour renforcer la capacité de production d'indicateurs statistiques sectoriels sur l'emploi;
- analyse de la composante «dépenses d'investissement» (titre 5) du BPE et modélisation simple sur les créations d'emplois en lien avec ces dépenses d'investissement;
- analyse de la classification fonctionnelle en vigueur (CFAP) du point de vue de l'information sur le lien entre le budget et l'emploi.

Tableau A5.3. Repérage initial d'un domaine de suivi prioritaire emploi dans le BPE 2015-2017 (grille ministères X programmes X actions)

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
01. Présidence du Burkina Faso	Dotation: Pilotage de l'action présidentielle			
	P1. Renforcement des capacités d'analyse et transparence de l'action publique			
	P2. Lutte contre le VIH, le sida et les IST			
02. Secrétariat général du gouvernement et du Conseil des ministres	P1. Organisation du travail gouvernemental			
	P3. Soutien aux services de la présidence du Faso			
	P1. Appui à la gouvernance			
03. Premier ministre	Dotation: Coordination de l'action gouvernementale			
	P2. Pilotage des projets stratégiques	A1. Réalisation d'infrastructures de développement	54 120	Indicateurs: niveau de performance des projets (non rempli); nombre d'infrastructures réalisées et nombre d'infrastructures réhabilitées (non renseigné)
	P3. Promotion du capital humain	A2. Renforcement des capacités	5 735	Objectif opérationnel: améliorer la productivité des agents économiques Indicateur: nombre d'agents formés (non renseigné)
05. Conseil économique et social	Dotation: Conseil économique et social			
07. Ministère des Relations avec les institutions et des réformes	P1. Relations avec les institutions et des réformes politiques			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
politiques (MRIRP)				
09. Ministère de l'Administration territoriale et de la sécurité (MATS)	P1. Administration du territoire P2. Sécurité intérieure P3. Protection civile P4. Etat civil P5. Pilotage et soutien des services du MATS Dotation: Sûreté de l'Etat			
10. Ministère de la Justice (MJ)	P1. Administration judiciaire P2. Administration pénitentiaire	A2. Réinsertion éducative et socioprofessionnelle des détenus condamnés		Indicateur d'effet: pourcentage de détenus bénéficiant d'une mesure de réinsertion sociale (cible 2015: 55,7 %)
11. Ministère de la Défense nationale et des Anciens combattants (MDNAC)	P1. Préparation et emploi des forces P2. Equipement des forces P3. Appui à la sécurité publique et à la protection civile P4. Renforcement du lien armée-nation P5. Pilotage et soutien des structures du MDNAC			Comprend différentes actions sur l'équipement des forces terrestres, etc.
12. Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération régionale (MAECR)	P1. Défense des intérêts du Burkina Faso dans le monde P2. Intégration régionale P3. Pilotage et soutien des services du MAECR			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
14. Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)	PA. Gestion macroéconomique et pilotage du développement			
	P2. Mobilisation et gestion des ressources budgétaires			
	P3. Programmation et gestion des dépenses			
	P4. Gestion des comptes publics et sauvegarde des intérêts financiers et du patrimoine de l'Etat			
	P5. Contrôle, audit des finances publiques et lutte contre la fraude, le faux et la corruption			
	P6. Relations économiques et financières internationales			
	P7. Pilotage et soutien des services du MEF			
15. Ministère de la Culture et du Tourisme (MCT)	P1. Culture	A6. Entrepreneuriat et industrie culturels	63	Indicateur objectif stratégique (OS): proportion des emplois culturels Indicateurs A6: taux de progression du nombre d'entreprises culturelles formelles (10 % en 2015); nombre de licences d'entrepreneurs de spectacles délivrées (21 en 2015)
		A10. Infrastructures culturelles	815	Indicateur: taux d'exécution du programme de construction d'infrastructures culturelles
	P2. Tourisme	A2. Tourisme durable	17	Indicateur OS: Proportion des emplois du tourisme (cible 2015: 1,15 %) Indicateur A2: pourcentage des sites et entreprises touristiques intégrant les principes du tourisme durable

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
		A3. Tourisme interne	165	Indicateur: taux de progression des arrivées/visiteurs nationaux
		A4. Entrepreneuriat et industrie touristique	274	Indicateurs: nombre de produits touristiques innovants; taux de progression des entreprises touristiques (5 % en, 2015)
		A5. Services touristiques	65	Indicateurs: proportion des entreprises touristiques aux normes; proportion du personnel qualifié par rapport à l'effectif d'employés (cible 2015: 28 %)
		A7. Infrastructures touristiques	440	Indicateurs: taux d'exécution du programme de construction d'infrastructures touristiques
	P3. Pilotage et soutien des services du MCT			
17. Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale (MFPTSS)	P1. Recrutement, formation professionnelle et gestion de la carrière des agents de la fonction publique	–		– Non pris en compte, mais formation professionnelle initiale et continue des agents par le ministère inclue et supervision et coordination des activités de formation des écoles et CFP
	P2. Réforme de l'administration			
	P3. Promotion du travail décent	A1. Renforcer le cadre juridique et institutionnel du travail décent A2. Promotion du dialogue social A3. Promotion de la sécurité et santé au travail A4. Lutte contre le travail des enfants A5. Promotion de la protection sociale A6. Promotion de l'équité genre en milieu de travail	2 339	N'intervient pas sur la création d'emplois, mais sur la «qualité» de ceux-ci. Indicateurs: – OS: évolution du nombre de travailleurs bénéficiant d'un travail décent (cible 2015 = 271 291, contre 246 628 en 2014 et 224 208 en 2013); ratio d'infraction du secteur formel – autres: indicateurs sur les conflits du travail; pourcentage travailleurs et employeurs sensibilisés et/ou formés en matière de sécurité et santé au travail (cible 2015: 45 %, contre 30 % en 2013); pourcentage de travailleurs affiliés à la sécurité sociale (cible 2015: 90 %, contre 80 % en 2013); pourcentage de travailleurs bénéficiant d'une assurance-maladie: cible 2016 : 25 %, contre 0 avant); taux de personnes de plus de 64 ans bénéficiant d'une pension: 100 % toutes les années; taux d'emploi des salariés non protégés des groupes spécifiques (non renseigné); pourcentage de femmes dans les groupes 11 et 12 de la CITP-88 (cible 2015: 60 %, contre 50 % en 2013)
	P4. Pilotage et soutien des services du MFPTSS			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
18. Ministère de la Communication (MC)	P1. Communication	–	–	Non pris en compte Le développement des médias publics et privés peut néanmoins conduire à la création d'emplois L'action A2 (Renforcer la couverture médiatique et des capacités technologiques) et surtout l'action A4 (Poursuivre le programme de construction des infrastructures) sont en soi susceptibles de favoriser l'emploi. Toutefois, il s'agit pour l'essentiel d'infrastructures/équipements acquis à l'étranger avec un effet limité sur les emplois locaux dans les télécoms L'action A3 (Développer le capital humain par la formation des professionnels de l'information et de la communication) semble plutôt ciblée sur les salariés de l'audiovisuel public Indicateur A3: nombre de personnes formés (cible 2015: 95)
	P2. Pilotage et soutien des services du MC			
19. Ministère de la Promotion de la Femme et du Genre (MPFG)	P1. Promotion de la femme et du genre	A2. Autonomisation économique des femmes	507	Indicateur OS: taux de pauvreté des femmes 2013-2014 (cible 2015: 40 %) Indicateur A2: pourcentage annuel d'entreprises formelles créées par les femmes
	P2. Pilotage et soutien des services du MPFG			
20. Ministère des Sports et Loisirs (MSL)	P1. Sports et activités physiques	A2. Gestion et développement des infrastructures sportives	1 272	Indicateur: taux de couverture du territoire en infrastructures sportives et de loisirs (actuel 75 %; cible 2015: 80 %)
	P2. Loisirs			
	P3. Pilotage et soutien aux services du MSL			
21. Ministère de la Santé (MS)	P1. Accès aux services de santé	A2. Construction/réhabilitation d'infrastructures sanitaires	52 773	
		A6. Promotion du sous-secteur sanitaire privé	712	Indicateur: taux de complétude des rapports mensuels de formations sanitaires privées de soins
	P2. Prestations des services de santé			
	P3. Pilotage et soutien aux services du MS			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
22. Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MASSN)	P1. Enfance et famille	A5. Prise en charge et réinsertion des enfants et jeunes en difficulté	1 769	Indicateur: taux d'enfants et de jeunes en difficultés pris en charge (cible 2015: 25 %)/réinsérés (cible 201 30 %)
	P2. Solidarité nationale et gestion des catastrophes	A3. Protection et promotion de la solidarité nationale	1 225	Indicateur: taux de prise en charge des personnes handicapées/ exclues/ âgées (éventuellement à considérer si importantes actions de réinsertion en milieu professionnel)
	P3. Pilotage et soutien aux services du MASSN			
23. Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation (MENA)	P1. Accès à l'éducation de base formelle	A1. Développement et gestion des infrastructures d'accueil	29 630	Indicateur: nombre de nouvelles salles de classes construites
	P2. Qualité de l'éducation de base formelle			
	P3. Développement de l'éducation non formelle (ENF)	A1. Accroissement de l'offre et dela demande en ENF A3. Evaluation des acquis des apprentissages	15 133	Indicateur OS: taux d'alphabétisation (cible 2015:60 %) Indicateurs: nombre de jeunes et adultes de 15-44 ans déclarés alphabétisés; nombre de diplômés sortant des structures d'éducation non formelle des adolescents (cible 2015:7 153)
	P4. Pilotage et soutien aux services de l'éducation de base			
24. Ministère des Enseignements secondaire et supérieur (MESS)	P1. Enseignement secondaire général	A1. Offre (infrastructures, équipements, enseignants)	32 569	Pas d'indicateurs sur le nombre d'infrastructures. Action à caractère trop globalisant (mixe offre d'infrastructures, personnel enseignant...)
	P2. Enseignement technique et professionnel	A1. Offre (infrastructures, équipements, enseignants)	13 040	Total programme 2015:14 809 francs CFA OS: développement d'un ETP de qualité Indicateur: taux d'insertion des sortants de l'ETP (non renseigné)
	P3. Enseignement supérieur	A1. Offre (infrastructures, équipements, enseignants)	20 734	Total programme 2015: 29 684 francs CFA Indicateur OS: nombre de nouvelles filières professionnalisantes (non renseigné)
	P4. Fournitures de services sociaux			
	P5. Pilotage soutien			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations	
25. Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA)	P1. Industrie	A1. Appui à la compétitivité des entreprises industrielles	97	OS: développement d'une masse critique d'industries tournées vers la transformation des matières premières locales et exploitant des technologies à haute valeur ajoutée Indicateur OS: taux de contribution du secteur de l'industrie au PIB (mais pas d'évocation des emplois) Indicateur A1: indice de compétitivité des entreprises industrielles	
		A2. Développement des PME/PMI	296	Indicateur A2: taux de création de PME/PMI par an (et non le nombre d'emplois créés)	
		A3. Mise en place d'infrastructures industrielles	3 603	Indicateur A3:taux de croissance des parcelles viabilisées et disponibles	
		P2. Commerce	A3. Promotion du commerce intérieur	192	Indicateur: nombre total d'infrastructures de mise en marché des produits locaux construites
			P3. Artisanat	A3. Formation et perfectionnement des artisans	4
	A4. Insertion économique des jeunes et des femmes	0		Indicateur A4: accroissement du nombre d'unités de production féminines (UPF) équipées (cible 201:= 10,contre 6 en 2013). il serait plus pertinent d'interroger sur le nombre d'emplois	
	A5. Financement du secteur	20		Indicateur A5: nombre de conventions de financement signés (cible 2015: 2 pour 1 en 2013)	
	P4. Secteur privé	A1. Stratégie de développement du secteur privé	2 581	Indicateur OS: part contributive du secteur privé au PIB (cible 2015: 72,0 %, contre 72,7 % en 2013) Indicateur A1: délai moyen de création d'entreprises/de délivrance de l'agrément au Code des investissements	
	P5. Pilotage et soutien				

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
26. Ministère des Mines, des Carrières et de l'Energie	P1. Mines et carrières	A2. Promotion de l'exploitation minière industrielle	652	Total programme 2015: 7 972 millions de francs CFA Nombre important d'actions Indicateurs OS: contribution du secteur minier au PIB (pas de cible définie) et contribution du secteur minier à la balance commerciale (cible 2015:66 %), mais rien sur l'emploi Indicateurs A2: part des recettes de services issues de la production industrielle d'or dans les recettes de services du secteur minier; niveau de production d'or des mines industrielles; niveau des recettes de services générées par les mines industrielles, mais rien sur l'emploi
		A3. Encadrement de l'artisanat minier et promotion de l'exploitation minière semi-mécanisée	78	<i>Idem</i>
		A5. Promotion de l'exploitation des substances de carrières	431	Indicateurs: nombre de carrières en exploitation; part des recettes de services
	P2. Energie	A1. Approvisionnement en énergie électrique	11	Difficile de faire le lien avec l'emploi compte tenu de la structure d'actions
		A2. Accessibilité du service électrique	23 360	Pour A4, il serait intéressant d'avoir un indicateur sur les emplois verts créés (à côté des indicateurs actuels: puissance solaire installée; puissance hydroélectrique installée; volume de biocarburant produit)
		A3. Accessibilité des hydrocarbures	1 446	
		A4. Promotion des énergies renouvelables	22	
	P3. Pilotage et soutien des services du MME			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
27. Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (MASA)	P1. Développement durable des aménagements hydroagricoles et de l'irrigation	A2. Aménagement/réhabilitation des périmètres irrigués et des bas- fonds	16 001	Total programme 2015: 23 575 millions de francs CFA Autres actions non prises en compte: coordination opérationnelle; coordination du développement de l'irrigation; promotion de technologies innovantes d'irrigation; gestion des aménagements hydro-agricoles Contenu des actions à analyser
		A3. Développement de petits ouvrages de mobilisation des eaux	1 299	
	P2. Prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles	A4. Appui à la production agricole dans les zones déficitaires au profit des populations vulnérables	186	Total programme 2015: 17 894 millions de francs CFA Ne représente que 1 % du programme) Indicateur: populations vulnérables ayant bénéficié d'opérations HIMO au cours de l'année (cible 2015: 40 000; valeur 2013: 70 000). Seul indicateur du ministère lié à l'emploi en agriculture
		A5. Soutien à la mise en œuvre des activités HIMO au profit des populations vulnérables		
	P3. Promotion de l'économie agricole	A2. Développement de l'entrepreneuriat agricole et de l'agrobusiness	3 501	Total programme 2015: 33 673 millions de francs CFA Les indicateurs évoquent la contribution au PIB, le taux d'accroissement des productions, les quantités d'engrais, de semences, d'équipements, de kits distribués, le nombre d'organisations fonctionnelles, le nombre de technologies promues (!), d'actions menées (!), mais pas les emplois créés
			A3. Développement des filières agricoles	
P4. Développement durable des produits agricoles	A4. Diversification de la production agricole	825	Total programme 2015: 31 062 millions de francs CFA Analyse approfondie des actions et de la structure de coûts nécessaire pour déterminer les actions relevant du périmètre emploi Indicateur: indice de diversification de la production agricole	
P5. Gestion durable des terres agricoles et sécurisation foncière en milieu rural	–	–	Total programme 2015: 14 751 millions de francs CFA Analyse approfondie des actions et de la structure de coûts nécessaire pour déterminer les actions relevant du périmètre emploi	
P6. Pilotage et soutien aux services				

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
28. Ministère des Ressources animales et halieutiques (MRAH)	P1. Sécurisation et gestion durable des ressources pastorales	A3. Promotion de l'hydraulique pastorale	2 161	Essentiel du programme: création/opérationnalisation des espaces pastoraux Analyse approfondie des actions et de la structure de coûts nécessaire pour déterminer les actions relevant du périmètre emploi 2 indicateurs, dont le nombre de points d'eau sur 100 km de pistes
	P2. Productivité et compétitivité des productions animales	A4. Professionnalisation des acteurs des filières animales	610	Indicateurs en lien avec les organisations de base structurées (nombre et niveau de fonctionnalité)
		A5. Développement des infrastructures de mise en marché	3 901	Indicateurs en lien avec le nombre de centres de collecte de lait installés et le taux de couverture des besoins en marchés à bétail. Analyse de contenu à réaliser
	P3. Santé animale et santé publique vétérinaire	–	–	
	P4. Ressources halieutiques	A4. Accompagner les promoteurs privés	119	Indicateur: nombre de sites de promoteurs privés fonctionnels
	P5. Pilotage et soutien			
29. Ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD)	P1. Productions forestières, fauniques et halieutiques	A1. Aménagements forestiers et fauniques	4 377	Analyse de contenu à réaliser sur l'ensemble des actions. Intérêt du point de vue de l'emploi: détermination des «emplois verts» créés
	P2. Assainissement de l'environnement et du cadre de vie	A3. Développement des filières forestières et fauniques	1 813	
	P3. Gouvernance environnementale et promotion du développement durable	–	–	
	P4. Pilotage et soutien			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
30. Ministère des Infrastructures, du Désenclavement et des Transports (MIDT)	P1. Sauvegarde du patrimoine routier	A1. Gestion et entretien du réseau classé	18 354	Indicateurs: proportion de routes en bon état; taux de rattrapage du retard d'entretien périodique
		A2. Gestion et entretien des pistes rurales	350	Indicateur: proportion de pistes rurales carrossables
		A3. Gestion et entretien des ouvrages d'art	173	Indicateur: taux d'ouvrages d'art en bon état de fonctionnement
	P2. Développement du réseau routier	A1. Réhabilitation et renforcement des routes	44 226	
		A2. Construction et bitumage des routes	49 702	
		A3. Construction des ouvrages d'arts	13 220	–
	P3. Développement de l'informatique géographique			
	P4. Transport et météorologie	A1. Transport routier	732	Total programme: 2 731 millions de francs CFA. Actions A7 (Sécurité routière) et A8 (Météorologie) non considérées Indicateur OS: contribution du secteur des transports à la croissance du PIB Indicateurs A1: pourcentage de titres de transports sécurisés; pourcentage d'entreprises de transport structurées
		A2. Transport ferroviaire	1 066	Indicateurs: volume des unités de trafic ferroviaire (UT); densité du réseau ferré national (D)
		A3. Transport maritime	24	Indicateurs: délai moyen de formalités au port; montant des exonérations obtenues au profit des opérateurs

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
		A4. Transport fluvial	86	Indicateurs: taux de réalisation de l'étude sur la navigabilité des principales voies fluviales; taux d'élaboration des textes réglementaires
		A5. Transport aérien	426	Indicateur: taux d'accroissement des passagers/du tonnage de fret
		A6. Transport rural	86	Indicateur: taux d'accroissement des opérateurs de services de transport rural
	P5. Pilotage et soutien			
31. Ministère du Développement de l'économie numérique et des Postes (MDENP)	P1. Télécommunications/TIC	A1. Développement des infrastructures des télécoms/TIC	10 444	Indicateurs OS: Contribution du secteur des télécoms/TIC au PIB; indice de développement des TIC Indicateur A1: bande passante/hab.; moyenne mensuelle du prix grossiste international E1 de la capacité de liaison de la capitale à l'Europe
		A3. Soutien au développement des industries numériques	175	Indicateurs: nombre d'emplois directs générés par la mise en place du technopole; nombre de cursus nationaux de formation/TIC
	P2. Postes			
	P3. Pilotage et soutien			
35. Ministère des Droits humains et de la Promotion civique (MDHPC)	P1. Droits humains			
	P2. Civisme et citoyenneté			
	P3. Pilotage et soutien			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations	
37. Ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MJFPE)	P2. Promotion et valorisation de la jeunesse	A2. Renforcement des mécanismes d'insertion socio-économique et d'autonomisation des jeunes	8	Indicateurs A2: pourcentage de jeunes insérés et autonomisés; nombre de jeunes formés	
		P3. Promotion de la formation professionnelle qualifiante (FPQ)	A1. Pilotage du système de FPQ		Indicateurs: nombre de textes sur la formation pris; nombre de sessions et de cadres de concertation organisées par le Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (FAFPA); nombre de statuts généraux des CFP adoptés
	A2. Développement de l'ingénierie de la FPQ		26	Indicateurs: nombre de référentiels élaborés; nombre de textes réglementaires relatifs aux cahiers des charges des CFP relus	
	A3. Accroissement de l'accès à la FPQ		1 129	Indicateurs: nombre de CFP construits/réhabilités; nombre de jeunes formés	
	A4. Amélioration de la qualité de la FPQ		264	Indicateurs: nombre de référentiels de formation élaborés; nombre d'évaluations des formations organisées; nombre de formateurs recrutés; nombre de formateurs formés	
	A5. Certification des formations professionnelles		216	Indicateurs: nombre de jeunes inscrits; taux de réussite aux examens de certification	
	A6. Financement de la formation professionnelle		3 484	Indicateurs: nombre de dossiers de formation financés; taux de financement des demandes de formation; nombre de bénéficiaires	
	P4. Promotion de l'emploi		A1. Renforcement du lien entre la PNE et les autres politiques nationales	121	Nombre de politiques ou stratégies sectorielles prenant en compte l'emploi
			A2. Renforcement de la création d'emplois	13 201	Indicateurs: nombre d'emplois créés; nb d'emplois consolidés; nombre d'occupations créées; taux d'insertion des jeunes formés; nombre de promoteurs financés; nombre de demandeurs d'emploi placés; nombre de jeunes formés en entrepreneuriat

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
		A3. Amélioration de l'employabilité	669	Indicateurs: nombre de jeunes formés au permis de conduire; nombre de jeunes placés en stage; nombre de jeunes formés; nombre de volontaires recrutés
		A4. Amélioration de l'information, de l'organisation et du fonctionnement du marché du travail	80	Indicateurs: nombre d'annuaires statistiques produits; nombre de tableaux de bord produits; nombre d'études réalisées; nombre d'offres d'emploi publiées; nombre de demandes d'emploi enregistrées
38. Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme	P1. Planification et aménagement urbain	A3. Valorisation des espaces urbains à travers des aménagements durables	249	Indicateurs: pourcentage des communes ayant bénéficié de leur 1 ^{er} lotissement; pourcentage de km de voies réalisés dans les communes; pourcentage de km de voies réalisés dans les communes
	P2. Architecture et construction	A3. Appui à la maîtrise d'ouvrage publique	4 848	Indicateurs: pourcentage d'édifices en construction supervisés; pourcentage de projets d'édifices conçus
		A2. Amélioration de l'offre de logement décent	2 559	Indicateurs OS: taux d'accès au logement; taux d'accès au logement des ménages à revenus faibles (aucune valeur indiquée) Indicateurs A2: pourcentage de réalisation de logements décents; taux de réduction des cessions de logements
	P3. Accès au logement décent	A3. Développement de l'activité de promotion immobilière	12	Indicateur: taux de logements construits en Partenariat public-privé
	P4. Pilotage et soutien des services du MHU			
40. Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation (MRSI)	P1. Recherche scientifique et technologique			
	P2. Valorisation des résultats de la recherche			
	P3. Pilotage et soutien des services du MRSI			
41. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD)	P1. Décentralisation	A6. Accroissement du financement des investissements des collectivités territoriales	18 267	Indicateurs: taux d'accroissement des financements pour l'investissement; part des recettes d'investissement mobilisée
	P2. Aménagement du territoire			
	P3. Pilotage et soutien aux services du MATD			

Sections	Programmes	Actions	Crédits 2015 (millions de francs CFA)	Observations
42. Ministère de l'Eau, de l'Aménagement Hydraulique et des Assainissements (MEHAE)	P1.Aménagements hydrauliques	A1. Mobilisation des ressources en eau	47 722	Indicateur OS: taux de satisfaction des acteurs de l'eau par rapport à la mobilisation et valorisation de la ressource Indicateurs A1: volume en eau souterraine mobilisée; volume d'eau de surface stockée
		A2. Aménagement et réhabilitation des périmètres irrigués et des infrastructures destinées à d'autres usages	23 067	Indicateurs: taux de superficies aménagées en maîtrise totale d'eau; taux de couverture des besoins en eau de production
	P2.Gestion intégrée des ressources en eau			
	P3.Eau potable	A1. Adduction d'eau potable (AEP) en milieu rural	13 236	Indicateurs: taux d'accès à l'eau potable en milieu rural; pourcentage d'adductions d'eau potable simplifiées (AEPS) gérées par délégation
		A2. AEP en milieu urbain	2 651	Indicateurs: taux d'accès à l'eau potable en milieu urbain; rendement du réseau
	P4. Assainissement des eaux usées et excréta	A1. Accès à l'assainissement en milieu rural	5 433	Indicateur: taux d'accès à l'assainissement familial en milieu rural
		A2. Accès à l'assainissement en milieu urbain	250	Indicateurs: taux d'accès à l'assainissement familial en milieu urbain; taux de mise en œuvre des plans stratégiques d'assainissement

Source: auteur

Annexe 6. Identification d'un domaine de suivi prioritaire à partir du PIP et des fonds d'emploi extrabudgétaires

Dans l'approche de BSE, il peut être proposé de s'appuyer sur un «domaine de suivi prioritaire» défini à partir du PIP et, s'ils ne sont pas inclus dans ce dernier, des fonds de transfert destinés à soutenir l'emploi.

La démarche conduit à suivre un bloc de dépenses publiques soit clairement ciblées sur l'emploi (c'est le cas des fonds d'emploi extrabudgétaires), soit à finalité différente (par exemple soutenir l'offre de logements ou développer la production agricole), mais à impact soutenu sur la création ou le maintien d'emplois en zone urbaine ou rurale.

Un tel bloc permet:

- d'approcher le flux de ces dépenses à fort impact sur l'emploi au sein des dépenses publiques et leur part dans l'ensemble;
- d'améliorer l'identification des informations relatives à l'emploi sur les projets concernés (nombre d'emplois créés, type d'emplois ...) et de suivre ainsi ces données d'année en année;
- d'opérer des simulations ex ante sur les créations d'emplois attendues par exemple au cours du triennium du PIP.

Les projets emplois sous tutelle du MJFPE

Pour promouvoir l'emploi, le Burkina Faso s'appuie depuis 1990 sur trois fonds d'emploi extrabudgétaires: le Fonds d'appui aux initiatives des jeunes (FAIJ), le Fonds d'appui au secteur informel (FASI) et le Fonds d'appui à la promotion de l'emploi (FAPE). Les résultats actualisés obtenus sur ces fonds ont été présentés dans le bilan récent de la PNE. Ils sont assez mitigés. A ce sujet, il convient de noter qu'une réflexion sur la réforme de ces fonds a été réalisée en 2012.

Recommandations formulées pour réformer les fonds sous tutelle du MJFPE

1. Relecture des statuts (pour régler notamment des questions de traitement salarial et indemnitaire des personnels et de disparité des textes).
2. Adoption d'un statut et d'une réglementation spécifique.
3. Regroupement des fonds aux objectifs similaires.
4. Réduction de la périodicité des réunions des comités de prêts (pour raccourcir les délais d'obtention des financements).
5. Renforcement des capacités pour améliorer l'efficacité de la gestion des fonds.
6. Redéfinition des montants planchers et plafonds, selon les catégories et les domaines d'intervention des fonds.
7. Identification plus spécifique des publics cibles de chaque fonds.

En 2012, face à la détérioration de la situation de l'emploi, le gouvernement a lancé un **Programme spécial de création d'emplois pour les jeunes et les femmes (PSCE/JF)** avec des objectifs très ambitieux (création de 54 000 emplois/an). Financé sur ressources nationales et coordonné par la DGPE, il s'articule autour de cinq composantes sectorielles: emploi; agriculture; ressources animales; infrastructures; jeunesse. Le PSCE/JF est un programme d'envergure à la fois en termes de populations ciblées (jeunes diplômés, déscolarisés et non scolarisés, jeunes urbains et ruraux, femmes), d'instruments d'intervention (stages, activités HIMO, appui à l'autoemploi, formation, accès aux facteurs de production...), d'institutions impliquées (dix ministères), de couverture géographique (les 13 régions) et de moyens financiers mobilisés (le coût estimé du programme représente plus de dix fois celui du PAO/PNE). Le comité de pilotage du programme est présidé par le Premier ministre. Initialement, la gestion était centralisée au niveau de la DGPE.

Le programme a accusé des retards dans son démarrage, et les difficultés enregistrées dans les décaissements ont conduit à modifier les modalités de gestion (mise à disposition des fonds à chacun des ministères impliqués pour le financement de leurs actions respectives). Les rapports annuels mettent en évidence des résultats non négligeables, mais en deçà des attentes en termes de bénéficiaires. Par ailleurs, les travaux HIMO – donc de courte durée (quatre mois ou moins) – ont occupé pratiquement un quart des bénéficiaires. Le programme est également trop concentré sur la région du Centre. Une évaluation du programme – qui s'achève en 2014 – est planifiée.

Un nouveau projet placé sous la tutelle du MJFPE et financé par la Banque mondiale (crédit de 50 millions de dollars des Etats-Unis, soit environ 24 milliards de francs CFA) est en cours de démarrage: le **Projet d'accès à l'emploi et de développement des compétences des jeunes (PEJEDEC)**. D'une durée de cinq ans, le PEJEDEC a pour objet d'améliorer l'accès des jeunes à des emplois temporaires et à des compétences à travers l'action combinée des secteurs, des collectivités locales, des communautés de base. Il comporte trois composantes: i) les travaux HIMO (12,5 milliards de francs CFA) avec des activités concentrées sur les deux grands pôles urbains de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso; ii) le développement des compétences pour les secteurs porteurs, avec un accent sur le secteur informel (10 milliards de francs CFA), en cherchant à améliorer les compétences professionnelles de base des jeunes, à accroître leur expérience de travail et leur employabilité par des opportunités d'apprentissage dans les micro et petites entreprises; iii) le renforcement institutionnel (2,5 milliards de francs CFA) en ciblant les principaux acteurs publics et privés. Le projet entend bénéficier directement à **plus de 46 000 jeunes**, en priorité les jeunes déscolarisés et/ou sans emploi.

Le **PARPED**, également sous la tutelle du MJFPE et financé par le PNUD, est mis en œuvre de façon pilote dans deux régions (Boucle du Mouhoun et région du Nord). Le programme s'articule autour de deux volets qui sont: la promotion de l'entrepreneuriat en faveur des femmes et des jeunes en milieu rural, et la promotion de l'emploi décent et l'accroissement de l'employabilité des femmes et des jeunes. Les objectifs spécifiques visent à: i) améliorer l'information sur le marché de l'emploi; ii) renforcer les capacités de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des fonds nationaux de promotion de l'emploi; iii) promouvoir l'emploi décent et l'employabilité des femmes et des jeunes des régions de la Boucle du Mouhoun et du Nord; iv) identifier et appuyer la promotion de deux filières porteuses dans chacune des deux régions d'intervention du sous-programme; v) organiser les jeunes promoteurs de micro et petites entreprises rurales (MPER) en réseaux à l'intérieur des deux filières porteuses retenues par région; vi) contribuer à l'extension du système national de volontariat à toutes les régions du pays.

Le **Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (FAFPA)** a été créé en 2003. Il a pour vocation de rendre accessible la formation professionnelle à l'ensemble de la population par un système de financement à coûts partagés.

Le **Programme de promotion de l'entrepreneuriat des jeunes (PPEJ)** – ancien Fonds d'insertion des jeunes (FIJ) – est mis en œuvre avec le soutien de la CONFEJES (Conférence des ministres de la jeunesse et des sports de la francophonie). Il consiste en des formations à l'intention des jeunes et de leurs encadreurs ainsi que des financements de microentreprises et de microactivités permettant l'autopromotion des jeunes par les emplois qu'ils créent eux-mêmes.

Autres projets/programmes

D'autres programmes impactant l'emploi ressortent d'un pointage du PIP et/ou de la matrice de performance de la SCADD et du Mémorandum sur les mesures sociales:

- Programme national de volontariat du Burkina Faso (PNVB);
- Projet de pôle de croissance de Bagré (sous la tutelle de Primature);
- Programme national du secteur rural;
- Projets de promotion de l'artisanat et du tourisme (interventions de l'Agence nationale de promotion de l'artisanat; opérationnalisation du fonds touristique);
- Programme de construction de 10 000 logements sociaux et économiques;
- Fonds pour la promotion de l'entrepreneuriat féminin (5 milliards de francs CFA);
- Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes (FAARF) (sous la tutelle du MEF);
- Fonds de développement de l'élevage (FODEL) (sous la tutelle du MRA);
- Fonds national d'appui aux travailleurs déflatés et retraités (FONA-DR) (sous la tutelle conjointe du MFPTSS et du MEF);
- Fonds burkinabé de développement économique et social (FBDES) (sous la tutelle du MEF); etc.

Cet inventaire peut être affiné et complété afin d'aboutir à l'identification d'un bloc prioritaire d'actions publiques pour l'emploi comme précisé plus haut.

Employment Working Papers

The Working Papers from 2008 to 2016 are available in
www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers



Please scan the code

Employment Policy Department

For more information visit our site:
<http://www.ilo.org/employment>

International Labour Office
Employment Policy Department
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22

Email: emp_policy@ilo.org

Département des politiques de l'emploi

Pour plus d'information, visitez le site internet
<http://www.ilo.org/employment>

Bureau international du Travail
Département des politiques de l'emploi
Route des Morillons 4
CH-1211 Genève 22

Email: employment@ilo.org

ISSN 1999-2939