



NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

51970
15

Distr.

LIMITEE

E/ECA/PAMM/HRP/TC/88/8

Décembre 1987

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Réunion du Comité technique prépara-
toire de la troisième Conférence des
ministres responsables de la planifi-
cation, de la mise en valeur et de
l'utilisation des ressources humaines

Khartoum (Soudan), 9 - 11 mars 1988

**NATURE, ETAT ET PERSPECTIVES DES PROCESSUS DE PLANIFICATION,
DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'EMPLOI EN AFRIQUE**

I. Introduction et résumé

1. La conquête et la sauvegarde de l'indépendance économique a constitué au lendemain de l'indépendance politique l'un des principaux défis qu'ont eu à relever les gouvernements africains. Cette conquête était devenue plus difficile au cours des années 70 et irréalisable au cours de la première moitié des années 80. Il ressort des diverses analyses des tendances du développement économique en Afrique au cours de cette période que, généralement parlant, les pays africains n'avaient pas enregistré de bons résultats économiques. Les déséquilibres structurels, la faiblesse généralisée du niveau de productivité, la lourde dépendance de la production locale vis-à-vis des importations, l'incapacité à diversifier les exportations et l'absence de relations intersectorielles sur le plan intérieur sont autant d'éléments qui, de l'avis des gouvernements africains eux-mêmes, caractérisent les économies de la plupart des pays africains 1/.

2. Pire, la première moitié des années 80 a été, comme l'a indiqué la CEA, une période difficile pour l'Afrique. Le secteur agricole était gravement touché par la sécheresse, la désertification et un faible niveau de productivité entraînant de graves pénuries alimentaires et une grande dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire. Le secteur industriel est pour sa part tombé dans un état de décadence due essentiellement au faible niveau du flux des investissements, à une dépréciation rapide des biens d'équipement et des infrastructures et à l'absence d'entrepreneurs et de personnel de gestion autochtones qualifiés. Sur le plan social, des déséquilibres sont apparus entre le nombre et le type d'emplois disponibles et les demandeurs d'emplois, entre la croissance démographique et l'accumulation ainsi que la distribution des ressources et entre les normes sociales, les souhaits politiques et les modes de production 2/. C'était vraiment une période très difficile pour les responsables du développement en Afrique.

3. Les principaux facteurs qui contribuent à cet état de léthargie sont notamment les suivants : i) le caractère inadéquat et le mauvais état des infrastructures de transport et de communication en Afrique; ii) l'incapacité de l'Afrique à exploiter, transformer et utiliser convenablement et de manière intégrée ses vastes réserves de ressources naturelles et iii) la tendance à la baisse de la croissance du capital et une fuite financière de plus en plus importante qui ont entraîné un énorme déficit de paiement et une accumulation de la dette extérieure 3/. Une analyse minutieuse de ces facteurs incite à poser une question fondamentale à propos du caractère approprié des politiques, stratégies, programmes et attitudes de la région vis-à-vis de la mise en valeur et de l'utilisation de ses vastes potentiels en ressources humaines au service du développement.

1/ Propositions présentées par les pays africains à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la crise économique et sociale en Afrique, OUA/ECM/2XV/Rev.2; E/ECA/ECM.1/1/Rev.1, 1986.

2/ "Policies and Strategies for Institutions of Higher Learning in Africa in View of Africa's Long-term Development Challenges and Strategies"; E/ECA/AAU/-ED/86/2.

3/ Ibid.

4. Et pourtant, un certain nombre de gouvernements africains ont pris des mesures allant de la création de ministères, départements ou services chargés de s'occuper de la gestion des ressources humaines à la réalisation d'examens et d'études sur l'état des ressources humaines dans leurs pays respectifs et à la formulation de stratégies régionales dans leurs efforts pour trouver les moyens optimaux d'assurer un processus efficace de mise en valeur et d'utilisation des ressources humaines de manière à réaliser leurs souhaits de relance économique et de développement. Si ces efforts méritent d'être encouragés, la plupart d'entre eux n'ont pas bénéficié de l'orientation et de l'appui approprié qui auraient permis de trouver une solution plus permanente à la faiblesse actuelle de la contribution des responsables de la gestion des ressources humaines aux efforts de croissance économique et de développement de l'Afrique.

5. Le présent rapport vise par conséquent à examiner la nature et l'état de ces efforts notamment eu égard aux activités et aux programmes de planification des ressources humaines en Afrique au niveau macro-économique et à mettre l'accent sur la portée de ces activités pour les actions à venir afin d'aider les Etats membres dans leurs efforts en vue d'accorder au facteur humain la place qui lui revient dans leurs stratégies respectives de relance économique et sociale et de développement auto-entretenu. En dehors de l'introduction, le présent rapport est divisé en quatre parties.

6. La première partie fait l'historique de la question et porte sur la nécessité de disposer d'un sous-système général de planification des ressources humaines dans le cadre du Plan d'action de Lagos, du Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique et du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique. La réalisation de la transformation structurelle préconisée dans ces stratégies globales nécessiterait des investissements adéquats en matière de mise en valeur et de programmation de ressources humaines, d'organisation efficace et de gestion du développement dans la perspective des objectifs du développement à long terme et du changement des priorités du continent. Un tel investissement devrait être réalisé en vue d'assurer la mise en place d'un processus et d'un mécanisme intégré de nature, d'optique et de perspectives globales avec pour seul objectif la promotion du développement économique et social à long terme de l'Afrique.

7. La deuxième partie donne une vue globale de la nature générale de la planification et de la programmation des ressources humaines en Afrique. Nul n'ignore que les gouvernements des Etats membres ont, au cours des cinq dernières années, déployé des efforts considérables pour renforcer leurs institutions chargées de la planification et de la programmation des ressources humaines aux niveaux national, sous-régional et régional. Toutefois, les problèmes liés à la collecte, au traitement et à l'analyse des données et ceux liés à la formulation et à l'administration ont sérieusement compromis les résultats enregistrés. Le processus de collecte de données souffre de faiblesses institutionnelles et techniques. Il existe, par exemple, des difficultés à déterminer le type de données nécessaires, à conceptualiser et à trouver les définitions opérationnelles pour des notions de base de la population active et du marché du travail telles que l'emploi, le chômage, le sous-emploi, la productivité, le travail et autres et à concevoir, planifier et réaliser des enquêtes et à en traiter les données. Dans ces conditions, il est préconisé de mettre en place des institutions appropriées et de former le personnel nécessaire pour résoudre ces problèmes pressants si l'on veut que le processus de planification des ressources humaines soit efficace.

8. S'agissant de la formulation et de l'administration des politiques, l'auteur du document reconnaît dans la deuxième partie les efforts déployés par les Etats membres en vue d'adopter un ensemble de politiques et fait valoir qu'il y a encore beaucoup à faire notamment en vue de mettre en place et de rendre opérationnel un processus systématique par l'intermédiaire duquel des politiques rationnelles de mise en valeur des ressources humaines devraient être formulées et harmonisées avec d'autres politiques de développement. Abordant la nature du problème, il dit que l'Afrique d'une manière générale souffre d'une mauvaise gestion et d'une mauvaise planification des politiques en raison essentiellement de la méthode non intégrée et non systématique utilisée pour la formulation et l'administration des politiques. Cela a non seulement freiné la planification et la programmation de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines en Afrique mais a également ridiculisé la planification du développement socio-économique dans de nombreux pays africains. Deux principales conclusions sont tirées dans cette deuxième partie. Premièrement, les gouvernements africains devront faire en sorte que leurs politiques en matière des ressources humaines énoncent les grandes lignes des objectifs et que ceux-ci soient conformes aux objectifs de développement national. Deuxièmement, les politiques nationales en matière de main-d'oeuvre doivent être renforcées par des indications claires sur les mesures, stratégies et techniques pour la formulation et l'exécution d'activités de gestion des ressources humaines.

9. La troisième partie porte sur un examen de la structure et de l'efficacité des mécanismes institutionnels nationaux de planification des ressources humaines et sur un examen du type et de la nature des activités de planification des ressources humaines entreprises dans un certain nombre d'Etats membres. Il s'agit d'une tentative de description de l'état des processus de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi en Afrique. Il ressort de cet examen que les Etats membres ont, pour la plupart, enregistré quelques résultats au niveau de la mise en place d'un cadre institutionnel pour le renforcement de leurs capacités respectives en matière de planification des ressources humaines et ont entrepris un certain nombre d'activités associées sous forme de révision et réformes des politiques, de conférences, d'ateliers, et de séminaires de formation, d'études et d'enquêtes. Il est donc suggéré dans la troisième partie que ces efforts soient intégrés, intensifiés et soutenus sur une base systématique dans le cadre du développement national au cours de la période de redressement économique et au delà comme on l'a préconisé dans le Programme prioritaire et dans le Programme d'action des Nations Unies.

10. Un certain nombre de mesures qu'il convient de prendre au niveau national pour élargir la perspective de la planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi en Afrique et améliorer l'état et l'efficacité du processus de promotion de redressement économique et du développement de l'Afrique sont proposées dans la dernière partie. Il ne fait aucun doute qu'au cours des années à venir ces mesures nécessiteraient des investissements et des efforts importants de la part des gouvernements des Etats, du secteur privé et de la communauté des bailleurs de fonds en vue de promouvoir la gestion des ressources humaines, chaque partie jouant activement son rôle.

II. Nécessité de la planification et de la programmation des ressources humaines en Afrique : survol et généralités

11. En dehors de nombreuses initiatives individuelles prises au fil des ans, les gouvernements africains ont entrepris sérieusement de rechercher ensemble, notamment depuis le début des années 70, les mesures et stratégies qui leur permettraient de relever le défi du développement.

12. En 1971, la Conférence des ministres de la CEA a adopté la résolution 218 (X) relative à la stratégie de l'Afrique pour le développement durant les années 70. Cette initiative a été renforcée lorsqu'en 1973 les chefs d'Etat et de gouvernement africains ont adopté lors de la dixième session ordinaire de l'OUA la Déclaration africaine sur la coopération, le développement et l'indépendance économique. Quatre ans plus tard, dans le cadre des efforts déployés en vue de parvenir à l'indépendance économique, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a adopté le Plan directeur révisé pour l'instauration du nouvel ordre économique international en Afrique dont il a été saisi par le Comité exécutif de la CEA.

13. Pour cristalliser ces efforts et d'autres du même ordre, un colloque a été organisé à Monrovia (Libéria) au début de 1979 afin de discuter des perspectives de développement et de la croissance économique de l'Afrique jusqu'à l'an 2000. Ce colloque a été suivi immédiatement de la cinquième réunion de la Conférence des ministres responsables de la planification économique tenue à Rabat (Maroc). C'est au cours de cette réunion qu'a été adoptée la résolution 332 (XIV) relative à la stratégie africaine pour le développement dans le cadre de la troisième Décennie du développement qui a ultérieurement été adoptée par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement africains lors de sa seizième réunion tenue à Monrovia en juin 1979. Ce document désormais connu sous le nom de "Déclaration d'engagement de Monrovia" a jeté les deux bases fondamentales de l'autonomie et de l'autosuffisance comme étant la stratégie à long terme qui permettrait à l'Afrique d'accéder à l'indépendance économique. En 1980, la Déclaration d'engagement de Monrovia ont été traduits en propositions et stratégies concrètes de développement sectoriel et intersectoriel par les chefs d'Etat et de gouvernement africains lorsqu'ils se sont réunis à Lagos (Nigéria) et ont débouché sur l'adoption du Plan d'action et de l'Acte final de Lagos.

14. Le Plan d'action de Lagos énonce les mesures nécessaires pour que l'Afrique acquiert la propriété et la maîtrise des principaux facteurs de production. Les trois mesures particulières susceptibles d'avoir des incidences profondes sur les processus de planification et de programmation de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines nécessaires dans les Etats membres sont les suivantes : i) élaboration et exécution de programmes de mise en valeur à grande échelle et à long terme des ressources humaines; ii) renforcement des institutions sous-régionales et régionales de formation et de recherche; iii) développement de la science et de la technique dans le contexte des plans de développement national global. A cet égard, le Plan d'action de Lagos préconise l'intégration et la consolidation des fonctions de planification et de programmation des ressources humaines dans un cadre institutionnel cohérent 4/. On a estimé et

4/ Incidences et cadre de la mise en oeuvre du programme de mise en valeur et d'utilisation des ressources humaines du Plan d'action de Lagos, document de la CEA, ST/ECA/PAMM/HRP/5/31, 1981.

souligné dans le Plan d'action de Lagos que les ressources humaines étant l'avoir le plus précieux de l'Afrique, leur mobilisation intégrale et leur utilisation efficace devraient constituer un important instrument de développement autonome et auto-entretenu.

15. Les graves conditions économiques et sociales qui ont atteint leur paroxysme en 1984 ont sérieusement contrecarré les efforts déployés par les gouvernements africains en vue de parvenir à ces objectifs et à d'autres tout aussi importants du Plan d'action de Lagos. La réaction de l'Afrique a été un renouvellement de son engagement à trouver des solutions appropriées et durables aux problèmes de développement de la région.

16. Suite à une série de réunions de la Conférence des ministres de la CEA et du Conseil des ministres de l'OUA 5/, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a, lors de sa vingt et unième réunion, déterminé un certain nombre de mesures prioritaires à court et à moyen termes pour relancer l'économie africaine et jeter les bases nécessaires pour des transformations structurelles durables, l'autonomie nationale et collective et pour une croissance et un développement soutenu au cours de la période 1986-1990. Cela a abouti à l'adoption d'un ensemble de mesures connues sous l'appellation de Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique, 1986-1990. L'engagement correspondant a été formulé dans un document analytique intitulé "Propositions présentées par les pays africains à la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la crise économique et sociale en l'Afrique" 6/ qui a été adopté par la Conférence des ministres de la CEA lors de sa première session extraordinaire et ultérieurement par le Conseil des ministres de l'OUA lors de sa quinzième session ordinaire en mars 1986. Sur la base des propositions présentées par l'Afrique, l'Assemblée générale des Nations Unies a, lors de sa treizième session extraordinaire, adopté le Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990 7/.

17. Les deux programmes d'action portent essentiellement sur les moyens de parvenir à la réalisation d'une transformation structurelle en mettant davantage l'accent sur l'alimentation et l'agriculture, l'industrie, les ressources humaines, la science et la technique, les transports et les communications et les questions commerciales et financières. Inutile d'ajouter que la réalisation de cet objectif nécessiterait, dans une large mesure, des investissements appropriés en matière de ressources humaines à tous les niveaux notamment au niveau de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. Des apports considérables de main-d'oeuvre qualifiée, d'opérateurs qualifiés et semi-qualifiés, de personnel technique, de personnel de supervision et de gestion à tous les niveaux, d'instructeurs

5/ Pour un commentaire détaillé de ces réunions voir le document intitulé "Mesures prises par les pays africains : du Plan d'action de Lagos à la treizième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies", Rasheed et Sarr, ECA/CERAD/87/14, Addis-Abeba, page 12-18.

6/ Voir document OAU/ECM/2XV/Rev.; ECA/ECM.1/1/Rev.2, mars 1986.

7/ A/RES/5-13/2, 13 juin 1986.

et d'enseignants, de spécialistes dans diverses disciplines ainsi que d'un certain nombre d'entrepreneurs autochtones seraient nécessaires pour formuler et exécuter les mesures nécessaires. Dans tout cela, l'élément crucial serait la gestion efficace des économies africaines, le facteur humain jouant un rôle de premier plan.

18. Il est tout aussi sinon plus important que ces investissements dans la mise en valeur des ressources humaines soient réalisés et gérés dans la perspective du déficit que constitue le développement de l'Afrique et du changement des priorités en la matière telle qu'elle a été conçue dans le Plan d'action de Lagos et développée dans le programme prioritaire, le Programme d'action des Nations Unies et d'autres documents destinés à assurer l'utilisation productive des ressources humaines. De plus, il faudrait que les investissements en matière de ressources humaines au service du développement visent essentiellement à résoudre les nouveaux problèmes liés à l'exécution des programmes de redressement de l'Afrique entre maintenant et 1990 et à permettre de formuler les stratégies appropriées. Toute chose étant égale, ces nouvelles tâches iraient au-delà du redressement et de la mise en place des bases de la relance et se rapporteraient à la transformation et à l'entretien des structures économiques et sociales africaines en vue d'un développement auto-entretenu.

19. Par conséquent, des questions telles que l'efficacité de l'organisation et la gestion du développement seraient au nombre des variables clés qu'ils devraient maîtriser pour relever les défis ci-dessus. 8/ L'efficacité de l'organisation dépend de l'émergence d'une direction acquise à la cause du développement, d'une administration orientée vers le développement et d'une société consciente du développement. En outre, il serait nécessaire de formuler de nouveaux concepts, ainsi que de nouvelles approches et méthodes d'organisation en matière de développement et de promouvoir une coopération plus grande entre les institutions et les individus. Par ailleurs, la capacité de l'Afrique à gérer efficacement les ressources disponibles devra être renforcée. Cela dépendrait dans une large mesure de la connaissance, des compétences et des attitudes des personnes chargées de formuler et d'évaluer les politiques, de celles qui approuvent et qui adoptent les politiques et de celles qui en exécutent les éléments. En termes pratiques, ces personnes doivent être des hommes et des femmes ayant les connaissances et les aptitudes nécessaires, capables d'établir et d'exploiter les relations appropriées entre les objectifs de développement, les ressources disponibles et les activités de développement de manière à gérer efficacement la croissance et la répartition des effets de cette croissance. Cela signifie que le processus de gestion des ressources humaines nationales en Afrique devra acquérir une dimension nouvelle et plus pratique non seulement en termes de planification pour la mise en valeur et l'utilisation des ressources humaines mais aussi de leur utilisation efficace pour le développement national. A cet égard, on arrive de plus en plus à un consensus selon lequel un tel processus devrait partir de l'intérieur et dépendre d'un organe intégré global dans sa nature, dans sa méthode et dans sa perspective, capable :

8/ Pour un commentaire détaillé de ces questions, voir le document E/ECA/-AAU/ED/86/2; intitulé "Policies and Strategies for Institutions of Higher Learning in Africa in view of Africa's Long-term Development Challenges and Strategies", CEA, 1986.

a) de concevoir, de formuler et d'appliquer des politiques en matière de ressources humaines dans le cadre des politiques de développement national;

b) de recenser, d'analyser et de préciser les problèmes, objectifs ainsi que les programmes et stratégies de rechange en matière de mise en valeur et d'utilisation des ressources humaines;

c) de coordonner, de suivre et d'évaluer l'exécution des mesures adoptées afin que leurs résultats soient optimaux et cohérents;

d) d'élaborer des plans nationaux et sectoriels de mise en valeur et d'utilisation de la main-d'oeuvre qui synchroniseraient les objectifs de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre en fonction des objectifs globaux de développement national.

20. Il faudrait satisfaire deux conditions principales si l'on veut que le processus prenne forme et devienne réalité. Premièrement, il faudra concevoir et mettre au point un mécanisme de planification et de programmation détaillé et intégré des ressources humaines. Deuxièmement, il faudra accorder au mécanisme l'attention voulue et veiller à ce qu'il soit fonctionnel, opérationnel et efficace, qu'elle dispose des ressources nécessaires en termes de personnel et de l'autorité nécessaire au sein de la structure du pouvoir et entretienne les relations appropriées avec d'autres mécanismes sectoriels. Les décisions prises lors des réunions de la Conférence des ministres responsables de la planification, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines en 1981 et 1984 démontrent clairement que la nécessité de satisfaire ces deux conditions préalables est reconnue par les gouvernements africains dont un grand nombre ont pris des mesures en vue de leur exécution bien que le rythme en ce qui concerne la mise en train du processus et le renforcement des capacités institutionnelles nécessaires ne soit pas aussi rapide que l'avait anticipé la Conférence au cours de ses réunions. Il convient de rappeler qu'au cours de sa première réunion, la Conférence avait invité les gouvernements africains à notamment accorder un rang de priorité élevé à la planification de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines et à faire en sorte que le processus fasse partie intégrante de la planification globale du développement économique et social national. De même, les Etats membres ont été invités à créer un mécanisme institutionnel pour la coordination de la planification des ressources humaines et de l'emploi dans le cadre du Plan d'action de Lagos et à adopter des politiques de formation nationales qui fourniraient sur une base soutenue les instruments et le mécanisme nécessaires à la formation de la main-d'oeuvre aussi bien dans le secteur public que privé. 9/

21. La reconnaissance de cette nécessité est par ailleurs illustrée par la priorité accordée à la mise en valeur et à l'utilisation des ressources humaines dans le Programme prioritaire et dans les Propositions présentées par les pays africains à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à la crise économique et sociale en Afrique qui a donné naissance au

9/ Rapport de la Conférence des ministres responsables de la planification, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines, E/ECA/CN.8/3, 1981.

Programme d'action des Nations Unies. ^{10/} Par exemple, il est indiqué dans le Programme prioritaire que "la réalisation des objectifs du Plan d'action de Lagos et de l'Acte final de Lagos dépend, en dernière analyse, du développement du large éventail des ressources humaines nécessaires à la formulation, à l'exécution et au suivi des programmes couvrant tout ce domaine ainsi que des activités sectorielles dans le processus de développement économique" ^{11/}. En conséquence, les gouvernements africains ont considéré la mise en valeur des ressources humaines comme l'un des quatre domaines prioritaires auxquels il convient d'accorder pleinement l'attention ^{12/}. Ce qui reste à faire est de traduire cette reconnaissance en une action soutenue pendant la période de redressement et au-delà pour que les gouvernements africains puissent réussir à revitaliser le secteur de l'alimentation et de l'agriculture, à combattre la sécheresse et à lutter contre la désertification comme on l'a indiqué dans les programmes d'action pour le développement autonome et auto-entretenu de l'Afrique.

III. Nature générale de la planification et de la programmation des ressources humaines en Afrique

22. De nombreux pays africains ont, à partir des années 80, déployé des efforts en vue d'établir le cadre de planification et de programmation des ressources humaines en Afrique. Il ressort d'un examen des rapports annuels gouvernementaux africains, des plans de développement national et régional, des déclarations des responsables africains et autres qu'on arrive de plus en plus à un consensus selon lequel "l'homme" constitue l'objet et le sujet du développement. Une analyse plus approfondie permettrait également de se rendre compte qu'il est fréquemment fait mention de la nécessité d'intégrer la planification des ressources humaines à la planification du développement en tant que stratégie permettant d'assurer la croissance économique et la répartition des fruits de la croissance. De même, la plupart de ces plans et rapports accordent une attention croissante, non entièrement satisfaisante il est vrai, au développement de la santé, de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'agriculture, autant de facteurs ayant une grande importance pour le développement et l'utilisation des ressources humaines. Si cette observation laisse à croire qu'il existe une tendance positive en matière de planification et de programmation des ressources humaines en Afrique, le processus de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi n'en continue

^{10/} Voir OUA "Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique, 1986-1990", CEA, Addis-Abeba, 1985, "Propositions présentées par les pays africains à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à la crise économique et sociale en Afrique", Addis-Abeba, 1986 et "Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990", Assemblée générale, A/RES/S-13/2, juin 1986.

^{11/} Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique, op. cit., paragraphe 31.

^{12/} Propositions présentées par les pays africains..., op. cit.

pas moins de souffrir de goulets d'étranglement qu'ils doivent être éliminés si l'on veut que le facteur humain joue un rôle efficace dans le redressement économique et le développement à long terme de l'Afrique. Ces goulets d'étranglement qui reflètent la nature du processus se manifestent par une faible base de données et un mauvais processus de planification et de gestion des politiques.

a) Collecte, traitement et analyse des données

23. La nécessité de rassembler, de traiter et d'analyser les données sur les ressources humaines s'est toujours fait sentir mais il semble que d'une certaine manière on n'ait rien fait pour répondre convenablement à ce besoin. Il existe encore des preuves de faiblesse dans le processus non seulement au niveau de la collecte des données mais aussi de la détermination des types de données nécessaires, du moyen le plus efficace de les produire et d'assurer leur utilisation de la façon la plus large possible.

24. Ces faiblesses ont entraîné un certain nombre de lacunes importantes en matière de données et d'information relatives à la main-d'oeuvre ce qui a abouti à une mauvaise planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi. En raison de ces lacunes, le processus souffre i) de lenteurs au niveau du rythme de la production de statistiques, ce qui rend souvent la plupart des données périmées lorsqu'elles sont publiées; ii) de l'inexactitude et du manque de fiabilité des données; iii) d'une couverture incomplète; iv) de l'incomparabilité des séries chronologiques; v) de l'absence de participation des utilisateurs et des producteurs de l'information sur la main-d'oeuvre. Par ailleurs, ce qui a été plus frustrant encore a été le fait que les efforts déployés par de nombreux gouvernements pour améliorer la situation ont été freinés par de nombreux autres facteurs structurels n'ayant pas vraiment leur raison d'être. Il s'agit notamment i) de l'existence de mauvaises relations fonctionnelles entre les institutions chargées de la collecte des données, de leur traitement, de leur analyse et de leur utilisation et ces processus eux-mêmes; ii) du manque de précision de la part des planificateurs, des décideurs et des exécutants au niveau du type et de la forme des données à rassembler; iii) du fait que l'accent est mis davantage sur l'utilisation d'un système ad hoc de collecte de données plutôt que sur l'adoption d'un système continu et comparatif de collecte.

25. La nature de la planification et de la programmation des ressources humaines en Afrique a également été influencée par des difficultés conceptuelles telles que la recherche d'une définition opérationnelle pour les concepts de base de la population active et du marché du travail dans le contexte africain. Dans les pays africains, on ne s'est pas encore suffisamment employé à clarifier ces concepts en tenant compte des conditions socio-économiques et politiques prévalant dans la région. La définition de notions telles que l'emploi, le chômage, le sous-emploi et la main-d'oeuvre est encore plus problématique. Dans les rares cas où elles ont été explicitement mentionnées, elles mettent l'accent sur la rémunération du travail, quelquefois sur le temps et rarement sur l'intensité du travail et la productivité. Dans la plupart des cas, il est difficile, à partir de ces définitions, d'être au précis sur les conditions d'emploi prévalant en dehors du secteur structuré des économies mixtes africaines.

26. Une autre difficulté liée aux problèmes de notion et de définition tiennent à l'identification et à la mesure de l'importance de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, ce qui implique qu'un instrument doit être mis au point pour définir plus précisément les personnes qui entrent dans les diverses catégories de l'emploi. Par exemple, parler de marché du travail et de la collecte des informations sur ce marché dans le sens traditionnel ne toucherait directement qu'une minorité de la population active africaine. Par conséquent, Richter a indiqué qu'il ne serait peut-être pas tout à fait juste de parler par exemple des informations sur le marché de l'emploi dans le contexte africain ce qui, en un sens, pourrait signifier toutes les informations quantitatives et qualitatives sur les principales caractéristiques de la population active, les niveaux de l'emploi, du sous-emploi et du chômage, la situation de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre et les déséquilibres au niveau de revenu dans des secteurs économiques, des emplois et des régions différents ^{13/}. En d'autres termes, les gouvernements africains n'ont pas encore réussi à formuler des notions, définitions et instruments de mesure réalistes qui leur permettront de planifier l'emploi productif et l'utilisation efficace de la population active. Inutile d'ajouter que cela pourrait constituer un obstacle majeur à la planification de l'emploi et l'on a du mal à comprendre comment les économies africaines peuvent fonctionner dans de telles conditions.

27. En dehors des facteurs structurels et des difficultés conceptuelles qui caractérisent le processus de planification des ressources humaines en Afrique, l'application de la méthode d'enquête pour la collecte des données laisse beaucoup à désirer. Dans la plupart des cas, une "enquête sur la main-d'oeuvre" en Afrique signifie un "inventaire" des compétences disponibles et nécessaires dans le secteur structuré de l'économie. Ces enquêtes n'ont souvent pas tenu compte du rôle plus étendu que joue simultanément la main-d'oeuvre dans la croissance et la gestion de l'ensemble de l'économie qui comprend également le secteur non structuré et le secteur rural de subsistance. Par ailleurs, on n'accorde guère d'attention à la sélection de la forme, du type et de la fréquence de la méthode de collecte des données. Les "sujets" des enquêtes sont souvent mal définis et lorsqu'ils le sont, ils sont trop limités dans leur portée pour qu'on puisse établir une relation de "cause à effet" entre les divers aspects de la gestion des ressources humaines et du développement national. Deuxièmement, la plupart des enquêtes en Afrique sont effectuées sans qu'il soit procédé à une planification préalable de l'enquête, et ce en raison peut-être du manque de ressources. Une telle étude préalable aurait pu porter sur la détermination des indicateurs préliminaires des objectifs à court et à long terme de l'enquête qu'on désire effectuer afin d'établir les relations possibles et de définir les domaines de collaboration. De même, une telle étude aurait pu permettre de diagnostiquer les problèmes opérationnels et administratifs rencontrés au cours des enquêtes précédentes et par conséquent d'élaborer une stratégie d'intervention afin d'éviter que ces mêmes problèmes ne se posent de nouveau. Cela est dû notamment à la faiblesse du lien étroit qui devrait exister entre la collecte et l'analyse des données d'une part

^{13/} Richter, L.E. "Upgrading Employment-Market Reporting : Realities and Priorities in Africa", publié dans The Challenge of Employment and Basic Needs in Africa, OIT, chapitre II, Oxford, Nairobi, 1986.

et la formulation des politiques d'autre part. La région d'une manière générale a du mal à convertir les données traitées et les données brutes en propositions et stratégies d'action. L'insuffisance du nombre de planificateurs et d'analystes de la main-d'oeuvre et de l'emploi - totalement inexistants dans certains cas - a été considérée comme la cause principale de ces difficultés.

28. Enfin, la plupart des enquêtes sur la main-d'oeuvre ne sont pas intégralement exécutées. Pour être complète, trois activités apparentées devront être entreprises : travail sur le terrain, traitement des données et publication des résultats. A cet égard, il convient de faire deux observations importantes : premièrement, les activités de réalisation de l'enquête devraient être étroitement liées aux activités, aux ressources et aux calendriers prévus; deuxièmement le même degré d'enthousiasme dont il avait été fait preuve au cours de la phase de pré-exécution, sinon plus, devrait prévaloir pour toutes les activités d'exécution de l'enquête.

29. Toutefois, l'expérience a montré en Afrique que la plupart des enquêtes sur la main-d'oeuvre en Afrique n'ont pas suffisamment tenu compte de ces deux importantes considérations. Il en a résulté par conséquent un gaspillage de ressources et une perte d'enthousiasme dans le processus de collecte et de planification des données. Dans certains cas, l'incapacité à comprendre la nature des différentes composantes de l'exécution de l'enquête et les relations existant entre elles a entraîné cette situation peu souhaitable. La principale leçon qu'on aurait dû en tirer est qu'une enquête sur la main-d'oeuvre n'est vraiment complète que si les résultats sont utilisables pour la formulation de politique et la programmation. Plus d'une enquête sur la main-d'oeuvre a pris fin avec le retour des enquêteurs et l'échange des données de l'expérience acquise sur le terrain dans les différents endroits où ils étaient. Parfois, d'autres tâches administratives et objectifs urgents ont empêché les responsables des enquêtes de planifier les enquêtes ou de les achever après le travail sur le terrain.

30. Afin de résoudre ces problèmes et d'autres, il faudrait mettre en place les institutions appropriées et former le personnel nécessaire, ce qui permettrait de disposer d'un système de collecte, de traitement et d'utilisation systématique et scientifique des données. Ce système devrait notamment permettre aux pays d'élaborer et de réaliser des enquêtes sur la main-d'oeuvre en vue de répondre aux besoins et objectifs particuliers dans un cadre de planification intégrée. Inutile d'ajouter que la mise en place d'un tel cadre est au stade embryonnaire dans la plupart des pays africains. Il est, pour cela, nécessaire d'assurer d'urgence la formation aux techniques et procédures d'élaboration et de réalisation des enquêtes sur la main-d'oeuvre.

b) Formulation et administration des politiques

31. Les gouvernements africains se sont rendus compte que l'existence d'une politique nationale globale en matière de main-d'oeuvre constitue un élément vital dans le processus de développement et de planification socio-économique. Cette prise de conscience est pleinement reflétée dans le Programme prioritaire et dans le Programme d'action des Nations Unies. Elle est également reflétée dans les plans nationaux de développement et dans diverses déclarations officielles

sur le rôle primordial que doit jouer le facteur humain dans le redressement national et le développement auto-entretenu. Généralement parlant, tous les gouvernements africains sont déterminés, d'une manière ou d'une autre, à adopter un ensemble de politiques visant à assurer le développement et l'utilisation efficace du vaste potentiel de ressources humaines de l'Afrique pour la production, la productivité et la croissance. Malgré cette prise de conscience et les efforts déployés, la formulation et l'administration des politiques de mise en valeur et d'utilisation des ressources humaines dans le cadre de politiques et stratégies globales de développement économique laissent encore à désirer. Pour la plupart, les nations africaines n'ont pas encore élaboré et rendu opérationnels les processus systématiques par l'intermédiaire desquels des politiques rationnelles en matière de ressources humaines doivent être déterminées et harmonisées avec d'autres politiques de développement. Pour commencer, "l'art" de la "planification de politique" dans la région est encore à un stade embryonnaire et malheureusement très peu d'investissements sont consacrés au développement de cet art. En raison de cette mauvaise planification de la formulation et de l'administration des politiques de main-d'oeuvre en Afrique, le processus est en proie à trois difficultés.

32. Premièrement, les politiques de planification de la main-d'oeuvre en Afrique n'insistent généralement pas sur les questions d'efficacité et d'équité en matière de développement. Par exemple, les mesures et attitudes nationales en matière de politiques de l'emploi et du marché du travail ont tendance à ne pas améliorer l'équilibre entre la croissance de l'offre de main-d'oeuvre, et la croissance de la demande de main-d'oeuvre; pas plus qu'elles n'ont tendance à assurer un accroissement des revenus personnels réels, une plus large répartition de ces revenus et un accroissement régulier de la productivité du travail et de la mobilité de la main-d'oeuvre particulièrement dans les secteurs non structurés rural et urbain des économies africaines. Deuxièmement, une mauvaise planification des politiques de main-d'oeuvre a entraîné une situation selon laquelle les politiques énoncées manquent de précision sur les objectifs de planification et de programmation de la main-d'oeuvre, les résultats escomptés et les responsabilités institutionnelles. Par exemple, en dehors des déclarations vagues et quelquefois incohérentes sur la nécessité de créer des emplois ou de mettre en valeur les ressources humaines nationales, la plupart des pays africains n'ont pas de politique clairement énoncée qui i) fourniraient une orientation en vue de la planification, de la mise en valeur et de l'utilisation efficace des ressources humaines, ii) réduiraient au maximum le double emploi et le gaspillage de maigres ressources nationales et iii) fourniraient une base sur laquelle les différents programmes nationaux de mise en valeur et d'utilisation des ressources humaines tels que ceux traitant de la santé, de la nutrition, du bien-être social seraient intégrés, suivis, évalués et ajustés en vue d'obtenir les meilleurs résultats. Troisièmement, la planification des politiques de main-d'oeuvre dans la région a souvent une perspective limitée. On n'a guère accordé d'attention aux politiques pouvant se rapporter à d'autres problèmes connexes résultant de l'urbanisation rapide et de la détérioration de l'environnement économique. Ainsi, le processus de planification n'a pas la capacité de traiter des questions relatives au chômage urbain, à la rémunération, aux investissements, à l'enseignement, ainsi qu'à la taille et aux conditions de vie de la population active.

33. En dehors du mauvais état de la planification des politiques de main-d'oeuvre, les gouvernements africains n'ont pas encore pris de mesures pratiques, pas plus qu'ils n'ont adopté de stratégies et techniques appropriées dans le cadre d'un processus intégré qui assurerait de manière systématique la formulation et l'administration de politiques de main-d'oeuvre. Par conséquent, nombre de tentatives faites pour formuler les politiques de main-d'oeuvre n'ont guère permis d'assurer l'acceptation et l'exécution intégrale des politiques formulées. Très souvent, les mesures prises pour faire approuver les politiques au niveau de l'autorité la plus élevée possible sont inappropriées et sont souvent de nature ad hoc. Dans certains cas, les politiques elles-mêmes ne sont pas adoptées comme partie intégrante de politiques globales de développement national. Qui pis est, lorsqu'elles sont approuvées et adoptées, les politiques formulées ne sont ni diffusées largement, ni interprétées pour les exécutants et les bénéficiaires. Par ailleurs, à l'exception de celles concernant les relations entre la direction et la main-d'oeuvre, la plupart des politiques formulées en matière de main-d'oeuvre n'ont pas les bases juridiques, opérationnelles et institutionnelles qui en assureraient l'exécution, l'évaluation et, si nécessaire, la reformulation efficaces.

34. Les effets combinés d'une mauvaise planification des politiques de main-d'oeuvre et de la méthode non intégrée et non systématique adoptée en matière de formulation et d'administration de politiques ont non seulement entravé la planification de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines en Afrique mais ils ont aussi rendu ridicule la planification du développement socio-économique dans de nombreux pays. En d'autres termes, la nature générale de la formulation et de l'administration des politiques de main-d'oeuvre en Afrique laisse beaucoup à désirer. De par leur nature même, les politiques en matière de ressources humaines ont été d'une efficacité très limitée pour remédier convenablement à trois problèmes connexes de gestion de ressources humaines qui ont été clairement identifiés au fil des ans.

35. Premièrement, cette situation a entraîné un manque de précision au niveau des moyens d'action et des déclarations sur la nécessité de rendre la planification de la main-d'oeuvre plus réaliste quant à sa capacité de fournir à ceux qui prennent des décisions sur la mise en valeur et l'utilisation des ressources humaines de données précises et fiables sur les catégories professionnelles, l'importance numérique et le niveau de compétence de la main-d'oeuvre nécessaire à un moment donné. Deuxièmement, presque rien n'a été fait pour formuler et appliquer des directives qui déplaceraient l'accent des activités de planification de la main-d'oeuvre de la prévision et de la projection à l'analyse et à la reformulation des politiques dans le contexte des réalités africaines et du changement des priorités. Troisièmement, les choses étant ce qu'elles sont, les politiques nationales de mise en valeur des ressources humaines n'ont pas permis de déterminer comment rendre les produits des systèmes d'enseignement et de formation plus adaptés aux conditions du marché du travail urbain et rural africain et à ses besoins.

36. On ne saurait trop mettre l'accent sur l'incidence de la présence continue de ces lacunes et déséquilibres sur la tendance du développement futur de l'Afrique par rapport aux autres régions du monde. Inutile de dire que le redressement et le développement de l'Afrique dépendent de l'adoption et de l'exécution de mesures conceptuelles, notamment au niveau national, qui permettraient de dévelop-

per convenablement la capacité des pays de la région à ajuster et à orienter leurs économies en réponse aux fluctuations des conditions économiques intérieures et mondiales et aux changements dans la structure et la composition de la demande. A moins de développer cette capacité, on ne fera qu'accroître la probabilité d'une réapparition de la crise socio-économique dans laquelle l'Afrique avait sombré au cours de ces dernières années.

37. On pourrait tirer de l'évaluation précédente deux leçons qui pourraient avoir sans doute des conséquences profondes sur le renforcement du processus de formulation et d'administration des politiques de ressources humaines en Afrique. Premièrement, les gouvernements devraient faire en sorte que les politiques en matière de main-d'oeuvre comportent un énoncé des buts et objectifs. Ces politiques devraient permettre de réaliser les objectifs politiques, sociaux et économiques du pays. En d'autres termes, la formulation et l'administration des politiques de main-d'oeuvre devraient, pour être rationnelles, résulter d'une analyse minutieuse des problèmes, questions, contraintes et stratégies de développement.

38. Deuxièmement, les politiques nationales en matière de main-d'oeuvre devraient être renforcées par une indication des mesures, stratégies et techniques pour le lancement et l'exécution d'activités relatives à la planification et à la programmation de la main-d'oeuvre, à l'éducation et la formation, à l'emploi et à la productivité du travail. Ces indications devraient viser à donner des réponses directes à un certain nombre de questions. Par exemple, dans le domaine de la planification et de la programmation de la main-d'oeuvre, il faudrait examiner des questions telles que la détermination des obstacles d'ordre opérationnel éventuels, la formulation des objectifs de la politique envisagée ainsi que le cadre institutionnel, juridique et opérationnel de mise en oeuvre de ces politiques. Les objectifs en matière d'éducation et de formation porteraient pour leur part sur les questions d'investissement en ressources humaines de manière à ce que la population active actuelle et future atteigne des niveaux de connaissance et de compétence appropriés... fasse preuve de diversité en la matière et adopte des attitudes appropriées dans le cadre des besoins nationaux en matière de développement. Enfin, des politiques visant à l'utilisation efficace des ressources humaines devraient émerger de la nécessité de gérer les possibilités d'emploi et d'accroître l'efficacité de la main-d'oeuvre.

39. Il conviendrait toutefois de noter que ces trois domaines sont intimement liés et en relation mutuelle. La bonne exécution des objectifs dans l'un des trois domaines dépend dans une large mesure de ce qui se passe dans les deux autres domaines. En conséquence, les Etats devront continuer de rechercher une approche systématique qui permettrait d'harmoniser et d'intégrer les politiques de mise en valeur et d'utilisation de la main-d'oeuvre dans le cadre global des objectifs et politiques de développement national.

IV. Situation des institutions de planification de
la main-d'oeuvre et de l'emploi et état
des activités en la matière :
Etude sélective

40. Le dilemme que pose d'un côté l'expansion de la population active et de l'autre la baisse de la capacité d'absorption du marché du travail est devenu

l'un des problèmes brûlants de la planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi en Afrique. Ce dilemme est aggravé par l'insuffisance des informations sur le marché du travail et la difficulté à définir et à comprendre les problèmes et les tendances de l'emploi et du chômage, du dosage compétence-technologie, de la productivité et des revenus. Il est par ailleurs compliqué par la faiblesse des relations institutionnelles et dans certains cas, par la faiblesse des structures relatives à la formation et au déploiement de la main-d'oeuvre et par les difficultés liées à la réalisation d'enquête et au traitement, à l'analyse et à la diffusion des données d'enquête. Il ressort d'un examen de la situation qu'au cours des quatre dernières années, de nombreux gouvernements africains ont déployé des efforts intenses et fait de nombreuses tentatives pour formuler des directives et établir des stratégies appropriées pour sortir de ce dilemme. Il s'agissait d'une démarche primordiale pour la mise en place d'un processus de planification de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines en Afrique. Les tentatives qui ont été faites ont permis d'enregistrer des résultats modestes sur deux fronts : premièrement, les capacités institutionnelles sont renforcées dans un certain nombre de pays, deuxièmement, une série d'activités de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi sont lancées ou ont déjà été exécutées. Pour se faire une idée de l'état de la planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi en Afrique, il faudrait examiner le niveau d'efficacité en ce qui concerne ces deux démarches qui sont primordiales pour la mise en place d'un système opérationnel de gestion des ressources humaines dans la région.

a) Mécanismes institutionnels pour la planification des ressources humaines

41. La Conférence des ministres responsables de la planification, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines a vivement préconisé la création ou le renforcement des mécanismes institutionnels nationaux susceptibles d'assurer la gestion efficace des ressources humaines dans le cadre de la stratégie visant à accélérer le développement socio-économique en Afrique. Comme on l'a indiqué précédemment, il y a actuellement des tentatives, si modestes soient-elles, pour répondre à cet appel. En principe, presque tous les gouvernements africains ont reconnu la nécessité de disposer d'institutions fortes et opérationnelles pour s'occuper de la planification des ressources humaines. En fait, nombre d'entre eux ont pris des mesures concrètes pour créer de telles institutions non seulement au niveau consultatif mais également au niveau de la coordination intersectorielle et de la réalisation d'études sectorielles.

42. Des organismes consultatifs ont été créés dans un certain nombre de pays pour formuler, orienter, coordonner et évaluer les politiques et programmes de mise en valeur des ressources humaines dans un cadre de planification donné et conseiller les pouvoirs publics en la matière. Un conseil national de la main-d'oeuvre et un Comité consultatif de la main-d'oeuvre et de l'emploi ont été créés respectivement au Nigéria et en Ethiopie et dotés de responsabilités statutaires. Un conseil national de l'emploi, de la main-d'oeuvre et des revenus a été créé au Botswana. Le Conseil est soutenu par d'autres organismes consultatifs notamment par le sous-comité de la main-d'oeuvre, le sous-comité des revenus, le Conseil consultatif sur les salaires minimaux, la Commission d'étude des salaires, le Comité de politique salariale et le Comité national de la formation et de l'éducation technique. En dehors du Comité national de développement de la

main-d'oeuvre, le Gouvernement kényen a également créé des organismes consultatifs sectoriels particuliers pour s'occuper du développement de la main-d'oeuvre. Il s'agit notamment du Conseil national de l'industrie qui doit conseiller le Ministre du travail sur les questions relatives à la formation dans le domaine industriel, de la Commission kényenne de l'enseignement et du Comité national chargé de définir les objectifs et les politiques en matière d'enseignement. De même, le Gouvernement égyptien a créé le Conseil suprême de planification et de formation de la main-d'oeuvre pour formuler, orienter et coordonner les politiques en matière de ressources humaines et conseiller le Gouvernement dans ce domaine.

43. Dans la plupart des pays africains, les fonctions quotidiennes primaires de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi sont, généralement réparties entre les ministères ou organismes responsables de la planification économique et du développement, de l'administration des services publics, du travail et des affaires sociales, de l'éducation et de la formation. Seuls quelques gouvernements ont créé des ministères s'occupant à plein temps des questions de gestion des ressources humaines conformément à la recommandation adoptée lors de la première réunion de la Conférence des ministres responsables de la planification, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines. Il s'agit notamment de l'Egypte où l'on trouve le Ministère de la main-d'oeuvre et de la formation professionnelle, de la République-Unie de Tanzanie qui avait, longtemps avant la décision de la Conférence, regroupé les fonctions de planification de la main-d'oeuvre, et de l'emploi au sein du Ministère du travail et du développement de la main-d'oeuvre et du Zimbabwe où les fonctions sont regroupées au sein du Ministère du travail et du développement de la main-d'oeuvre.

44. Néanmoins, un certain nombre de pays ont pris des mesures en vue de rationaliser et de coordonner les fonctions de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi dans leur pays respectifs. Par exemple, les Gouvernements du Bénin, du Botswana, de la Guinée, du Kenya, du Lesotho et du Togo ont restructuré leurs organismes consultatifs de haut niveau sur la main-d'oeuvre afin d'assurer une meilleure coordination et de mettre en évidence la relation existant entre la planification des ressources humaines et la réalisation des objectifs de développement national. Certains de ces efforts ont été de nature déterminée. L'Ethiopie, par exemple, a restructuré les activités de l'ancien Intitut d'administration publique, du Centre pour le développement de l'esprit d'entreprise et de la gestion et du Programme national de formation professionnelle industrielle pour créer l'Institut éthiopien de gestion dont le mandat est de gérer globalement les activités de formation à la gestion dans tout le secteur industriel et dans divers secteurs gouvernementaux. L'Institut rend directement compte au Conseil des ministres.

45. Il est encourageant que la plupart de ces réformes d'ordre institutionnel soient orientées de manière à assurer l'intégration de la planification des ressources humaines à la planification du développement national et une meilleure coordination des activités de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi. D'une manière générale, insiste sur la mise en place des structures institutionnelles nécessaires à la formulation et à l'administration des politiques et programmes de mise en valeur et d'utilisation des ressources humaines compte tenu

des problèmes recensés dans ce domaine. En conséquence, les organes sectoriels de planification de la main-d'oeuvre commencent à voir le jour dans la plupart de ces pays et sont destinés à soutenir les organes centraux de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi. Un exemple louable pouvant être recommandé à cet égard est la création du Département de la formation et de l'utilisation du personnel sanitaire au sein du Ministère de la santé du Botswana. Le Département a quatre grandes responsabilités : formulation des politiques et priorités en matière de formation et de mise en valeur du personnel sanitaire, planification de la main-d'oeuvre de ce secteur, formation et mise en valeur du personnel sanitaire, et affectation et utilisation du personnel sanitaire.

46. Il est dommage que la plupart des ces organes sectoriels de planification de la main-d'oeuvre soient souvent créés au cas par cas en fonction du niveau de l'influence et de l'orientation d'un ministère donné plutôt que sur la base de l'utilisation d'une approche systématique et cohérente à la création d'une telle structure dans chaque ministère et entreprise. Deuxièmement, sauf pour les grandes entreprises publiques et privées, les organes sectoriels sont de type traditionnel comprenant essentiellement des bureaux de planification au sein des ministères de l'éducation qui s'occupent essentiellement de la planification des programmes, de la planification de l'enseignement, de la planification de l'infrastructure scolaire et de la collecte de données sur l'éducation ainsi que des départements ou groupes du personnel au sein des divers ministères, organismes et entreprises. Il faudra par conséquent prendre de mesure pour renverser la tendance de ces deux pratiques afin d'assurer un meilleur processus de gestion du développement.

47. Par ailleurs, de plus en plus d'Etats membres ont demandé une assistance technique pour la mise en place des structures institutionnelles nécessaires pour la planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi. Celle demandée à la CEA au cours des quatre dernières années a été sous forme de consultations et d'ateliers nationaux de formation. Les gouvernements du Botswana, du Kenya, du Lesotho, du Libéria et de l'Ouganda ont bénéficié directement d'un tel apport afin de mettre en place un processus efficace de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi. Il ressort de l'expérience acquise à l'issue de ces consultations et de ces ateliers que ce type d'assistance revêt une importance vitale pour les Etats membres dans la mesure où il complète les efforts nationaux en vue d'exécuter les décisions de la Conférence des ministres responsables de la planification, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources humaines.

b) Activités de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi

48. Comme on l'a indiqué précédemment, la nature et les perspectives des activités entreprises en matière de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi influeraient également sur l'état du processus dans la mesure où les activités constituent le lubrifiant permettant de rendre notre processus fonctionnel ou non. Par conséquent, un examen des activités dans un certain nombre d'Etats membres a été réalisé en vue de décrire l'état du processus. Il convient de noter que la couverture des activités dans ces pays n'est pas aussi complète qu'elle aurait pu l'être dans la mesure où le but recherché ici est seulement d'illustrer la tendance des événements qui ont eu lieu dans la région au cours de ces dernières années.

49. D'une manière générale, il ressort de l'examen que la majorité des Etats membres ont entrepris une série d'activités liées à la fonction de planification dans un système de gestion des ressources humaines et ont lancé des stratégies et programmes concrets visant à influencer sur certaines de ces activités. Malheureusement, le manque de ressources et d'autres obstacles d'ordre technique ont inévitablement entravé le niveau d'efficacité de ces efforts. Les plus importants de ces obstacles sont le manque de clarté en ce qui concerne la nature des politiques en matière de ressources humaines, le faible attachement à la planification et à la programmation de la main-d'oeuvre, l'insuffisance ou le manque de données et d'informations traitées nécessaires à la planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi, de même que la pénurie et la mauvaise affectation de la main-d'oeuvre qualifiée et expérimentée ainsi que des planificateurs et des statisticiens de l'emploi.

50. Pour mieux illustrer les efforts que déploient les gouvernements africains et la nécessité d'en déployer davantage, nous mettrons l'accent sur certaines des activités entreprises dans quelques pays. La plupart de ces activités ont pris la forme d'une révision de politiques et de réformes, d'ateliers, de conférences et de séminaires nationaux ainsi que d'enquêtes et d'études.

i) Révision des politiques et réformes

51. Au cours des cinq dernières années, un certain nombre de gouvernements africains ont entrepris une série de réformes de politiques relatives à la planification, à la mise en valeur et à l'utilisation des ressources humaines. Le Gouvernement tanzanien a examiné et révisé la politique "d'engagement" de longue date qui exigeait de tous les étudiants désirant s'inscrire dans les établissements nationaux d'enseignement supérieur qu'ils passent au moins deux ans dans la fonction publique avant d'entrer dans l'institution en question. Des plans sont également en cours d'élaboration pour réviser la politique gouvernementale de 1964 sur les ressources humaines et instituer des mesures qui permettraient de renforcer le flux d'informations en vue d'une meilleure planification des ressources humaines en République-Unie de Tanzanie. Par le texte législatif no 84-038, le Gouvernement zaïrois a institué en 1984 une politique de réduction à la source d'une taxe annuelle qui permettrait d'accroître les ressources financières de l'Institut national de formation professionnelle. Une récente mesure adoptée par le Gouvernement zaïrois a été d'inclure dans le plan de développement pour la période 1986-1990, des objectifs et stratégies pour la réorganisation de l'administration publique et la création de nouveaux emplois par le biais de projets communautaires.

52. Des mesures ont également été prises par les gouvernements de Côte d'Ivoire (1983), de Djibouti (1985) et de Tunisie (1985) en vue de rationaliser la fonction publique et de la rendre plus productive et plus rentable. L'une des mesures prises en Côte d'Ivoire a été le passage de l'âge de la retraite de 55 ans à 60 ans pour les personnes employées dans l'enseignement supérieur, la recherche scientifique et la médecine. La raison de cette décision est que le coût de formation de cette catégorie de personnel est très élevée et compte tenu de leur pénurie sur le marché de l'emploi, il vaudrait mieux exploiter leurs compétences et leurs connaissances aussi longtemps que possible. Une autre mesure importante

prise dans ce pays est que tous les agents de la fonction publique ayant un diplôme dans le domaine de l'enseignement ou de l'ingénierie seraient désormais tenus d'exercer leur profession sur leur le terrain plutôt que d'occuper des postes administratifs. Une nouvelle législation sur le statut et les droits d'association des agents de la fonction publique a été adoptée à Djibouti. Cette nouvelle législation régit en particulier les conditions de recrutement et de renvoi, les salaires et traitements, la retraite et les conditions d'emploi. En Tunisie, le gouvernement a consolidé l'acte législatif en donnant de nouvelles directives relatives à l'âge de la retraite, à l'octroi de primes et au montant des pensions annuelles.

53. L'octroi de primes d'incitation et d'indemnités ainsi que la sécurité de l'emploi pour la main-d'oeuvre constituent d'autres domaines connexes où les Etats membres ont procédé à des réformes de politique. Par exemple, des mesures directes ont été prises par les gouvernements du Bénin, du Cameroun, de Maurice, de la République centrafricaine et du Zimbabwe pour améliorer le bien-être de leurs populations actives. Avec l'adoption du décret 83-002, le Gouvernement béninois a établi des contrôles législatifs sur les recrutements et les renvois et a confié au Ministère du travail et des affaires sociales la responsabilité d'en suivre l'application. Au titre de cette loi, toutes les sociétés sont tenues de donner, sur une base annuelle, des renseignements détaillés sur le mouvement et l'utilisation de leur personnel. S'agissant de procédures de recrutement, tous les employés doivent notifier au bureau régional de l'emploi dans leur secteur d'occupation tous les postes vacants et les qualifications requises pour y postuler. De même, aucun renvoi ne peut être prononcé sans en avoir au préalable informé le Ministère du travail et des affaires sociales et d'avoir reçu de celui-ci l'autorisation de le faire. En outre, une caisse de prévoyance financée grâce aux contributions des membres, à une subvention et aux intérêts sur les investissements a été créée en vue de faciliter la réinsertion des travailleurs nationaux émigrés lorsqu'ils rentrent définitivement au Bénin.

54. En 1984, les gouvernements du Cameroun et de la République centrafricaine ont révisé leurs lois sur les pensions et le Gouvernement camerounais a, en outre, modifié son plan d'assurance-vie. Les améliorations en la matière portent sur l'affiliation volontaire, les privilèges liés à la retraite anticipée, l'invalidité, l'âge avancée et la protection des survivants. En 1983, le Gouvernement camerounais a apporté plusieurs changements à la réglementation régissant le personnel excédentaire. De même, le Gouvernement guinéen a, par l'ordonnance 265/PRG, apporté en 1984 des modifications aux taux de prestation des travailleurs, aux contributions et au système de gestion. Ces modifications visaient essentiellement à rationaliser le système de sécurité sociale. Un plan de secours aux victimes du chômage couvrant les chefs de famille inscrits au chômage qui recherchent activement du travail a été adopté à Maurice par un acte législatif qui constitue le premier pas vers la création d'un plan d'assurance-chômage. Pour sa part, le Gouvernement zimbabwéen a fixé des taux de salaire minimaux pour toutes les catégories d'emplois et a pris des mesures en vue d'harmoniser les salaires.

55. Comme on peut le constater, la plupart de ces réformes ont été orientées vers l'amélioration des relations entre les travailleurs et la direction. Des efforts similaires devront être déployés au niveau des politiques de mise en

valeur, de planification et de programmation des ressources humaines pour achever le tableau. Par ailleurs, comme on l'a indiqué précédemment, il faudra intensifier les efforts et allouer davantage de ressources en vue de renforcer le processus de formulation, de gestion et d'exécution.

ii) Conférences, ateliers et séminaires nationaux

56. En 1984, le Gouvernement tanzanien a organisé deux ateliers nationaux sur la main-d'oeuvre. Le premier qui portait sur l'évaluation de politiques et la planification en matière de main-d'oeuvre a été organisé en septembre à l'intention des experts de la main-d'oeuvre dans les ministères et les différentes régions. Le second qui portait sur les politiques, la planification et les systèmes d'information en matière de main-d'oeuvre et sur l'utilisation de la main-d'oeuvre a été organisé en décembre à l'intention des responsables de la mise en valeur et de l'administration de la main-d'oeuvre dans les ministères et dans les différentes régions. Au cours de la même année, une conférence nationale d'orientation sur l'éducation et la formation s'est tenue au Libéria en vue d'examiner et de rationaliser les politiques et stratégies de mise en valeur des ressources humaines. L'année d'après, le Gouvernement libérien a organisé en collaboration avec la CEA un atelier national sur la formation du personnel de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi. Le principal objectif était de renforcer le personnel et le cadre institutionnel pour la production et l'analyse des données relatives aux ressources humaines ainsi que pour la formation et l'administration des politiques et stratégies de développement de la main-d'oeuvre.

57. Des ateliers nationaux aux objectifs similaires à ceux de l'atelier libérien ont été organisés au Botswana et en Ouganda en 1987 avec l'aide de la CEA. Un atelier de formation sur la planification et la répartition du personnel de la fonction publique a été organisé en mars par le Gouvernement du Botswana. Avant cet atelier et dans le cadre des activités de suivi d'un atelier national sur la planification de la main-d'oeuvre tenu en 1981, le gouvernement a organisé en 1983, un séminaire national sur la planification de la main-d'oeuvre qui a porté essentiellement sur les mécanismes institutionnels, la localisation de la population active, les possibilités et problèmes de création d'emplois ainsi que sur l'éducation et la formation. Le Gouvernement ougandais a, pour sa part, organisé en mai 1987, un séminaire national sur la formation du personnel chargé de la planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi. Comme pour l'atelier libérien, l'objectif ici était de renforcer le personnel et le cadre institutionnel de gestion des ressources humaines. Au Nigéria, un atelier national sur la mise en valeur et l'utilisation de la main-d'oeuvre s'est tenu en 1985 en vue de renforcer le personnel et les capacités de gestion des services publics. Le Gouvernement nigérian a également organisé deux séminaires, l'un sur l'emploi dans une économie en crise avec un accent particulier sur l'emploi de diplômés et l'autre sur les potentialités de la main-d'oeuvre.

58. Le Mali a organisé en 1984 un colloque tripartite auquel ont participé des représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs. Un certain nombre de recommandations ont été adoptées au cours de ce colloque ainsi qu'un certain nombre de mesures pratiques en vue d'améliorer la planification et la gestion de l'emploi dans le pays. Ces mesures portaient sur les politiques de

renforcement de la base de données et d'informations ainsi que des institutions de gestion de l'emploi. Une année plus tôt, l'Association tunisienne pour la prévention des accidents du travail et l'amélioration des conditions d'emploi avait organisé un séminaire dont l'objectif était d'examiner la possibilité d'incorporer dans le programme d'enseignement et de formation des cours sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. L'incidence de ce séminaire a entraîné la création d'un comité consultatif pédagogique permanent chargé de conseiller le gouvernement sur le programme ainsi que l'institution d'un cours sur la prévention des accidents de travail dans le programme des étudiants de 5ème année des facultés de science de l'Université.

59. Apparemment, on assiste à une progression des activités d'organisation des ateliers et séminaires portant sur une stratégie de développement des capacités nationales en matière de planification et de gestion des ressources humaines en vue d'assurer le développement. Toutefois, dans quelle mesure les Etats membres et la communauté internationale ont-ils pu adopter et exécuter des mesures de suivi de ces activités ? Peut-être qu'une méthode plus efficace consisterait-elle à organiser les prochains ateliers et séminaires dans le cadre d'un plan de suivi soigneusement élaboré. Il ressort de l'examen d'un petit échantillon des divers rapports de ces réunions que presque rien n'a été fait pour suivre cette méthode.

iii) Enquêtes et études

60. L'enquête sur l'emploi effectuée en 1980 en Ethiopie sur les ministères et entreprises publiques et privées employant au moins 50 personnes a été suivie d'une enquête détaillée sur l'emploi en 1983. Il s'agissait de soutenir l'intérêt croissant du gouvernement pour la collecte de données et d'informations fiables sur la main-d'oeuvre et l'emploi. En outre, une recherche fondamentale sur plusieurs activités humaines et une évaluation des secteurs non structurés urbain et agricole rural ont été entreprises au cours de l'année dernière. Depuis 1982, le Gouvernement nigérien avait réalisé une enquête par sondage sur la population active, une étude informelle sur l'emploi, une enquête sur la main-d'oeuvre et les besoins en matière de formation dans certaines industries et une étude sur le point de chute des anciens diplômés de différentes écoles et instituts. Au Libéria, une enquête sur les établissements a été réalisée en 1982 suivie d'une enquête sur la main-d'oeuvre en 1985. Les deux enquêtes visaient à évaluer la situation de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre dans l'économie. La République-Unie de Tanzanie a réalisé en 1986 une importante enquête nationale sur la main-d'oeuvre portant sur environ 1200 établissements des secteurs public, semi public et privé. Depuis 1980, le Gouvernement ougandais a réalisé trois enquêtes sur la main-d'oeuvre, à savoir, une enquête sur la main-d'oeuvre et la formation au Ministère des terres, des ressources minérales et des ressources en eau (1982), un recensement du personnel de la fonction publique (1984) et une enquête sur la main-d'oeuvre et la formation dans le domaine des transports (1985).

61. Le Gouvernement du Botswana a institutionnalisé l'enquête sur l'emploi qui est désormais une activité annuelle. Celle-ci est complétée par une enquête annuelle sur la population active, la première enquête détaillée sur la population

active ayant eu lieu entre mai 1984 et avril 1985. L'enquête sur l'éducation qui est réalisée conjointement par le Bureau central de la statistique et le Ministère de l'éducation constitue une autre activité annuelle. Deux principales études sur les ressources humaines ont été réalisées par le Gouvernement du Botswana en 1983. L'une a porté sur les besoins en main-d'oeuvre, l'école polytechnique du Botswana et les brigades tandis que l'autre a porté essentiellement sur les besoins en matière de formation pour les mines. D'autres études importantes entreprises dans ce pays sont notamment des études sur la gestion et la productivité et ainsi que sur l'emploi et l'utilisation de la main-d'oeuvre au Botswana.

62. Le traitement et la publication des résultats de ces différentes études et enquêtes ont été énormément entravés par deux principaux facteurs. Presque tous les Etats membres ont des capacités limitées pour ce qui est de recruter et de retenir le personnel qualifié. Cette situation est aggravée par les fréquents mouvements de personnel des rares analystes, programmeurs et spécialistes de traitement des données qualifiés et expérimentés. Ces deux facteurs ont entraîné une pénurie aiguë de gestionnaires des données nécessaires pour faciliter la préparation de publications sérieuses sur les questions relatives à la main-d'oeuvre et à l'emploi. Les lacunes en matière de techniques de traitement des données constituent le deuxième obstacle. Le traitement électronique des données est encore à un stade embryonnaire dans de nombreux pays africains, notamment ceux au sud du Sahara. Les pays ayant fait des tentatives de mise en place du système ont eu à souffrir de la pénurie d'analystes, de programmeurs et de personnel de maintenance. En dépit de tous ces problèmes, de nombreux pays se sont efforcés de publier les données rassemblées, avec il est vrai, un certain retard et un degré de fiabilité plutôt relatif.

V. Observations sur l'efficacité du processus et ses perspectives
à long terme en matière de stimulation du redressement
économique et du développement en Afrique

63. Le tableau qui émerge de l'analyse de la nature, de l'état et des perspectives de la planification et de la programmation des ressources humaines en Afrique est encourageant. Premièrement, il semble que les gouvernements africains aient ressenti la nécessité de créer des structures institutionnelles appropriées pour administrer le processus de développement national. Cette prise de conscience découle des mauvais résultats en matière de développement qui ont été enregistrés au cours de ces dernières années notamment en raison de la tendance générale des gouvernements à ne pas accorder suffisamment d'attention à l'incidence de la main-d'oeuvre sur l'exécution des plans de développement national. Deuxièmement, de nombreux Etats africains ont commencé à mettre en place un cadre institutionnel et opérationnel de gestion globale des ressources humaines. Cela ressort clairement des nombreux efforts déployés en vue de créer des organes directeurs nationaux et un certain nombre d'organes d'appui à la gestion intersectorielle et sectorielle des ressources humaines.

64. Pour le moment, l'incidence de ces efforts est neutralisée par un certain nombre d'obstacles qui, dans une certaine mesure, diffèrent d'un pays à l'autre dans leur nature et dans leur forme. Cependant, il existe un certain nombre de faiblesses communes qui ont entravé l'efficacité du processus et qui devront être surmontées si l'on veut assurer un bon fonctionnement du processus. Pour

commencer, les activités des "parties organiques" devront être élaborées et intégrées de manière systématique à celles entreprises par les principaux organes de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi tout en tenant compte de celles entreprises par les organes consultatifs. Les organes sectoriels dont l'activité devrait être, par nature, complémentaire, adoptent des méthodes introverties dans leurs activités sans faire sinon très peu référence aux activités des principaux organes nationaux responsables de la formulation et de la planification des politiques en matière d'emploi. Le processus souffre également d'une manière générale de lacunes techniques au niveau de l'application des techniques les plus avancées en matière de planification de la main-d'oeuvre et de l'emploi ainsi que de l'absence d'un cadre conceptuel définitif pour la gestion des ressources humaines en fonction des besoins et des objectifs de développement de l'Afrique. En dehors de la pénurie de ressources financières ainsi que de planificateurs et de spécialistes de la collecte de données sur la main-d'oeuvre et l'emploi qualifiés et expérimentés, le processus est également entravé par l'absence de relations et de coordination efficaces au niveau des activités des divers organes responsables directement ou indirectement de la planification et de la programmation des ressources humaines ainsi que de l'utilisation de la main-d'oeuvre.

65. Trois mesures principales devront donc être prises en vue de renverser la tendance actuelle. Premièrement, les efforts déployés jusqu'à présent en vue de mettre en place les structures institutionnelles requises devront être soutenus et renforcés au cours de la période de redressement et au-delà. Deuxièmement, des politiques particulières en matière de planification et de programmation de la main-d'oeuvre et de l'emploi ainsi que des politiques de renforcement des relations interinstitutionnelles dans le cadre du système général de la planification du développement devront être clairement énoncées et leur application scrupuleusement suivie. Troisièmement, des mesures devront être prises pour que les institutions créées puissent fonctionner convenablement et disposer du personnel nécessaire, l'accent étant mis sur la formulation d'un programme de travail et d'un mandat clair et précis, l'adoption de politiques et programmes de formation et d'utilisation du personnel ainsi que l'administration et l'évaluation périodique de ces politiques et programmes.

66. En dehors de ces réformes institutionnelles, les perspectives des activités de planification et de programmation de la main-d'oeuvre et de l'emploi devront être élargies et consolidées. La planification systématique pour la mobilisation, la mise en valeur et l'utilisation de la main-d'oeuvre africaine nécessaire devra revêtir une plus grande importance notamment si l'on veut atteindre les objectifs de développement national. Cela signifie que ces mécanismes institutionnel avec le personnel et les compétences opérationnelles nécessaires pour obtenir les résultats suivants :

- Statistiques et informations viables et à jour sur l'éducation, la main-d'oeuvre, la population active et le marché du travail;
- Plans, politiques et stratégies pour accorder les compétences et les emplois, créer des possibilités d'emploi, accroître la productivité du travail et développer les compétences, connaissances et attitudes nécessaires;

- Services techniques en vue d'exécuter les programmes et politiques de mise en valeur et d'utilisation des ressources humaines.

67. En résumé, pour que le processus ait l'influence voulue sur le redressement économique et le développement de l'Afrique, il faudrait renforcer les structures et relations interinstitutionnelles là où elles existent et les créer aux besoins. Les perspectives pour ce faire semblent encourageantes compte tenu notamment des dispositions et des engagements pris au titre du programme prioritaire et du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique en matière de mobilisation et de gestion des ressources humaines en vue d'une transformation économique et sociale à long terme du continent africain.