



NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL



Distr. : GENERALE

E/ECA/CM.20/8
21 avril 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Quinzième réunion du Comité technique
préparatoire plénier

Addis-Abeba (Ethiopie)
26-30 avril 1994

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Vingt-neuvième session de la Commission/
vingtième réunion de la Conférence
des ministres

Addis-Abeba (Ethiopie)
2-5 mai 1994

**CAPACITES CRUCIALES POUR UNE ANALYSE JUDICIEUSE
DES POLITIQUES SOCIO-ECONOMIQUES ET UNE
BONNE GESTION SOCIO-ECONOMIQUE**

RESUME

La gestion des mutations socio-économiques est un processus complexe qui fait appel à plusieurs types de compétences et de facteurs. L'analyse des politiques (analyse décisionnelle) et l'élaboration de politiques constituent des éléments clés de la gestion du développement. La priorité actuellement donnée à l'efficacité dans l'analyse des politiques socio-économiques découle de deux considérations. La première est que la dimension analyse des politiques de la gestion du développement en Afrique a jusqu'ici été négligée. La seconde résulte de la nécessité de mécanismes efficaces d'analyse décisionnelle en vue d'un diagnostic exact des problèmes socio-économiques qui se posent et pour la formulation d'options susceptibles de résoudre les problèmes identifiés et de faire par ce biais un premier pas essentiel sur la voie du développement. Par conséquent, la disponibilité d'une masse critique d'experts en analyse politique et de gestionnaires s'avère indispensable pour la gestion du développement et de la transformation socio-économiques.

La création des capacités voulues pour l'analyse des politiques socio-économiques et la gestion du développement se présente sous trois facettes différentes encore qu'intimement liées. Il s'agit de la production des compétences nécessaires pour l'analyse des politiques et la gestion du développement; de la production d'analyses décisionnelles; et de la consommation ou de l'utilisation finale d'analyses décisionnelles. Cette classification tire son intérêt de la possibilité qu'elle offre de choisir le type d'intervention le plus approprié pour renforcer les capacités d'analyse des politiques des différents pays concernés et pour mettre en place le cadre institutionnel nécessaire pour donner corps aux trois facettes des capacités voulues pour l'analyse des politiques socio-économiques et la gestion du développement. Une infrastructure informationnelle d'appui s'avère également essentielle à l'utilisation efficace des capacités d'analyse des politiques et de gestion du développement.

Conscients du fait que la faiblesse de l'offre tout comme l'inadéquation et la variabilité de la demande en matière d'analyse décisionnelle constituent un obstacle au développement économique de l'Afrique, les pays du continent mais aussi plusieurs structures internationales ont entrepris des actions destinées à renforcer les capacités d'analyse des politiques et de gestion du développement de l'Afrique. L'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique (IRCA) illustre à merveille les actions de type consorcial menées en vue de renforcer les capacités de l'Afrique en matière d'analyse décisionnelle et de gestion du développement.

Le plan d'action envisagé en matière de renforcement et d'utilisation des capacités d'analyse des politiques et de gestion s'articule autour de trois réalités, à savoir :

- a) Le large consensus qui s'observe actuellement en ce qui concerne la nécessité du renforcement des capacités d'analyse des politiques et de gestion considérée comme un élément clé de la gestion du développement en Afrique;
- b) Les actions actuellement entreprises aux niveaux national et international pour renforcer les capacités de gestion et d'analyse des politiques en Afrique. Le Fonds pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) a lancé une importante initiative visant à appuyer la création des capacités voulues en matière d'analyse des politiques socio-économiques et de gestion du développement dans certains pays africains;
- c) Le renforcement de chacune des trois facettes du processus de création des capacités d'analyse des politiques et de gestion du développement doit s'inspirer des besoins spécifiques des divers pays africains. L'adoption des mesures de renforcement des capacités d'analyse des politiques et de gestion proposées dans le présent document pourra donc être envisagée par les pays concernés en fonction de leurs besoins ressentis.

Ces mesures prennent en compte ces facteurs énumérés ci-dessus tout en faisant droit aux priorités identifiées en matière de renforcement des capacités institutionnelles, de mise en valeur des ressources humaines et de création d'infrastructures informationnelles d'appui à l'analyse des politiques et à la gestion du développement.

I. INTRODUCTION

1. La gestion des mutations socio-économiques est un processus complexe qui fait appel à plusieurs types de compétences et de facteurs. Du point de vue de la gestion du développement, les principaux éléments qui entrent en jeu peuvent être décrits comme suit : processus et structures décisionnels à la base des politiques économiques et interactions qui en modèlent les contours; institutions et organisations de recherche sur les politiques socio-économiques; interactions entre recherche économique et processus décisionnel en matière de politiques socio-économiques et finalement, modalités et agencement de la mise en oeuvre des politiques de développement. L'analyse des politiques (analyse décisionnelle) et l'élaboration de politiques constituent ainsi des éléments clés de la gestion du développement.

2. La priorité actuellement donnée à l'efficacité dans l'analyse des politiques socio-économiques découle de deux considérations. La première est que la dimension analyse des politiques de la gestion du développement en Afrique a jusqu'ici été négligée. Cela se voit au rôle de plus en plus prépondérant que jouent les experts étrangers et les institutions multilatérales telles que la Banque mondiale et le FMI dans les réflexions relatives à l'économie africaine, de même qu'à l'influence exorbitante exercée par cette dernière institution sur la base même des politiques économiques des pays africains. C'est ce qui explique que l'amélioration du processus d'analyse des politiques ait été classée comme l'une des 10 priorités de la gestion du développement en Afrique dans les années 90¹. La seconde résulte de la nécessité de mécanismes efficaces d'analyse décisionnelle en vue d'un diagnostic exact des problèmes socio-économiques qui se posent et pour la formulation d'options susceptibles de résoudre les problèmes identifiés et de faire par ce biais un premier pas essentiel sur la voie du développement. Par conséquent, la disponibilité d'une masse critique d'experts en analyse des politiques et de gestionnaires s'avère indispensable pour la gestion du développement et la transformation socio-économiques.

3. Compte tenu de la nature, des caractéristiques, de l'importance et de la complexité du défi historique jeté à l'Afrique, il apparaît clairement que le rythme du redressement et de la transformation économiques est nécessairement fonction de la capacité du continent à posséder à fond le processus de la gestion du développement et de l'analyse des politiques en matière socio-économique. On constate ainsi qu'aux fins de la promotion d'un développement durable, le processus du renforcement des capacités d'analyse des politiques doit s'engager en même temps que celui du renforcement des capacités de gestion. Il importe également de renforcer les liens qui existent entre l'analyse décisionnelle et la gestion de l'exécution des politiques de développement. Ce processus est désigné par l'expression "interface des politiques" que divers mécanismes institutionnels ont pour mission de promouvoir dans divers pays africains².

4. La création des capacités voulues pour l'analyse des politiques en matière socio-économique et en gestion se présente sous trois facettes différentes encore qu'intimement liées. Il s'agit de la production des compétences nécessaires pour l'analyse des politiques et la gestion du développement; de la production d'analyses décisionnelles; et de la consommation ou de l'utilisation finale d'analyses décisionnelles. Les deux premières facettes peuvent être classées comme relevant de l'offre en matière d'analyses décisionnelles et la troisième comme relevant de la demande en matière d'analyses décisionnelles et de gestion du développement. Cette classification tire son intérêt de la possibilité qu'elle offre de choisir le type d'intervention le plus approprié pour renforcer les capacités d'analyse des politiques des différents pays concernés et pour mettre en place le cadre institutionnel nécessaire pour donner corps à chacune des trois facettes des capacités voulues pour l'analyse des politiques socio-économiques et la gestion du développement.

5. Dans les pages qui suivent, nous nous sommes tout d'abord efforcés de faire le point sur les capacités actuellement disponibles en matière d'analyse des politiques et de gestion du développement en Afrique. Nous avons ensuite procédé à un examen des priorités relatives au renforcement des capacités ainsi qu'à l'analyse des politiques socio-économiques et à la gestion du développement dans les pays africains, examen qui a également

permis de déterminer les objectifs à poursuivre dans le cadre des initiatives de renforcement des capacités. Pour finir, nous avons proposé un programme type décrivant de manière détaillée les stratégies susceptibles de donner à l'action des gouvernements et des institutions africaines ainsi qu'à celle des bailleurs de fonds qui collaborent au développement du continent toute l'efficacité voulue. Les modalités de la mise en oeuvre d'une telle action ont également été décrites dans ce programme.

II. LE POINT SUR LES CAPACITES D'ANALYSE DES POLITIQUES ET DE GESTION DU DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE

6. Conscients du fait que la faiblesse de l'offre, tout comme l'inadéquation et la variabilité de la demande en matière d'analyse décisionnelle constituent un obstacle au développement économique de l'Afrique, les pays du continent mais aussi plusieurs structures internationales ont entrepris des actions destinées à renforcer les capacités d'analyse des politiques et de gestion du développement de l'Afrique. Les initiatives internationales se présentent sous forme d'assistance technique gratuite fournie par les organismes d'aide bilatérale et les fondations, ou de prêts accordés par les institutions multilatérales de développement, ou d'initiatives spéciales lancées par des groupes d'organismes. L'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique (IRCA) illustre à merveille les actions de type consorcial menées en vue de renforcer les capacités de l'Afrique en matière d'analyse décisionnelle et de gestion du développement sous chacun de ses trois aspects³. A l'heure actuelle, l'IRCA focalise ses efforts sur 10 pays africains à savoir le Botswana, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, le Nigéria, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et le Zimbabwe. Toutefois, compte tenu des disparités qui existent entre les niveaux des divers pays concernés en matière d'analyse décisionnelle et de gestion la nature et l'importance des interventions nécessaires au renforcement et au maintien des capacités voulues ne peuvent être les mêmes.

7. Ce que les Etats africains concernés ont assurément en commun, ce sont les cadres institutionnels qu'ils utilisent en matière d'offre et de demande de capacités d'analyse des politiques et de gestion. Ces cadres institutionnels sont conçus pour promouvoir le processus de renforcement des capacités sous chacun des trois aspects, à savoir la production de compétences en matière d'analyse des politiques et de gestion; la production d'analyses décisionnelles; et l'utilisation d'analyses décisionnelles (consommation). La disponibilité des types les plus appropriés d'infrastructure d'appui s'avère également essentielle en vue de l'utilisation efficace des capacités d'analyse des politiques et de gestion du développement. De fait, le problème de la mise en place d'une infrastructure informationnelle d'appui appropriée semble avoir été négligé ou au mieux considéré comme réglé dans plusieurs initiatives visant à renforcer les capacités d'analyse des politiques et de gestion du développement.

A. Cadre institutionnel utilisé pour l'analyse des politiques et la gestion du développement

8. Les quatre grandes sources institutionnelles pour produire des analyses décisionnelles en Afrique sont l'administration, les associations du secteur privé, les institutions régionales/sous-régionales et les organisations non gouvernementales. La priorité donnée au renforcement des capacités d'analyse décisionnelle et de gestion économique des organismes de l'Etat s'explique par le fait que, contrairement aux autres institutions, ces structures doivent s'acquitter de certaines responsabilités cruciales. En effet, seules les structures publiques ont pour mission de gérer le volet macro-économique des activités du pays, de coordonner les actions nationales de développement, de percevoir les impôts et de décaisser les montants recouverts à ce titre pour fournir des services d'utilité publique de même que de promulguer des lois visant à réglementer les transactions commerciales.

9. En matière d'analyse décisionnelle et de gestion économique en Afrique c'est aux structures qu'on pourrait désigner par l'appellation "organismes centraux d'encadrement" que les rôles les plus importants ont

été confiés. Ces organismes, chargés de concevoir et de mettre en oeuvre les politiques de développement, ainsi que de coordonner les initiatives macro-économiques et d'affecter des ressources au développement, tendent également à être les principaux producteurs et utilisateurs des analyses décisionnelles. Il s'agit notamment du ministère des finances, de la banque centrale, du ministère de la planification économique ou de la commission nationale de la planification et du Cabinet du Président de la République. L'influence relative de ces divers organismes dans le processus de la gestion économique varie d'un pays à l'autre. Il semble cependant que les ministères ou les commissions de la planification soient en train de perdre de leur influence dans plusieurs pays africains. Cette situation s'explique essentiellement par le remplacement de la planification économique à long terme par la gestion à court terme de la crise économique, encore que la nécessité d'une planification stratégique à long terme soit largement reconnue et qu'elle suscite dans certains cas un regain d'intérêt⁴. De fait, ce type de planification est essentiel à l'intégration de programmes hétérogènes à court et à moyen terme dans des plans de développement à long terme.

10. Parce qu'elles jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre des plans nationaux de développement, les organismes centraux d'encadrement se considèrent généralement comme habilités à disposer de capacités internes d'analyse des politiques. En général, ces organismes centraux disposent chacun d'un département de recherche, ou des politiques macro-économiques ou de planification des politiques. Une récente étude⁵ menée sur le Ghana, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie révèle que ces structures existent sous une forme ou sous une autre dans chacun de ces quatre pays. Il en est de même dans plusieurs autres pays africains. Ces départements ont pour fonction d'analyser de manière approfondie les tendances et les questions relatives au développement et de proposer aux hauts responsables de l'administration ainsi qu'aux dirigeants politiques chargés de la gestion économique des options appropriées. Il convient de souligner que la disponibilité et l'utilisation des compétences voulues en matière d'analyse des politiques et de gestion sont essentielles au bon fonctionnement des organismes centraux d'encadrement tout comme à la bonne marche des départements et secteurs tels que ceux de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, de l'éducation et de la santé.

11. La plupart des gouvernements africains disposent de mécanismes internes spécialisés dans la production d'analyses décisionnelles. Toutefois, ces structures ne répondent que rarement aux besoins à satisfaire dans une bonne partie du secteur public. D'où la nécessité pour les pouvoirs publics d'exploiter la réserve de compétences et de connaissances techniques disponibles dans leurs universités, ainsi que dans leurs instituts et centres de recherche. L'interface des politiques qui découlera d'une telle démarche permettra de tirer le meilleur parti possible de l'utilisation des connaissances techniques locales disponibles. Une étude menée par la CEA démontre que dans les six pays africains étudiés⁶, le processus d'interface des politiques empruntait le plus souvent la voie des consultations et des missions de recherche confiées aux experts des instituts de recherche et des universités. En effet, ce processus se manifestait également au sein des équipes spéciales mises en place par les pouvoirs publics, des comités permanents ou des comités ad hoc, dans des rôles joués par des experts, ou lors du détachement de ces experts dans des départements ministériels pendant de brèves périodes.

12. L'étude en question a mis au jour l'existence d'interactions remarquables voire uniques en matière de politiques. Le Nigéria dispose, par exemple, du National Institute of Policy and Strategic Studies (NIPSS), une équipe de réflexion semi-autonome parrainée par l'Etat, qui permet au Gouvernement de profiter des travaux de recherche et d'analyse des chercheurs de l'Institut, ainsi que de leurs services consultatifs. Au Sénégal, le Conseil économique et social regroupe des universitaires du pays et des représentants de l'Etat aux fins de délibération et d'élaboration des politiques nationales sur diverses questions. Au Ghana, la loi régissant la fonction publique rend obligatoire la tenue de conseils interministériels regroupant les responsables les plus haut placés de chaque ministère et des experts "extérieurs" triés sur le volet et appartenant le plus souvent aux universités et aux instituts de recherche. Cette approche a déjà permis à plusieurs universitaires de participer au processus de mise au point des politiques nationales.

13. Les institutions/associations régionales et sous-régionales constituent également d'importantes sources de production d'analyses décisionnelles et de formation en matière de gestion. Au niveau du continent, les plus importantes d'entre elles sont les suivantes : l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP) de Dakar (Sénégal); l'Institut de gestion pour l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (ESAMI) basé à Arusha (Tanzanie); l'Association africaine pour l'administration publique et la gestion (AAPAM) sise à Nairobi (Kenya); le Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique (CODESRIA), Dakar (Sénégal); et le Centre africain de formation et de recherches administratives pour le développement (CAFRAD) de Tanger (Maroc). Il convient d'ajouter à cette liste une importante institution qui vient d'être créée : l'African Economic Research Consortium de Nairobi (Kenya) ayant pour mandat d'appuyer les recherches dans les domaines clés des politiques macro-économiques qui touchent par exemple au problème de la dette et au commerce extérieur.

14. Le secteur privé et les organisations non gouvernementales constituent aussi d'importantes sources institutionnelles de production d'analyses décisionnelles et de recherches dans les pays africains. En général, leurs actions se concentrent sur les sociétés nationales à vocation économique, les associations d'industriels et les chambres nationales de commerce et d'industrie. En outre, il existe des centres de recherche économique et sociale semi-autonomes, généralement affiliés à des universités ou parfois carrément indépendants. A cet égard les structures qui méritent d'être citées sont : le Nigerian Institute for Social and Economic Research d'Ibadan (Nigéria); l'Economic Research Bureau de la Tanzanie; l'Institute of Development Studies de Nairobi; le Centre ivoirien de recherche économique et sociale (CIRES) d'Abidjan (Côte d'Ivoire); l'Intitute of Statistical, Social and Economic Research d'Accra (Ghana); le Development Study and Research Centre de Khartoum (Soudan); l'Institute of National Planning du Caire (Egypte); et l'Institute of Development Research d'Addis-Abeba (Ethiopie). Les institutions semi-autonomes mises en place dans divers pays constituent également des sources de plus en plus importantes de production d'analyses décisionnelles et de recherches indépendantes sur les politiques. A cet égard, l'assistance fournie par le Fonds pour le renforcement des capacités en Afrique dans la mise en place d'un certain nombre de structures mérite d'être signalée. Ces institutions sont les suivantes : Centre for Policy Analysis au Ghana; Economic Policy Research Centre en Ouganda; et Economic and Social Research Foundation en Tanzanie. Par ailleurs, les centres de recherche sur les politiques du secteur privé sont également une autre source de production d'analyses décisionnelles et de recherches sur les politiques en Afrique. L'African Centre for Development and Strategic Studies et le Centre for Applied Social and Economic Research au Nigéria sont représentatifs de ce type d'institutions.

B. Mise en valeur des ressources humaines en vue de l'analyse des politiques et de la gestion du développement

15. L'analyse des politiques et la gestion du développement sont des processus dynamiques et interactifs qui font appel à des compétences techniques dans plusieurs disciplines. Les efforts de valorisation des ressources humaines en vue du renforcement des capacités d'analyse des politiques et de gestion du développement devraient par conséquent couvrir suffisamment de secteurs pour répondre aux importants besoins de développement socio-économique du continent. Toutefois, eu égard à leur importance, certaines disciplines devront faire l'objet d'une attention toute particulière dans ce processus. Il s'agit de l'économie, de la sociologie, de l'administration publique, de la gestion des entreprises, et des sciences politiques. D'ailleurs, pour certaines de ces disciplines, l'analyse décisionnelle figure déjà dans les programmes enseignés⁷. En général, ce sont les universités qui dispensent l'essentiel des cours de formation offerts dans ces disciplines dans les pays africains. Toutefois, il arrive que dans un nombre limité de cas, les centres de recherche économique et sociale et les instituts de gestion interviennent dans la formation dans ces disciplines ou qu'ils dispensent eux-mêmes des cours en analyse décisionnelle à l'intention des agents de l'administration.

16. Les instituts nationaux d'administration publique ou de gestion du développement représentent d'importantes sources institutionnelles de formation en gestion mais également de production d'analyses décisionnelles. Toutefois, ces structures avaient pour la plupart été mises en place à un moment où le rôle de l'Etat et celui du secteur public étaient différents de ceux qu'on veut leur faire jouer aujourd'hui. Ces instituts sont donc obligés de réorienter leurs programmes pour répondre aux besoins en ressources humaines et aux besoins institutionnels pour la gestion du développement en Afrique à un moment où le secteur privé et les marchés sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important dans le développement, contrairement à l'Etat, désormais obligé de se cantonner dans le rôle de catalyseur.

17. A l'heure actuelle, deux grands obstacles s'opposent encore à la création de la masse critique de compétences voulues pour l'analyse décisionnelle et la gestion. Il s'agit tout d'abord du sous-équipement des institutions nationales de formation compétentes et de leur incapacité concomitante à produire un nombre qualitativement et quantitativement adéquat d'étudiants titulaires de la maîtrise et du doctorat aptes à entreprendre des tâches d'analyse décisionnelle et de recherche sur les politiques. Le second obstacle a trait à la dégradation des conditions d'emploi des enseignants du supérieur. En effet, devant la diminution brutale des salaires réels payés dans ce secteur, plusieurs de ces enseignants ont quitté l'université pour le secteur privé ou pour des emplois mieux rémunérés à l'étranger.

18. Ces problèmes sont, bien entendu, exacerbés par le fait que le nombre relativement limité de diplômés dans ces disciplines est facilement attiré par les emplois bien payés du secteur privé. Les pertes de compétences techniques ainsi enregistrées n'ont rien de catastrophique dans la mesure où même dans le secteur privé, ces cadres de grande valeur pourront toujours être consultés par les pouvoirs publics dans la conception ou dans l'élaboration de politiques. Puisque le secteur privé constitue lui-même une importante source institutionnelle d'analyses décisionnelles et de recherches indépendantes sur les politiques, il convient qu'il dispose de sa propre capacité d'analyse décisionnelle et de recherche sur les politiques³.

C. Infrastructure d'appui à l'analyse décisionnelle et à la gestion du développement

19. L'analyse décisionnelle et la gestion font appel à la disponibilité d'une infrastructure informationnelle d'appui hautement efficace. La disponibilité d'une telle infrastructure est généralement subordonnée à l'adoption de politiques appropriées d'information par les Etats. Ces politiques doivent notamment mettre l'accent sur la gestion adéquate de l'information pour le développement au cours des différentes phases du processus de planification et de gestion du développement. Elles doivent également privilégier la collecte en temps opportun d'informations statistiques et autres, ainsi que la gestion appropriée de telles données. A l'heure actuelle, toutefois, ces conditions ne sont pas réunies dans plusieurs pays africains. De fait, au cours des deux dernières décennies, la gestion des ressources informationnelles en Afrique a constitué et continue de constituer une source de graves préoccupations pour les gouvernements africains, les bureaux centraux de statistiques, les divers utilisateurs primaires et secondaires de l'information et les organismes multilatéraux et bilatéraux d'information des donateurs.

20. L'inadéquation des rémunérations offertes et l'absence de perspectives de carrière contribuent par exemple à perpétuer l'exode des compétences chez les statisticiens du secteur public. La formation de statisticiens dans la région africaine s'effectue généralement à l'université et dans les instituts spécialisés de formation en statistique. Dans le cadre du Programme de formation statistique pour l'Afrique (PFSA), un programme régional exécuté à la CEA, plusieurs statisticiens ont été formés au cours des 15 dernières années. Seize centres africains participent à ce programme. Huit autres centres basés dans d'autres continents sont également associés au PFSA. En ce qui concerne les spécialistes de l'information, le problème qui se pose réside moins dans

l'exode des cadres que dans l'inadéquation de la formation des personnels de ce secteur. Cette inadéquation des formations est particulièrement grave dans le domaine des méthodes informatisées de gestion de l'information qui sont essentielles à l'heure actuelle. Pour la plupart, les spécialistes de l'information de la région ont été formés aux méthodes traditionnelles de bibliothéconomie et une récente enquête montre que les possibilités d'assurer leur formation et leur perfectionnement en cours de service aux méthodes informatisées de gestion de l'information sont très limitées.

21. S'agissant de la production de statistiques, les services nationaux de statistique ont continué d'être au centre des activités de production et de diffusion des données socio-économiques nécessaires à l'analyse des politiques et à la gestion du développement en Afrique. D'autres organisations telles que les banques centrales ont continué de recueillir des données socio-économiques. Les méthodes utilisées pour la collecte des données nécessaires à l'analyse des politiques socio-économiques et à la gestion du développement en Afrique demeurent les recensements, les enquêtes et l'exploitation des dossiers et autres sources de renseignements administratifs. La tendance a été d'effectuer des recensements, notamment ceux portant sur la population, l'agriculture ou l'industrie, environ tous les 10 ans dans les pays africains. La plupart des pays africains ont réalisé un recensement de la population depuis leur accession à l'indépendance politique, les autres en ayant effectué deux ou trois. Quant aux recensements agricoles et industriels, ils n'ont pas été réalisés aussi régulièrement que les recensements de la population essentiellement à cause de difficultés de financement et, parfois, de l'insuffisance de la main-d'œuvre.

22. La multiplicité des sources de données statistiques dans les pays africains indique qu'il se pose d'énormes problèmes de coordination au niveau des producteurs de données. Dans de nombreux pays de la région, il n'existe aucun mécanisme officiel de coordination entre les producteurs de données malgré la présence d'un volet coordination dans leurs lois ou arrêtés relatifs aux statistiques.

23. La coordination comporte deux aspects, à savoir la coordination des activités au sein d'une même institution et la coordination des activités entre institutions. Les efforts de coordination de la production des données au sein d'une même institution ont connu un certain succès alors que la coordination entre institutions n'a guère abouti. Certains pays africains ont mis en place des comités regroupant des producteurs et des comités regroupant des utilisateurs et des producteurs comme moyen de coordonner la production de données. Les tentatives visant à coordonner la production de données dans le cadre des comités d'utilisateurs et de producteurs n'ont eu que peu de succès. Il faut donc trouver des mécanismes propres à favoriser la coordination entre institutions et éviter le double emploi inutile en matière de collecte et de traitement des données dans la région.

24. Depuis l'avènement du Système panafricain d'information pour le développement de la CEA et sur leur propre initiative, quelque 38 Etats membres ont mis en place des réseaux nationaux d'information pour le développement en vue d'assurer la coordination intersectorielle de l'information pour le développement. Si les niveaux de développement de ces réseaux varient énormément d'un pays à l'autre, dans les pays les plus avancés ce sont des réseaux électroniques permettant de relier les centres régionaux et sectoriels d'information aux centres nationaux d'information pour le développement qui sont eux-mêmes reliés aux réseaux internationaux de données et d'information. D'autres parmi les 38 pays susmentionnés sont encore au stade des balbutiements mais l'engagement a été pris au niveau national d'atteindre ces objectifs. L'autorité dont relève le mécanisme national de coordination varie également d'un pays à l'autre mais comprend le ministère chargé de la planification et du développement, la commission de la science et de la technologie, la bibliothèque nationale et les universités nationales.

25. De nombreux pays africains ont mis en place des systèmes de prévision et d'alerte rapide dans des domaines particuliers. Grâce à ces systèmes, des prévisions économiques à court terme ont été faites. Les

données produites ont complété celles obtenues par les méthodes classiques que constituent les recensements, les enquêtes et les dossiers et autres sources de renseignements administratifs. La structure du système exige généralement la création de comités où sont représentées les institutions coopérantes qui sont les principaux acteurs en matière d'analyse des politiques socio-économiques. Ces comités ont eu pour tâche d'évaluer la qualité des données fournies par les divers services et d'établir des prévisions sur la base des données chronologiques et d'autres informations pertinentes disponibles.

26. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, des systèmes de prévision et d'alerte rapide ayant pour but d'aider à élaborer des politiques et programmes alimentaires existent dans de nombreux pays africains. Certains pays ont mis en place des "comités directeurs" chargés d'établir des prévisions concernant les agrégats de comptabilité nationale et les autres indicateurs économiques. Les questions qui ont généralement été soulevées en ce qui concerne ces comités ont eu trait à leur composition et à leurs mécanismes de coordination. Sont normalement membres de ces comités tous les acteurs qui participent à l'analyse des politiques socio-économiques, à qui l'on devrait permettre de jouer leur rôle convenablement. Il faudrait mentionner que dans de nombreux pays africains, la coordination en matière de systèmes d'alerte rapide semble avoir fonctionné de manière satisfaisante.

27. L'avènement du micro-ordinateur a révolutionné la gestion de l'information et la manipulation des données statistiques. S'agissant des bases de données, celles-ci ont été mises en place au moyen d'ordinateurs centraux ou de micro-ordinateurs. Les bases de données informatisées peuvent permettre quatre fonctions principales: la normalisation, l'organisation, l'analyse et la diffusion de l'information. L'informatique a aidé de nombreux pays africains à diffuser leurs données et informations grâce à des supports magnétiques tels que la disquette, la bande magnétique, etc. La communication électronique des données et de l'information a également commencé dans plusieurs pays de la région. Cependant, les pays ont rencontré les problèmes ci-après du fait de l'introduction de l'informatique: nombre insuffisant de micro-ordinateurs; manque de structures locales d'entretien des ordinateurs; nombre insuffisant d'informaticiens; coupures d'électricité qui ont fréquemment perturbé le fonctionnement des ordinateurs.

28. Nombre de pays africains ont mis en place des bases de données sous forme de modules destinés à des tâches particulières. Ils se sont toutefois heurtés à des problèmes de conception, de coordination et de financement lors de la mise en place de ces bases de données. Il faudrait rappeler que la majorité des bases de données est née de projets financés par des donateurs extérieurs. La tendance a été de les concevoir de manière isolée selon différentes méthodologies. Les problèmes de coordination et de liens en matière de conception et de mise en place des bases de données se sont donc posés avec acuité. Dans certains cas, aucune documentation n'a été élaborée sur les bases de données. La situation a été aggravée par la perte continue d'informaticiens qui quittent le secteur public pour aller dans le secteur privé et ailleurs.

29. S'agissant du suivi et de l'évaluation de l'infrastructure nécessaire à l'analyse socio-économique et à la gestion du développement, il faudrait indiquer que dans de nombreux pays africains, il n'existe aucune méthode intégrée et coordonnée pour le suivi et l'évaluation de cette capacité. Différents aspects de cette infrastructure sont gérés séparément ou en groupe dans le cadre de mécanismes existant dans chaque pays.

30. S'agissant de la structure organisationnelle et de la dotation en effectifs des services nationaux de statistique, dans de nombreux pays africains, le ministère ou département de tutelle de la fonction publique procède périodiquement à un examen de la structure avec la participation active du bureau central de statistique ou de l'office national de statistique du pays. Les allocations budgétaires ordinaires et les ressources extra-budgétaires sont examinées au cours de chaque exercice financier par le ministère des finances. Dans le cadre de ces mécanismes et de la structure organisationnelle, la dotation en effectifs et les allocations budgétaires font l'objet

d'un contrôle et d'une évaluation périodiques. D'autres organisations participant à la production et à l'analyse de données socio-économiques en dehors des services publics ont mis en place leurs propres mécanismes de suivi et d'évaluation internes.

31. Le suivi des aspects techniques de la production de statistiques, de la mise en place de bases de données, de la prévision et de la coordination a été assuré par des comités ministériels ou départementaux créés à cet effet. Au niveau national, la mise sur pied ou l'existence de comités de producteurs, de comités d'utilisateurs et de producteurs et de comités de prévision et d'alerte rapide a été très utile pour le suivi de certains aspects relatifs à l'infrastructure. Il faudrait indiquer que nombre de comités créés pour contrôler certaines activités particulières ne se sont pas toujours réunis régulièrement, sauf dans des situations d'urgence, lorsque survenait une catastrophe, lorsque des prêts étaient nécessaires, etc. C'était l'une des faiblesses de la capacité de suivi et d'évaluation dans ce domaine.

32. S'agissant de la gestion des projets, les ministères et les départements ont mis en place des cellules de suivi et d'évaluation. Ces cellules se sont révélées très utiles en donnant une orientation aux projets et en convainquant les donateurs quant aux succès et aux échecs des projets.

33. Aux niveaux régional et sous-régional, le suivi et l'évaluation de la capacité en matière de statistique ont été assurés grâce aux services consultatifs fournis, aux réunions organisées dans des domaines techniques donnés et à la Conférence commune des planificateurs, statisticiens et démographes africains convoquée tous les deux ans. Dans le domaine de la statistique, le suivi des moyens en matière d'infrastructure a été assuré par la CEA grâce à des études périodiques de l'organisation statistique et de la dotation en effectifs dans chaque pays africain. Les résultats de ces enquêtes ont été examinés aux réunions de la Conférence commune. L'étude annuelle des conditions économiques et sociales en Afrique réalisée par la CEA a été un instrument très utile pour le suivi de la capacité dans ce domaine.

34. Dans le domaine de la gestion de l'information en général, le suivi et l'évaluation de la capacité nationale, sous-régionale et régionale en matière d'information incombaient au Comité technique régionale du PADIS, qui s'est réuni les années impaires de 1985 à 1993, et au Comité des sciences de l'information de la Conférence commune des statisticiens, planificateurs et démographes africains (qui, en 1994, a demandé à la Conférence commune de changer son appellation en Conférence des statisticiens, planificateurs, spécialistes de la population et des sciences de l'information africains).

35. Une évaluation des capacités nationales en matière de statistique a été réalisée par la CEA dans 32 pays africains en 1988 et en 1989 dans le cadre d'un projet Banque mondiale/CEA/PNUD intitulé "Collecte de données relatives aux programmes de développement et aux flux d'aide en Afrique". L'évaluation a fait ressortir les insuffisances suivantes au niveau des capacités nationales en matière de statistique: mauvaise gestion des services, de statistique, financement insuffisant, produits non exécutés à temps, qualité médiocre des données produites et inaptitude à satisfaire rapidement les nouveaux besoins en matière de données.

36. Cette situation a conduit à l'adoption d'un nouveau cadre pour le développement général de la statistique en Afrique dans le contexte du "Plan d'action d'Addis-Abeba pour le développement de la statistique en Afrique dans les années 90". Une stratégie a été élaborée en vue de la mise en oeuvre du Plan d'action parallèlement à la mise en place du Comité de coordination pour le développement de la statistique en Afrique (CASD).

III. PRIORITES EN MATIERE DE MISE EN PLACE ET D'UTILISATION DE CAPACITES POUR L'ANALYSE ET LA GESTION DES POLITIQUES EN AFRIQUE

37. Il ressort de l'analyse qui précède que les efforts de mise en place de capacités pour l'analyse et la gestion des politiques en Afrique doivent viser deux principaux objectifs dans les années 90 : a) le renforcement des relations et l'amélioration de l'interaction entre les chercheurs en économie et les décideurs d'Afrique; et b) l'introduction de mécanismes efficaces et de processus rigoureux pour la coordination des politiques et la mise en place ou la gestion de réseaux en vue d'une utilisation judicieuse des capacités limitées. Etant donné la limitation des ressources que connaît actuellement le continent, on s'attend que les ressources mobilisées pour la mise en place et l'utilisation de capacités en matière de politiques dans les pays africains aux niveaux national, sous-régional et régional soient complétées par une aide extérieure provenant des partenaires au développement de l'Afrique.

38. Comme cela a été déjà indiqué, les structures et processus décisionnels actuels de la plupart des pays africains sont tels qu'ils ne se fondent guère sur la recherche économique africaine. Dans ces pays, l'élaboration des politiques nationales continue d'être perçue comme une prérogative des services gouvernementaux, des donateurs bilatéraux et des institutions financières multilatérales, avec dans les meilleurs des cas une discussion très limitée des politiques ou un débat peu significatif sur les questions économiques au niveau de l'ensemble de la société civile nationale. Les structures institutionnelles officielles permettant une interaction entre les décideurs et les analystes de politiques, lorsqu'elles existent, sont plutôt fragiles. La quasi-totalité des quelque 200 institutions et centres de recherche économique et de gestion du développement rencontrent des problèmes tels que l'insuffisance des financements, la médiocrité des installations de communications, l'inadaptation de l'infrastructure et la lourdeur bureaucratique des services publics. Par ailleurs, la dépendance excessive à l'égard de l'appui financier extérieur a rendu certains de ces institutions et centres extrêmement vulnérables face aux programmes et priorités des donateurs en matière de recherche.

A. Questions liées à la capacité institutionnelle

39. Les priorités en matière de gestion du développement doivent répondre aux exigences du nouveau rôle de l'Etat au moment où celui-ci abandonne son rôle d'intervention directe pour jouer le rôle exaltant de catalyseur. Les fonctions qu'il est appelé à assumer consistent à jouer un rôle dirigeant dans la mise en place ou le renforcement des capacités en matière de ressources humaines, d'administration et d'infrastructure matérielle pendant que les secteurs de production de biens et des services autres que ceux liés à l'infrastructure sont laissés à l'entreprise privée, caractérisée par sa souplesse, son caractère incitatif et son respect de la discipline du marché⁹. Cela signifie que l'Etat devrait avoir une attitude bienveillante à l'égard du marché en consacrant une grande partie de son énergie à faciliter la production au lieu d'être lui-même le principal producteur de biens et services. Il faudrait de ce fait assurer un équilibre délicat entre le secteur public, qui a la responsabilité de bien gérer les affaires publiques et de faciliter le développement, et le secteur privé, qui doit jouer un rôle plus important en matière de production et de développement. C'est dire que l'Etat et les milieux d'affaires devraient établir un partenariat pour le développement.

40. Pour jouer efficacement son nouveau rôle, l'Etat doit adopter de nouvelles politiques et réformer son appareil de manière à faciliter la mise en oeuvre de ses politiques. Il est maintenant reconnu que l'efficacité des réformes est fonction de l'adaptation des structures, systèmes et pratiques des institutions chargées de la mise en oeuvre. Il est également reconnu qu'au-delà de la réforme des politiques pendant la période d'ajustement, une révision et une réforme continues des politiques exigeraient la création et le maintien d'une capacité institutionnelle locale tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La capacité institutionnelle de l'Afrique doit être suffisamment développée pour que le continent trouve sa propre voie de développement, fixe des

objectifs en matière de développement, élabore des plans et stratégies judicieux et les met en œuvre, réponde aux exigences de la crise actuelle et relève les défis du développement durable. Pour que le redressement économique réussisse et que le développement et la transformation prennent effet, les réformes appropriées doivent être soutenues par des capacités institutionnelles, des compétences professionnelles et une infrastructure solides.

41. Nombre de gouvernements africains doivent surmonter certaines insuffisances institutionnelles pour mieux se préparer à relever les défis du développement de notre temps. Parmi les principales questions institutionnelles souvent citées comme exigeant qu'on s'y attaque immédiatement¹⁰ figurent :

- a) L'élimination des difficultés nées des faiblesses des institutions sectorielles en matière d'organisation et de gestion;
- b) La nécessité d'éliminer ou de rationaliser une série d'obstacles liés aux règlements et aux procédures afin de faciliter la mise en œuvre des réformes de politiques;
- c) La nécessité de renforcer les fonctions d'analyse des politiques et de planification des services publics et d'accroître leur rôle dans le processus d'élaboration et d'application des politiques;
- d) La mise en place de mécanismes pour promouvoir un dialogue effectif avec le secteur privé.

42. Surmonter ces difficultés constitue une importante tâche à accomplir en vue de l'analyse des politiques socio-économiques et de la gestion du développement. Par conséquent, le programme d'action comprendrait nécessairement des interventions dans les domaines prioritaires ci-après.

1. Renforcement de la capacité en matière d'analyse des politiques et de prise des décisions d'intérêt général

43. Les récentes réformes économiques et politiques ont souligné la nécessité de renforcer les compétences en matière d'analyse, d'élaboration, de mise en œuvre et de révision des politiques. La capacité d'analyse des politiques n'a pas été développée proportionnellement aux besoins en la matière. Les informations et données statistiques de base, qui sont essentielles pour l'analyse des politiques, font souvent défaut, par exemple. Pour que les gouvernements africains orientent et gèrent efficacement le processus d'élaboration et d'application des politiques d'intérêt général, ils doivent avant tout renforcer la capacité d'analyse des politiques, de planification des stratégies et de suivi et d'évaluation des résultats, lorsque cette capacité existe mais est faible, ou la mettre en place, lorsqu'elle n'existe pas.

2. Renforcement de la capacité en matière de planification stratégique

44. Les pays africains ont eu une longue expérience en matière de planification bien que la plupart des plans élaborés aient été rarement appliqués. Ces derniers temps, de fortes pressions ont été exercées sur les gouvernements africains pour qu'ils abandonnent l'économie dirigée pour laisser jouer les forces du marché. Malheureusement, certains en ont déduit que la planification n'est plus nécessaire. Le fait d'abandonner l'économie planifiée ne revient pas à se dessaisir de sa responsabilité en matière de planification. L'Etat ne sera peut-être plus responsable de la planification générale et de l'orientation des activités économiques mais les défis actuels et futurs exigeront qu'il assure une planification efficace dans les secteurs relevant de son autorité ainsi que la planification stratégique visant à réaliser les objectifs de développement national à long terme. Toutefois, à cette époque où la croissance et le développement sont entraînés par les forces du marché, les plans stratégiques seront

plus réalistes et remporteront plus de succès si les représentants de tous les secteurs de l'économie participent à leur élaboration et à leur mise en oeuvre.

45. Dans le domaine de la gestion stratégique, l'Afrique se heurte à deux défis: d'une part, la disponibilité, la mise en oeuvre et l'utilisation judicieuse des compétences humaines nécessaires et, d'autre part, la création des organisations compétentes qui doivent, par nécessité, permettre d'obtenir les meilleurs résultats sur le plan de la production¹¹.

46. Il convient de changer les pratiques actuelles en matière de gestion du développement, qui se confinent essentiellement dans la gestion des crises, pour adopter une approche stratégique plus active à long terme - une approche où les objectifs et la prévoyance à long terme sous-tendent les politiques et programmes à court et moyen terme¹². Cette démarche exige la mise en place de capacités appropriées en matière de planification.

3. Renforcement de la capacité institutionnelle du secteur public

47. La réorientation des institutions existantes pour tenir compte des exigences de leurs nouvelles responsabilités en matière de gestion du développement constitue un autre domaine prioritaire. Selon un rapport, le manque de mécanismes institutionnels locaux appropriés pour l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques de développement a gêné l'évolution des structures nécessaires à la promotion et à la gestion du développement dans le contexte propre à chaque pays. L'une des causes profondes des mauvais résultats enregistrés par l'Afrique en matière de développement a été l'inaptitude des institutions publiques à gérer efficacement les politiques de développement¹³.

48. Les politiques de libéralisation appliquées dans le cadre des réformes du marché exigeraient la dissolution des organisations en surnombre et la création de nouvelles, si besoin est, pour faire face à l'évolution des priorités. L'intervention massive de l'Etat dans le secteur de production doit être sérieusement réexaminée face aux nouvelles réalités et aussi pour qu'il se désengage des branches d'activité économique qui peuvent être mieux gérées par le secteur privé. Ce désengagement peut libérer des ressources qui peuvent ainsi être orientées vers des domaines de développement plus importants mais peu susceptibles d'attirer des investissements du secteur privé. Cependant, cela ne signifie pas un abandon total de la responsabilité de l'Etat car il se trouverait toujours des domaines stratégiques, qui pourraient varier d'un pays à l'autre, où celui-ci pourrait souhaiter continuer d'assumer des responsabilités.

49. A mesure qu'augmente la pression en vue de la privatisation, l'Etat devrait mettre en place la capacité permettant de privatiser de manière judicieuse et efficace¹⁴. Il devrait également constituer la capacité permettant de réglementer les entreprises privatisées ainsi que les autres qui sont déjà en activité dans le secteur privé.

50. La fragilité du secteur privé dans de nombreux pays africains, notamment le manque de structures de marchés des capitaux pour la mobilisation des ressources financières et la vente d'actions, impose des limites aux initiatives de privatisation des sociétés d'Etat. En outre, comme cela a été déjà indiqué, il est peu probable que l'Etat cède au secteur privé certaines entreprises qu'il considère comme étant stratégiques pour l'économie. C'est là un argument en faveur de la mise en place et du renforcement de la capacité de gérer plus efficacement les entreprises qui resteront aux mains de l'Etat. Eviter les erreurs passées qui ont été à la base des mauvais résultats enregistrés par les entreprises publiques en définissant des règles précises pour leur fonctionnement, mettre fin aux interventions politiques inutiles, doter les entreprises d'une autorité suffisante leur permettant de fonctionner efficacement dans un environnement compétitif en étant commercialement viables et mettre en place

un mécanisme approprié pour rendre des comptes, telles sont quelques-unes des mesures à prendre pour obtenir des résultats dans ce domaine.

4. Renforcement de la capacité de création d'un environnement propice

51. A mesure que l'Etat réduit sa participation directe à la gestion de l'économie et que le marché assume une responsabilité accrue, une des principales préoccupations de l'Etat sera d'instaurer un environnement propice aux activités des secteurs privé et public qui seront entreprises dans un cadre favorisant la concurrence. Cela supposerait le démantèlement de tout environnement peu propice, le désengagement des activités économiques qui font une concurrence déloyale au secteur privé et l'introduction de réformes des règlements et des procédures propres à faciliter le rôle de l'Etat en tant que garant de la concurrence et de la loyauté. A cet égard, les gouvernements devraient mettre en place des capacités appropriées pour diffuser auprès du public, en général, et des milieux d'affaires, en particulier, des informations concernant les incitations, l'autonomie et les garanties juridiques dont ils peuvent bénéficier.

5. Renforcement des capacités pour la mobilisation des ressources et la gestion financière

52. Les dépenses publiques et privées et les investissements déterminent le niveau de l'activité économique. Les ressources financières et le savoir-faire en matière de gestion sont les facteurs de la croissance et du développement. A cet égard, il convient de mettre en place un mécanisme efficace pour la mobilisation et l'utilisation des ressources.

6. Renforcement des capacités institutionnelles pour une bonne administration

53. La crise économique en Afrique a été imputée, entre autres, à une mauvaise administration. Il est actuellement de notoriété publique qu'une bonne administration est un préalable indispensable à la réalisation d'un développement durable et équitable. Le concept d'une bonne administration englobe, la promotion du bien-être des populations grâce à des politiques visant à assurer une croissance équitable et durable, fournir des garanties pour la sécurité nationale et celle des individus, assurer une participation populaire élargie à la formulation et à l'application des politiques gouvernementales etc. Il a été constaté en Afrique postcoloniale qu'il existe une corrélation étroite entre la décadence de l'Etat et la crise économique. L'affaiblissement de la volonté et/ou de la capacité des organisations gouvernementales a aggravé ou engendré des problèmes économiques; le déclin économique a, à son tour, entravé la mise en place des capacités au niveau de l'Etat. Pour assurer le redressement économique, il faudra réinstaurer et réorienter la gestion des affaires publiques¹⁵.

54. Les pays africains ont connu pendant longtemps un style d'administration du haut vers le bas, souvent caractérisé par un manque de transparence et de responsabilité. Ceci s'est traduit par l'isolement des gouvernements africains et de leurs activités des masses populaires. L'absence de mécanismes efficaces pour la participation populaire et l'isolement des responsables de la population ont donné lieu à des erreurs au niveau des stratégies de développement et à un défaut d'engagement des acteurs concernés vis-à-vis du développement. La crise en matière d'administration est davantage aggravée par la crise économique qui a sérieusement restreint la capacité politique de l'Etat à mobiliser l'appui populaire nécessaire aux programmes gouvernementaux. L'absence d'une bonne administration débouche souvent sur l'instabilité politique qui entrave les efforts de développement. Ainsi, pour réussir le développement économique, il faut appliquer une bonne administration.

7. Renforcer les capacités des institutions locales

55. Etant donné les possibilités qu'offre la décentralisation, lorsqu'il s'agit de promouvoir le développement socio-économique et tenir compte de la volonté populaire, des mesures devraient être prises en vue de promouvoir la décentralisation, le partenariat entre l'administration centrale, les divisions administratives du pays et les ONG ainsi que pour renforcer la capacité de direction des institutions locales.

56. La priorité devrait être accordée au renforcement des capacités des institutions locales afin qu'elles deviennent des outils efficaces au service du développement local, jouent le rôle de coordonnateurs en ce qui concerne les besoins, les vues et les perspectives au niveau local.

B. Priorités dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines

57. Le développement et le renforcement des capacités exigent beaucoup plus que des réformes organisationnelles. Il faudrait pour cela disposer d'une quantité minimale indispensable de personnel qualifié pour conduire et gérer les institutions. Par conséquent, parallèlement aux efforts visant à créer les institutions qu'il faut, il faudrait appliquer une stratégie appropriée en matière de mise en valeur des ressources humaines. Une telle stratégie devrait être fondée sur les éléments suivants :

a) Des mesures fermes sont requises pour mettre en place les capacités nécessaires là où elles n'existent pas ou pour les renforcer au cas où elles existeraient. Une étude récente a révélé que dans bon nombre d'universités, il n'y a pas de programmes de formation ou d'éducation systématique, axés sur la mise en place des capacités dans le domaine de l'analyse des politiques. Plusieurs départements offrent des cours qui ont une certaine incidence sur les politiques, cependant, la formation n'est traitée sérieusement dans aucun de ces départements¹⁶. Il faudrait encourager les universités à lancer des programmes de formation visant à développer les compétences en matière d'analyse des politiques. Qui plus est, les universités africaines devraient élaborer leurs programmes d'enseignement de manière que les étudiants bénéficient de quelques cours d'analyse des politiques ou de gestion ou des deux. Les compétences doivent être développées dans un contexte multidisciplinaire et les départements compétents doivent être encouragés à oeuvrer de concert dans ce sens. En général, les moyens d'analyse des politiques devraient être mis en place aux niveaux global et sectoriel. Une étude, préconise l'élaboration de programmes de formation qui visent à améliorer les compétences locales en analyse du commerce extérieur et dans d'autres domaines spécialisés tels que les prévisions concernant les prix, les exportations, les importations et les réserves de devises¹⁷. Des moyens suffisants doivent être mis en place pour la collecte, l'analyse et le traitement des données et de l'information.

Les gouvernements devraient tirer profit du réservoir de connaissances et de compétences locales et l'alimenter, pour faciliter la formulation de politiques, grâce à l'instauration d'une coopération plus étroite entre les universités locales et les centres de formation et de recherche. Les ressources des universités et autres institutions compétentes, y compris les centres de réflexion privés, devraient être développées en vue de renforcer leur rôle à toutes les étapes du processus décisionnel;

b) La capacité des services publics a fortement baissé au fil des ans. Pour réussir les réformes déjà entreprises et à relever les défis en matière de développement, il faudrait que les services publics soient plus compétents. Ceci peut se faire grâce à une approche intégrée de la mise en valeur des ressources humaines dans les services publics, au niveau de la formation, aussi bien avant emploi qu'en cours d'emploi et ce en adaptant cette formation aux besoins particuliers en matière de formulation, d'exécution et d'examen des politiques nationales de développement. L'adoption de systèmes de gestion efficaces, la motivation des fonctionnaires déprimés par de mesures d'incitation et d'autres relatives aux salaires déterminées sur la base d'une évaluation

réaliste du coût de la vie, le recrutement de personnel compétent et le perfectionnement de ce personnel grâce à la formation en cours d'emploi propre à lui faire acquérir des compétences techniques et de gestion, figurent parmi les mesures qui devraient être prises en vue de renforcer les services publics en Afrique. Une certaine priorité devrait être accordée au développement du savoir-faire dans le domaine la négociation et la gestion des stratégies de privatisation;

c) Les efforts visant à instaurer un climat propice au bon fonctionnement du secteur privé nécessitent la modification du comportement des fonctionnaires appelés à s'occuper de ce secteur. Habités à opérer dans une économie planifiée où le secteur privé était à peine considéré comme partenaire dans le développement, de nombreux fonctionnaires risquent de rester sur leurs positions hostiles vis-à-vis du secteur privé. L'adoption d'une attitude favorable pourrait être difficile à obtenir, d'où la nécessité de prendre des mesures concrètes à cet effet;

d) Le renforcement de la capacité des gouvernements africains à mobiliser des ressources nécessiterait également un perfectionnement continu du personnel grâce à des programmes de formation continues et de développement des compétences en matière de gestion et de finance à l'intention du personnel des départements fiscaux, afin de leur permettre de s'adapter aux innovations dans le domaine de la gestion des finances publiques.

C. Infrastructure d'appui à l'analyse de politiques et à la gestion du développement

58. Compte tenu du volume de travail déjà accompli en ce qui concerne le renforcement des capacités statistiques dans la région africaine par suite de l'adoption du Plan d'action d'Addis-Abeba pour le développement de la statistique en Afrique dans les années 90 ainsi que de la stratégie élaborée pour sa mise en oeuvre et de la mise sur pied du Comité de coordination pour le développement de la statistique en Afrique (CASD), toute priorité accordée à la mise en place de l'infrastructure dans le domaine statistique, devra tenir compte de ces faits nouveaux.

59. S'agissant de la production de données, il faudrait reconnaître qu'elle est généralement particulière à chaque pays. Dans le Plan d'action de Lagos et l'Acte final de Lagos ainsi que dans le Plan d'action d'Addis-Abeba pour le développement statistique, figure une liste des exigences majeures qui s'appliquent à la plupart des pays africains. Il s'agit par ordre de priorité des suivantes :

- a) Prix et taux de change;
- b) Principales activités de production;
- c) Emploi et recettes, population active au plan économique;
- d) Recettes et dépenses publiques;
- e) Commerce extérieur et balance des paiements;
- f) Questions monétaires et bancaires, emprunts du secteur public, dette;
- g) Comptabilité nationale; et
- h) Niveaux de vie; (consommation des ménages).

Il conviendrait de rappeler que dans l'étude prospective de la Banque mondiale¹⁸, quatre grands domaines ont été recommandés : données sociales et démographiques, ressources naturelles et environnement, statistiques relatives aux prix et la production et comptabilité nationale, domaines qui figurent tous en bonne place dans la liste susmentionnée.

60. La technologie de gestion de l'information est d'une importance cruciale pour l'amélioration de l'analyse des politiques et de la gestion du développement en Afrique. Outre le fait qu'elle facilite le stockage et la recherche de d'informations et de données, elle assure une bonne diffusion de l'information. Toutefois en dépit des possibilités qu'elle renferme au plan de l'efficacité, il est difficile d'affirmer qu'elle a opéré une percée importante dans les bureaucraties africaines. Des débuts prometteurs ont été connus dans certains pays, cependant beaucoup reste à faire si l'on veut obtenir l'impact souhaité en matière d'efficacité.

61. Les questions clés à examiner en matière de technologie de l'information sont les suivantes : la formulation d'une politique d'informatique dans le cadre d'une politique générale de l'information; l'introduction ou la vulgarisation de la technologie de l'information dans le système d'administration publique avec des provisions budgétaires suffisantes; d'une formation appropriée, l'élaboration de logiciels et la mise en place d'installations et de services de maintenance; la sensibilisation des responsables aux utilisations multiples des ordinateurs et la mobilisation de leur appui pour vulgariser l'utilisation de ces ordinateurs; l'amélioration du statut des informaticiens.

IV. CADRE POUR LA MISE EN PLACE ET L'UTILISATION DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES ET DE LA GESTION

62. Ce programme d'action relatif à la mise en place et à l'utilisation des capacités dans le domaine de l'analyse des politiques et de la gestion, fait ressortir trois réalités :

a) L'importance que revêt la mise en place des capacités pour l'analyse des politiques et la gestion, est unanimement reconnue comme outil indispensable pour la gestion du développement en Afrique;

b) Des mesures nationales et des initiatives internationales sont en cours de mise en oeuvre pour promouvoir la capacité d'analyse des politiques et de gestion en Afrique. Le Fonds pour le renforcement des capacités en Afrique a déployé des efforts importants pour appuyer la mise en place des capacités en vue de l'analyse des politiques socio-économiques et de la gestion dans certains pays africains. Il est toujours possible néanmoins d'accroître et de renforcer les activités de la Fondation aussi bien par les efforts des gouvernements que par ceux du secteur privé;

c) Chacun des trois aspects de la mise en place des capacités en matière d'analyse des politiques et de gestion doit être développé de façon à satisfaire au mieux les besoins particuliers des pays africains. Ainsi, les mesures visant à renforcer les capacités en matière d'analyse des politiques et de gestion et décrites ci-dessous devraient être adoptées par les pays, en fonction de leurs besoins et priorités spécifiques.

63. Non seulement les mesures proposées dans ce chapitre tiennent compte de ces facteurs mais répondent également aux priorités définies en ce qui concerne les questions relatives aux capacités institutionnelles, à la mise en valeur des ressources humaines et à l'appui infrastructurel pour l'analyse des politiques et la gestion.

A. Mesures visant à renforcer les moyens institutionnels et humains pour l'analyse des politiques et la gestion

64. Ci-après figurent certaines grandes mesures requises pour le renforcement des moyens institutionnels et humains en vue de l'analyse et de la formulation des politiques en Afrique :

a) Il faudrait améliorer au niveau des organismes gouvernementaux, les compétences en matière d'analyse des politiques en particulier et de formulation de politiques d'intérêt commun en général (formulation, exécution et examen). Etant donné le temps qu'il faut pour développer de telles compétences, la priorité devrait être accordée d'abord aux organismes s'occupant principalement de développement. Des services d'analyse des politiques devraient être créés au niveau de ces organismes et les ressources dont disposent les universités et les institutions de recherche similaires devraient être utilisées pour renforcer ces services et pour dispenser une formation appropriée.

Les écoles d'économie, de gestion, d'administration publique, de science politique, de statistique, etc. devraient être encouragées à élaborer des cours axés sur les politiques et à produire des diplômés compétents.

Des organisations sous-régionales et régionales comme l'ESAMI, le CAFRAD et l'IDEP devraient en particulier être encouragées à élaborer des programmes d'analyse des politiques dont bénéficieraient de hauts responsables de différents pays africains. Il s'agirait là d'une mesure provisoire, en attendant que des écoles nationales de formation soient en mesure d'offrir des cours complets. Etant donné les nombreuses demandes qui révalisent pour les ressources limitées de ces écoles, il est nécessaire d'examiner les avantages qu'il y aurait à offrir de tels cours dans des centres régionaux ou sous-régionaux de formation, sur la base de critères coût-efficacité;

b) La rentabilité devrait être considérée comme un objectif majeur de la majorité des entreprises publiques. Par conséquent, la gestion dans ces entreprises devrait être assurée par un personnel compétent et sur une base autonome afin qu'elles puissent fonctionner de façon efficace conformément à des critères commerciaux. Des directives pour la privatisation sans heurt des entreprises publiques qu'il n'est pas nécessaire de conserver dans le secteur public, doivent être formulées et les compétences en matière de négociation pour traiter les questions de privatisation doivent être développées le plus tôt possible;

c) Les ressources financières sont d'une importance critique pour le développement, par conséquent, l'accroissement de la base de ressources est un aspect important de la gestion du développement. A cet effet, il est recommandé de modifier et d'améliorer l'efficacité des régimes fiscaux, d'adopter des mesures d'incitation à l'épargne et à l'investissement, de susciter la confiance au secteur bancaire et d'encourager l'accroissement du domaine des intermédiaires financiers et des marchés de capitaux, de réduire l'évasion des capitaux et d'encourager leur rapatriement, de faciliter la circulation des ressources financières, etc.;

d) Un climat propice à une bonne administration devrait être instauré en instituant la transparence et la responsabilité comme *modus operandi*. Les institutions chargées de promouvoir le sens de la responsabilité devraient être renforcées grâce à la fourniture de ressources suffisantes et par des programmes de formation visant à améliorer les compétences du personnel de façon à préparer ce dernier à assumer ses fonctions;

e) Etant donné que les institutions locales sont proches de la majorité de la population et compte tenu de leur aptitude potentielle à mobiliser les talents et les ressources locaux, elles devraient être dotées de l'autorité et des ressources nécessaires pour assumer de façon efficace leurs responsabilités en matière de développement au niveau local.

B. Mesures visant à renforcer l'appui infrastructurel à l'analyse des politiques et à la gestion

65. Chaque pays devra déterminer ses priorités dans les domaines de la collecte des données et de la gestion de l'information. Les questions relatives à la qualité des données (adoption de techniques de contrôle de la qualité), au traitement et à la diffusion de l'information viendront toujours en tête dans le programme de chaque pays. Coordonner la production de données revêt également une grande importance. Les pays devraient de toute urgence mettre sur pied ou renforcer leurs comités de producteurs et des comités d'utilisateurs et de producteurs qui devraient relever du ministère chargé de la planification. S'agissant de la législation régissant la collecte de données, elle devrait être révisée dans chaque pays et couvrir également la coordination en tant qu'aspect important de la collecte de données. Concernant le personnel lui-même, des mesures devraient être prises dans chaque pays pour améliorer les conditions de travail, les barèmes des salaires et les perspectives de carrière du personnel s'occupant du traitement des données pour qu'ils soient comparables à ceux offerts dans des domaines semblables, ceci permettrait de réduire davantage l'exode des compétences dans cette catégorie d'experts techniques.

66. Afin de mettre en place l'infrastructure nécessaire en matière d'information pour l'analyse des politiques et le développement en Afrique, les pays devraient s'atteler à la gestion de l'information en tant que ressource pour le développement, par l'adoption de politiques nationales de l'information, y compris de l'informatique, et à la création de centres nationaux pour coordonner l'information nécessaire à la planification et à la gestion du développement.

67. Quant à la mise en place de systèmes de prévision et d'alerte avancée, il est vrai que ces systèmes sont bien implantés dans le domaine de la sécurité alimentaire dans la plupart des pays africains, il est néanmoins nécessaire de les renforcer grâce à la réalisation d'études spéciales pour collecter des données sur des indicateurs d'alerte avancée et de faire en sorte que le comité sur les systèmes de prévisions et d'alerte avancée associe tous les principaux acteurs, les agents de traitement de données et les utilisateurs à ses activités. La mise en place de ces systèmes dans d'autres domaines tels que les prévisions économiques devraient bénéficier de la priorité dans tous les pays, comme c'est le cas par exemple du "tableau de bord" qui est compilé dans la plupart des pays africains francophones pour les prévisions économiques à court terme.

68. Pour la mise en place de bases de données, chaque pays devrait mettre sur pied un comité chargé de la coordination de l'achat de matériel et de logiciel. Un inventaire de ces acquisitions devrait être dressé pour permettre de coordonner la mise en place des bases de données au niveau national. Ce comité devrait également être chargé de coordonner la mise en place des bases de données dans chaque pays pour éviter le double emploi dans les efforts et le manque de documentation pour les bases de données dont souffrent de nombreux pays africains. Les questions relatives à la sécurité, au caractère confidentiel, à l'intégrité et à la propriété des données devraient être inscrites au programme du comité chargé des bases de données.

69. Les mécanismes de contrôle et d'évaluation de l'infrastructure, par le canal des comités producteurs ou de producteurs et d'utilisateurs, qui ont été mis en place dans les pays africains, devraient être intégrés et coordonnés par le ministère chargé de la planification. Ces comités devraient se réunir régulièrement pour s'assurer que les questions urgentes sont toujours traitées. Le contrôle et l'évaluation de la structure des SNS et des allocations budgétaires devraient incomber notamment au ministère de la planification.

70. La mise en place de l'infrastructure au niveau national pourrait être facilitée par les activités aux niveaux sous-régional, régional et international. Grâce aux services consultatifs fournis par les organisations comme la CEA, des questions portant sur la production de données (définition de priorités), la mise sur pied de comités d'utilisateurs et de producteurs, de producteurs, pour les prévisions et l'alerte avancée, la création de bases de

données, les mécanismes de contrôle et d'évaluation, peuvent être traitées, en aidant chaque pays à définir ses besoins et la structure des services susmentionnés.

71. Des directives pourraient être formulées dans différents domaines tels que la création de bases de données, le contrôle et l'évaluation, les systèmes de prévision et d'alerte avancée, la coordination, etc.. Dans la mesure où un certain nombre de directives techniques existent déjà en matière d'organisation des SNS (services nationaux de statistique) et de production de données, il n'est pas nécessaire de formuler de nouvelles directives pour couvrir ces domaines. Une large diffusion des directives sera d'une importance cruciale. Il conviendrait de souligner que les directives comprennent notamment des guides et des manuels.

72. La coordination de la coopération technique est un autre domaine qui pourrait bénéficier d'une assistance à ce niveau. La majorité des donateurs participe aux réunions du CASD, ce qui donne l'occasion d'examiner les questions de coordination touchant la fourniture de l'assistance technique aux pays de la région.

73. Des organisations non gouvernementales (ONG) comme l'Association africaine de statistique devraient inclure dans leur programme de travail, des domaines dans lesquels elles peuvent aider les pays africains à renforcer leurs capacités statistiques pour l'analyse des politiques socio-économiques et la gestion du développement.

74. Les efforts visant à renforcer l'infrastructure en matière de technologie de l'information devraient être assortis des mesures ci-après :

- a) Remplacement du matériel vétuste et obsolète en ce qui concerne les mini-ordinateurs et les unités centrales;
- b) Elimination du matériel de base peu approprié et hétéroclite apporté par différents donateurs étrangers;
- c) Amélioration des efforts inexistantes ou insuffisants en matière de normalisation et d'harmonisation du stockage des données;
- d) Création de bases de données africaines sur la base d'études des besoins des utilisateurs;
- e) Création et amélioration du traitement de données axé sur des textes;
- f) Accroissement du nombre et de l'utilisation d'ordinateurs dans les services publics ainsi que dans les secteurs privés et bénévoles;
- g) Promotion de la connaissance de l'informatique dans les services publics et de façon plus générale dans le système d'enseignement;
- h) Création de réseaux de micro-ordinateurs.

V. CONCLUSION

75. Au fur et à mesure qu'était reconnue l'importance qu'il y a à développer les compétences en matière d'analyse des politiques et de développement en Afrique, les mesures nationales et les initiatives internationales se multipliaient pour promouvoir les efforts dans ce sens. Dans le présent rapport, bon nombre de ces efforts

ont été passés en revue et cet examen a permis d'avoir une idée des volets additionnels qu'il faudrait incorporer dans les activités en cours pour mettre en place les capacités nécessaires en matière d'analyse des politiques et de gestion.

76. Les efforts actuels sont par exemple généralement axés, essentiellement, sur le renforcement des institutions chargées de la génération et de la consommation décisionnelles d'analyses et de la gestion du développement, ainsi que sur la formation pour acquérir les compétences essentielles. Un troisième aspect a été mis en relief dans le présent rapport à savoir la mise en place d'une infrastructure d'appui que représentent une bonne base de données et un bon système d'information. Il est par conséquent possible d'améliorer en consolidant les efforts actuels.

REFERENCES

1. Commission économique pour l'Afrique (1993), Objectifs stratégiques pour le développement socio-économique de l'Afrique dans les années 90, Addis-Abeba.
2. Commission économique pour l'Afrique (forthcoming, 1994), Policy interface in Africa: Lessons from country experiences and guidelines for promoting and sustaining the process, Addis-Abeba.
3. Banque mondiale (1991), The African Capacity Building Initiative: Toward Improved Policy Analysis and Development Management, Washington, D.C.
4. The UNDP/African Futures Project based in Abidjan, Côte d'Ivoire seeks to promote long-term strategic planning in Africa through its National Long-Term Perspective Studies (NLTPS).
5. Joseph Hoffman (1993), AFRC's Research and Policy Linkages: Enhancing Policy Relevance, African Economic Research Consortium (AERC), Nairobi.
6. CEA (1994), Policy Interface in Africa, *op. cit.*
7. CEA (forthcoming, 1994), Training in policy analysis in university-based departments of public administration and management: Some country experiences, Addis-Abeba.
8. For a discussion on the merits of multiple sources of policy analysis, see Samuel Paul, David Steedman and Francis X. Sutton (1989), Building Capacity for Policy Analysis, Work Bank Working paper Series No. 220, Banque mondiale, Washington, D.C.
9. Richard Sandbrook (1993), The Politics of Africa's Economic Recovery, Cambridge University Press, p. 18.
10. Samuel Paul (1990), Institutional Reforms in Sector Adjustment Operations: The World Bank's Experience, World Bank Discussion Paper No. 92, Washington, D.C.
11. Voir UNDP/African Futures (1993), Report on Strategic Planning Seminar, 1-3 décembre 1993, Abidjan.
12. UNDP/African Futures (1993), Report of Strategic Planning Seminar, *op. cit.*
13. Joan Corkery and Jean Bossuyt (eds) (1990), Governance and Institutional Development in Africa, European Centre for Development Policy Management, Seminar report, Maastricht.
14. Arturo Israel (1990), The Changing Role of the State: Institutional Dimensions, World Bank Working Paper Series No. 495.
15. Sandbrook, *op. cit.*, p. 39.
16. Voir ECA (forthcoming, 1994), Training in policy analysis, *op. cit.*
17. Samuel Paul (1990), *op. cit.*
18. La Banque mondiale (1989) : Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable, Washington, D.C.