

Les statistiques, instruments d'intégration régionale et de développement de l'Afrique

Communication de Kako NUBUKPO au Séminaire organisé par PARIS 21 (OCDE), les 5 et 6 octobre 2015 à Paris

Introduction

Mesdames, Messieurs, Chers participants,

« Les statistiques nous font passer de la certitude ignorante à l'incertitude réfléchie ». Cet exergue du célèbre ouvrage de statistiques, le « Wonnacot » résume l'enjeu de ce qui nous réunit aujourd'hui et demain, dans le cadre de ce séminaire, à savoir les modalités concrètes de la mise des statistiques au service de la transformation structurelle de l'Afrique.

En effet, pas un jour ne se lève où on n'annonce dans les médias des taux de croissance économique, démographique, des taux de natalité, de mortalité, des indicateurs divers et variés relatifs au continent africain. On serait presque tenté de dire que l'Afrique croule sous les statistiques. Le paradoxe réside dans le fait que les mêmes chiffres permettent à certains oracles d'annoncer l'émergence imminente, sinon déjà en cours de l'Afrique, et aux cassandres d'enterrer le continent africain sous le fardeau des défis incommensurables à relever.

Il existe, nous semble-t-il, une troisième voie, celle de l'évaluation dépassionnée et rigoureuse des apports et défis des statistiques dans le processus de développement de l'Afrique. Un tel exercice, même s'il perd le bénéfice d'une forte médiatisation parce que se refusant au sensationnalisme ambiant, peut permettre de fonder les politiques publiques africaines sur des bases théoriques et empiriques solides. A cet égard, notre problématique commune peut s'illustrer dans deux domaines, parmi d'autres, qui constitueront les deux parties de mon propos, à savoir d'une part, le processus de construction et de renforcement de l'intégration sous- régionale en Afrique de l'ouest (Première partie) et, d'autre part, l'évaluation des politiques publiques et la prospective (Seconde partie).

I. Le rôle des statistiques dans la construction et le renforcement de l'intégration sous-régionale en Afrique de l'ouest

Une mise à niveau et une adaptation des statistiques et des différentes nomenclatures semblent être de mise, eu égard à la nature des enjeux et défis actuels liés au processus d'intégration sous-régionale, notamment en Afrique de l'ouest.

En effet, la crise au Mali a révélé la grande vulnérabilité de l'UEMOA et de la CEDEAO à un ensemble de menaces extérieures et intérieures qu'il convient d'analyser dans une perspective régionale pour une utilisation optimale, partagée et bien comprise par tous les acteurs, des ressources humaines, naturelles, et financières de l'Union. Il en est de même des crises ivoirienne et burkinabè, sachant que nous ne sommes pas encore complètement sortis de cette dernière.

Trois menaces principales continuent de peser sur la zone ouest africaine et l'ensemble du continent africain, à savoir : l'insécurité physique, l'insécurité alimentaire et le chômage massif et endémique des jeunes.

Dans le souci d'une utilisation efficace de toutes les ressources de l'Union, des approches audacieuses, innovatrices, et mutualisantes nous paraissent essentielles en matière de coopération statistique, dans le souci d'éclairer les décisions à prendre. Le moment nous semble en effet venu d'envisager, pour consolider la monnaie commune, la création d'un véritable espace économique commun (gestion macroéconomique) doublée d'un partage des fonctions régaliennes (paix et sécurité, justice suprême, affaires étrangères, douane et commerce extérieur) ainsi que des fonctions essentielles au développement humain (enseignement technique et formation professionnelle, enseignement supérieur et recherche) en appliquant partout le principe de subsidiarité. Pour ce faire, les nombreuses statistiques qui existent dans chacun de nos Etats doivent être mobilisées, complétées au besoin, diffusées et devraient permettre par exemple d'évaluer de manière

rigoureuse l'effort de convergence nominale, réelle et structurelle dans notre sous-région.

Pour ce qui concerne les nouveaux domaines, en particulier la paix et la sécurité, de nouvelles nomenclatures statistiques et une profonde contextualisation de la signification des données paraissent être des défis de premier ordre dans les Etats africains. Relever ces défis devrait permettre aux chefs d'Etats et de gouvernement d'assumer de manière adéquate les décisions systémiques à prendre face aux menaces réelles sur la sécurité, le développement et la démocratie.

Par exemple, en dehors des conflits entre Etats qui seront toujours du ressort du droit international public, l'idée est de renforcer les compétences juridiques de l'UEMOA pour tout ce qui touche à la stabilité et à la maîtrise des territoires. Et donc de rendre compétents les organes de l'Union. La lutte contre tous les trafics illicites (armes, drogue notamment) exigerait sans doute un mode d'exécution mutualisé (évoluant vers un type confédéral) en raison des moyens qu'elle exige et du fait que ces trafics sont le principal moyen de financement des entreprises de déstabilisation.

Ces éléments additionnels de compétence pourraient porter sur tout le domaine de l'ordre public et de la paix sur les territoires, et conduire à d'importantes réformes administratives:

- Coordination des gendarmeries au niveau des unités d'intervention ;
- Coordination des services de police au niveau des sections spécialisées (renseignement, contre-terrorisme, trafic d'armes, lutte contre la drogue) ;
- Coordination avec la CEDEAO ;
- Douane unifiée et communautaire ;
- Organe suprême de justice au niveau de l'Union.

Pour ce qui concerne la deuxième menace, à savoir l'insécurité alimentaire

L'objectif de sécurité alimentaire n'a pas été atteint, de façon structurelle et globale pendant la dernière décennie. La situation du monde rural où vit 70% de la population constitue donc une priorité dans la lutte pour le développement.

La Politique Agricole de l'Union (PAU) pourrait être renforcée via la prise en compte des questions de productivité (choix technologiques), de transformation, d'une recherche de la cohérence CEDEAO/UEMOA, incluant l'implication du CILSS et de la FAO, tout en respectant le principe de subsidiarité qui a permis des politiques hardies d'amélioration de la production agricole. Les statistiques agricoles existent et permettent déjà de renseigner les politiques publiques à mener. Il faut cependant compléter celles relatives aux produits dits « orphelins », ceux qui ne font pas l'objet du commerce international.

Pour ce qui concerne la troisième menace, à savoir le chômage massif des jeunes, l'effort statistique doit ici se concentrer sur la prospective, afin de renseigner les tendances lourdes, les germes de changement, les possibilités de bifurcation, les zones d'ombre, afin de servir de levier à des politiques volontaristes, notamment en matière d'adéquation entre la formation et l'emploi.

L'urgence de faire des progrès rapides exige une rationalisation au niveau de l'UEMOA, des investissements dans l'enseignement technique et professionnel, l'enseignement supérieur et la recherche. Il reste à renforcer de façon massive le PACER (programme d'appui aux centres d'excellence régionaux) en s'appuyant sur l'expérience de l'Afrique australe et orientale. Il s'agit aussi de repenser l'enseignement pour faciliter l'émergence de sections moyennes (techniciens) en intégrant au maximum les facteurs culturels, la formation des enseignants, et l'utilisation des TIC.

Mesdames, Messieurs, Chers participants,

Comme vous le constatez, le défi sous-régional et même régional est au cœur de notre vision du développement et de l'émergence du continent africain. Pour relever ce défi, l'échelon national ne doit surtout pas être négligé, au

contraire, car c'est de notre capacité à mettre les statistiques au service du développement de nos Etats respectifs, qu'il conviendra d'estimer le potentiel d'émergence de l'Afrique, une estimation fondée sur des indicateurs fiables. C'est pour cela que les statistiques sont au cœur de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective que nous appelons de nos vœux.

A cet égard, permettez-moi de rappeler que le Continent africain n'a pas pu être au rendez-vous de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), en dépit des efforts importants qui ont été consentis. Comme vous le savez, les 8 objectifs des OMD étaient déclinés en 21 cibles elles-mêmes reflétées par 51 indicateurs. Avec le passage aux Objectifs du Développement Durable (ODD), nous changeons véritablement d'échelle du point de vue des défis liés au recueil, au traitement et à la disponibilité des données.

En effet, nous sommes désormais en présence de 17 objectifs déclinés en 169 cibles, dont le suivi doit requérir l'élaboration d'indicateurs par les pays, en conformité avec le primat désormais donné aux politiques nationales. Ces indicateurs devront être, pour certains, consolidables par régions, puis au niveau mondial. L'objectif 17 relatif au renforcement des moyens et à la relance du Partenariat global pour le développement durable inclut une cible relative à l'appui aux pays en développement pour la production de données de « bonne qualité, à jour, fiables et désagrégées par revenu, genre, âge, ethnie, statut migratoire, handicap, localisation et toutes autres caractéristiques pertinentes dans les contextes nationaux ». Il inclut également une cible relative à la promotion des initiatives visant à mesurer le développement durable au-delà du PNB. Le suivi des ODD suppose donc une révolution des données et à cet égard, vous êtes en première ligne, et nous ne serons pas de trop pour relever ce nouveau défi à l'horizon 2030.

II. Les statistiques au cœur de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective

La macroéconomie au cœur de l'effort d'évaluation des politiques publiques

Les Etats ouest africains, en particulier ceux de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), ont consenti d'importants efforts de rationalisation de la gestion de leurs finances publiques et d'assainissement du cadre macroéconomique en général. Dans le cadre de ce processus qui se poursuit, le rôle de l'assistance technique, notamment en matière statistique a été déterminant. C'est ici le lieu de remercier l'OCDE, à travers cette belle initiative que constitue « Paris 21 » qui nous réunit ce jour, les différents partenaires au développement, bilatéraux et multilatéraux, pour leur inestimable appui en matière de contribution au renforcement des capacités des cadres des administrations économiques et financières nationales et sous-régionales.

Il convient néanmoins de reconnaître que ces efforts conjoints ne sont pas toujours couronnés d'efforts, comme en témoigne le report de la convergence des économies de l'UEMOA, laquelle convergence était initialement prévue pour être effective le 31 décembre 2013. Ce report, qui fait suite à d'autres déjà intervenus par le passé, illustre la difficulté des Etats de l'UEMOA à respecter les critères de convergence qu'ils ont fixés eux-mêmes avec l'appui des partenaires au développement. Je crains que la modification au mois de janvier dernier à Cotonou des critères de convergence, ne change rien à l'affaire.

Deux enseignements majeurs me semblent devoir être tirés de cet état de choses :

-la gestion macroéconomique en Afrique de l'ouest a du mal à mener de front la nécessité de l'assainissement des comptes publics et l'impératif d'obtenir un taux de croissance suffisamment élevé afin de pouvoir réduire durablement la pauvreté. Par exemple, les déficits jumeaux (déficit budgétaire et déficit du solde courant de la balance des paiements)

apparaissent de façon récurrente dans des Etats qui se lancent dans d'importants programmes d'investissement, notamment en infrastructures, programmes qui sont souvent présentés comme un préalable à la transformation structurelle du continent africain. On en voudrait pour preuve les cas du Sénégal et du Togo parmi d'autres ;

- la multiplicité de chocs, exogènes et endogènes, auxquels sont soumises les économies de l'UEMOA, rend aléatoire l'impact des efforts d'assistance technique au sein de la sous-région. Par exemple, les aléas climatiques récurrents, la crise alimentaire mondiale de 2008, la crise des *Subprimes* et ses avatars, les conflits en Guinée Bissau, en Côte d'Ivoire, au Mali et à l'heure actuelle les incertitudes prévalant au Burkina Faso, ont eu et continuent d'avoir un impact négatif sur les performances économiques de ces Etats et de l'ensemble de l'Union, en dépit des efforts consentis en matière d'amélioration de la gouvernance macroéconomique.

En particulier en matière de gouvernance statistique, la régionalisation des modalités de l'assistance technique me semble être le principal défi des partenaires impliqués dans l'assistance technique aux administrations financières de la zone UEMOA. En effet, la difficile transposition des directives communautaires au sein de l'ordre juridique interne des Etats – membres de l'Union traduit l'impératif de disposer d'instruments juridiques supranationaux de force exécutoire plus grande, à l'instar des règlements. Cependant, une telle orientation ne peut aboutir que si les partenaires au développement, par le biais notamment d'AFRITAC, AFRISTAT et d'autres arrangements institutionnels idoines, arrivent à appuyer directement et de manière massive, les organes spécialisés de l'Union, à l'instar de la Banque Centrale (BCEAO), de la Commission de l'UEMOA et de la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD).

Parallèlement, devrait se mettre en place une campagne offensive de communication au sein des Etats-membres, des Instituts Nationaux de Statistiques sur les efforts qu'ils consentent afin de contribuer à l'effectivité d'une modernité gestionnaire indispensable à une émergence économique effective.

Le défi des prochaines années consistera donc à effectuer la part des choses, afin qu'une évaluation objective des résultats à la fois de l'assistance technique et des performances des Etats en matière statistique puisse donner lieu à des systèmes idoines de « bonus-malus », afin que les Etats modèles puissent être à juste titre récompensés et que ceux qui font preuve d'une évidente mauvaise volonté ne puissent pas jouer indéfiniment les « passagers clandestins » de l'aide au développement.

Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique

Comme on peut le constater, nous sommes au cœur de la problématique de l'évaluation. En effet, l'évaluation des politiques publiques dans les pays en développement est un défi majeur pour des économies et des sociétés exposées à une multiplicité de chocs, induisant une perception souvent biaisée des déterminants des performances économiques et sociales. En effet, dans le contexte de ce qu'il est désormais convenu d'appeler « la fatigue de l'aide », expression utilisée pour caractériser la faiblesse structurelle des performances au regard de l'immensité des besoins, la communauté des partenaires au développement est passée subrepticement de la mesure du développement à la mesure de la volonté de développement. Il convient donc, chers amis statisticiens présents dans cette salle, de concevoir des indicateurs de mesure de la volonté de développement de vos Etats respectifs !

Vous comprenez donc aisément pourquoi une attention croissante doit être portée à l'évaluation de l'impact des politiques publiques, dans le souci soit de les dédouaner des résultats mitigés des secteurs de leur intervention, soit de les infléchir en cas de responsabilité avérée dans les faibles performances économiques et sociales, ou encore de les poursuivre et les amplifier en cas de succès rencontré dans les secteurs sous revue.

N'oublions pas que l'évaluation des politiques publiques vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la

cohérence et les impacts. Elle contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics, et à rendre plus efficaces les dépenses publiques. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de redevabilité interne et externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe enfin aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement. Par rapport, à ces enjeux de taille, convenez avec moi que la mise à disposition d'informations et de données statistiques de qualité est de la plus haute importance.

Dans mon pays, le Togo, les enquêtes menées auprès des populations ont mis en évidence quatre principales attentes de ces dernières en relation avec l'évaluation des politiques publiques, attentes qui sont autant de défis pour l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques (INSEED) nouvellement créé :

1. La prise en compte de toutes les catégories socioprofessionnelles dans le processus d'évaluation, afin de donner à ce processus, un caractère participatif élevé ;
2. l'impératif de redevabilité et de transparence dans le processus d'évaluation des politiques publiques ;
3. l'exigence de mise en pratique des résultats et recommandations issus des évaluations menées ;
4. l'exemplarité des évaluateurs et le contrôle qualité des évaluations menées, avec si possible, la mise en place d'un dispositif institutionnel d'évaluation des évaluateurs.

Pour finir, Mesdames, Messieurs, chers participants, je vois un dernier défi pour les statistiques en Afrique, et pas le moindre, c'est leur capacité à nous informer sur l'Afrique de demain, et par voie de conséquence à nous aider à définir l'Afrique que nous voulons. En d'autres termes, les statistiques doivent être au cœur des exercices de prospective qui sont actuellement menés dans la plupart des Etats africains, des organismes sous régionaux, régionaux et internationaux.

Pour ce qui est du Togo, en tant que ministre sortant de la Prospective j'ai fait en sorte durant ma charge que les statistiques puissent nous aider dans le cadre de l'étude prospective « Vision Togo 2030 », dans deux directions :

- Produire et/ou valoriser les connaissances sur le passé, le présent et le futur du pays ;
- Permettre un pilotage stratégique de la transformation qui sera jugée nécessaire et souhaitable.

Pour résumer, ce qui est attendu de la réflexion prospective, c'est, à terme, une mobilisation plus forte de l'ensemble de nos Etats autour d'un certain nombre d'objectifs partagés qui auront été déterminés en fonction d'une vision d'un avenir à construire. Et à cet égard, les statistiques peuvent être le juge de paix des différentes lectures du passé, du présent et surtout, de l'avenir de notre continent.

Pour conclure, je dirai simplement qu'il s'agit en définitive de répondre à trois impératifs du point de vue de la production, de la mise à disposition et de l'utilisation effective des données statistiques en Afrique

Agir vite

- La zone est instable et les menaces réelles.
- Le temps est compté.

Financer les priorités

- Développer une vision globale des besoins de financement
- Hiérarchiser les programmes et leurs sources de financement
- Mettre en place des outils de suivi/évaluation pour une gestion rigoureuse à tous les niveaux

Oser changer l'organisation institutionnelle

- Pour arriver à des institutions capables de permettre la pleine réalisation des principes de mutualisation et de subsidiarité en spécifiant les compétences respectives aux différents niveaux (fédéral, national, et sub-national, le cas échéant trans-frontalier)
- Pour faire passer les statistiques d'un rôle de surveillance à un rôle d'impulsion, de décision et de gestion dans des domaines de compétence spécifiques à définir tels que la paix et la sécurité sur le territoire continental, la sécurité alimentaire, le domaine macroéconomique et enfin la formation et l'emploi des jeunes. .

Je vous remercie