

# *Africa Performance Index*

## *2015*

**IMANI**  
Francophone.

*en collaboration avec*

**Financial Afrik**  
Toute la finance africaine

*Quel rôle pour les ministères de  
l'économie et des finances dans la  
planification et le développement*

Mesure de l'efficacité des institutions publiques en Afrique

# Table des Matières

Introduction .....	3
Sommaire Exécutif .....	4
<b>Présentation</b> de l'API 2015 .....	5
Méthodologie .....	5
<b>Définitions du cadre technique API</b> .....	6
Résultats 2015.....	10
Recommandations .....	12

**Recherches dirigées par Alan Akakpo**

**Edité**

**Par Isidore Kpotufe**

*Copyright © 2015, IMANI Francophone, IMANI Center for Policy and Education.*

*All Rights Reserved.*

# Introduction

Le rôle de l'Etat dans le processus de développement est un sujet d'une importance capitale en Afrique comme dans d'autres parties du monde. Le secteur public, la partie de l'économie gérée par l'Etat et qui comprend les administrations publiques (ministères, ambassades), les institutions publiques et les entreprises publiques permet, dans l'idéal, d'offrir des services de base qui favorisent le développement politique et socio-économique.

*Depuis des années, le secteur public en Afrique a connu des mutations importantes dans différents domaines : la maîtrise des effectifs, la décentralisation administrative, la stabilisation ou réduction de la masse salariale, la réorganisation des ministères, l'amélioration des systèmes de contrôle des comptes, le renforcement des instruments de planification économique, les réformes de la gestion fiscale, la formation du personnel, l'adoption des nouvelles technologies parmi tant d'autres évolutions. Malgré ces avancés, il reste de nombreux efforts à consentir.*

Aujourd'hui, il est sans conteste que le rôle de l'Etat résonne avec une tendance universelle – une tendance qui exige à l'Etat de « faire réaliser » au lieu de « réaliser » - une tendance qui exige à l'Etat de réglementer au lieu de gérer. Véritable chef d'orchestre de la dynamique sociale et économique, l'Etat est appelé à stimuler l'initiative privée sans l'étouffer ni la contraindre<sup>i</sup>. La stimulation de l'initiative privée – d'un environnement favorable aux projets « non-étatiques » – passe forcément par une collaboration entre l'Etat et ses alliés, que sont les institutions du secteur public. Pour ce fait, on appelle à un nouveau genre de secteur public en Afrique (francophone) et de nouveaux modes d'opérations. Désormais, la qualité des services offerts par les institutions du secteur public et leur efficacité deviennent une composante essentielle de l'environnement des affaires et de l'entreprise. Ce qui fera la force de l'entreprise africaine, à performance égale avec ses concurrentes étrangères, ce sont bien les capacités de gestion des administrations et institutions publiques et leurs performances: *respect des délais, capacité d'anticipation et de réaction, sens de l'écoute, proximité entre autres*<sup>ii</sup>.

C'est dans ce cadre que l'initiative *Africa Performance Index (API)* a été introduite par la plateforme IMANI Francophone en vue d'accompagner les efforts de réformes institutionnelles et constitutionnelles dans le secteur public en Afrique.

# Sommaire Exécutif

Le *Africa Performance Index* (API) est un outil de recherche, d'évaluation, de notation et de classement des institutions du secteur public en Afrique à base d'une gamme d'indicateurs quantitatifs. Développé par IMANI Francophone, le projet s'effectue dans un cadre sectoriel\* avec pour objectif de susciter des réformes dans des domaines bien précis en matière de gestion des institutions du secteur public au profit du développement du secteur privé et de l'efficacité des prestations. Les domaines de réformes visés par l'étude sont entre autres : la réorganisation et le fusionnement de certaines institutions publiques (ministères), l'amélioration des systèmes de contrôle des comptes, la transparence et la responsabilisation\* dans la gestion administrative, le renforcement des instruments de planification économique, les réformes de la gestion fiscale, la formation du personnel, l'adoption des nouvelles technologies (réseaux sociaux, site web, applications web et mobiles), la réduction des masses salariales.

Le API 2015, la toute première édition dont le thème est « ***Quel rôle pour les ministères de l'économie et des finances dans la planification et le développement économique de l'Afrique*** » s'est limité aux ministères de l'économie et des finances\* des quatorze pays Africains membres de la zone franc : le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad.

Le ministère de l'économie et des finances, composante de l'exécutif en charge de l'économie et des finances a pour fonctions traditionnelles de veiller à la compétitivité de l'économie nationale dans un contexte de mondialisation croissante et à la compétitivité des entreprises nationales face à une concurrence internationale. Outre, le ministère de l'économie et des finances a pour charge d'informer les acteurs, avec un rôle de prévisions économiques et des statistiques à

Le API 2015, la toute première édition dont le thème est « ***Quel rôle pour les ministères de l'économie et des finances dans la planification et le développement économique de l'Afrique*** » s'est limité aux ministères de l'économie et des finances\* des quatorze pays Africains membres de la zone franc : le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad.

fournir sur l'économie présente. Enfin, son rôle est également celui d'un régulateur : contrôle des actions publiques, mais aussi le contrôle de la bonne tenue de la concurrence sur les marchés. Sur le plan financier, il est responsable de la gestion des finances publiques, principalement des activités de collecte des revenus et du paiement des dépenses publiques – en d'autres termes, la détermination du budget de fonctionnement de l'Etat.

C'est bien dans ce contexte que la toute première édition de l'API a été consacrée aux ministères de l'économie et des finances.

Ils ont évalués dans **TROIS** grandes **DIMENSIONS** à savoir, **le cadre Institutionnel, la gouvernance fiscale et les facteurs endogènes**. Chacune de ces grandes DIMENSIONS regroupe d'autres éléments dénommés **DETERMINANTS**, neuf (9) au total, auxquels sont attribuées des notes à partir d'une gamme d'**INDICATEURS QUANTITATIFS**.

Toutes les données utilisées dans le présent rapport datent de Novembre 2014 à Novembre 2015.

## **Présentation de l'API 2015**

Avec pour thème, « *Quel rôle pour les ministères de l'économie et des finances dans la planification et le développement économique de Afrique* », la première édition de l'API (API 2015) s'est focalisé sur les entités ministérielles en charge de l'économie et des finances des quatorze pays Africains membres de la zone franc, zone économique et monétaire regroupant les anciennes colonies de la France.

### Méthodologie

La performance de chacun des ministères a été évaluée dans trois grandes dimensions : *le cadre Institutionnel, la gouvernance fiscale et les facteurs endogènes*. Les **dimensions** regroupent chacune, des **déterminants** auxquels sont attribués des notes à partir des indicateurs quantitatifs. Au total, on retrouve neuf (9) déterminants avec 25 **indicateurs quantitatifs**, portant tous, le même poids. Tous les indicateurs quantitatifs sont mesurés de

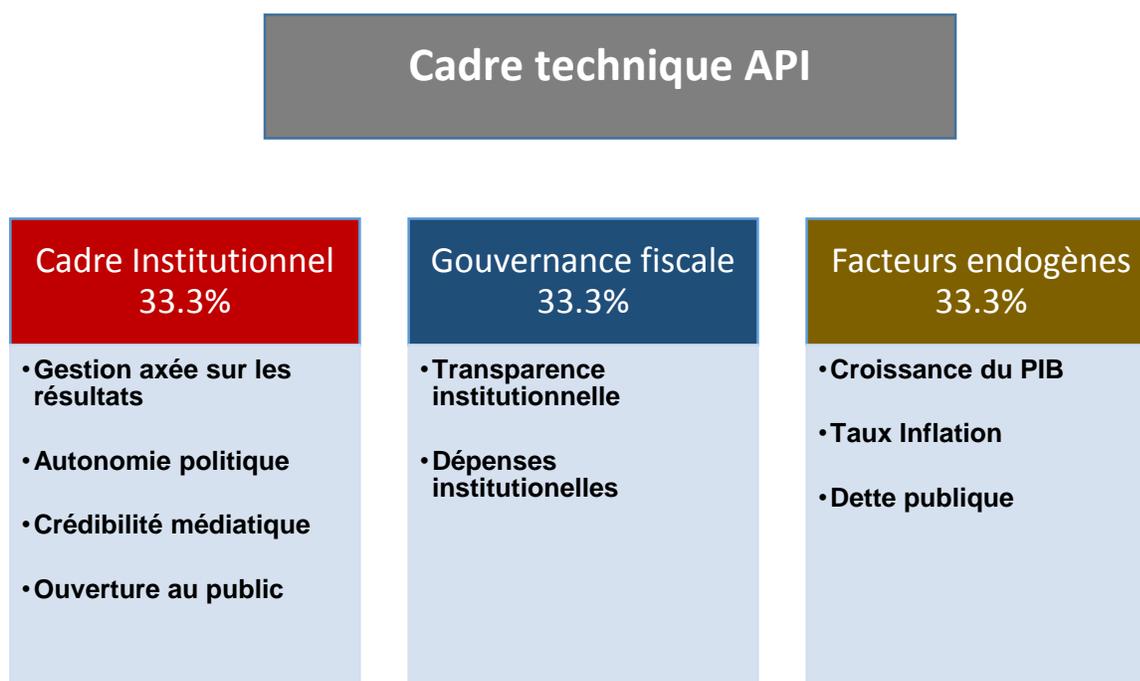
1 à 5 : 1 signifie très pauvre ; 2, pauvre ; 3, acceptable ; 4, bien et 5, très bien. En absence d'information relative à un indicateur, une note de 0 est attribuée. Le total des notes obtenues par les 25 indicateurs détermine le score des déterminants – par conséquent, le total des scores obtenus par les 9 déterminants conduit à un score agrégé (score total) de la performance d'une institution.

<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b><i>Pas d'info /</i></b>	<b><i>Très pauvre</i></b>	<b><i>Pauvre</i></b>	<b><i>Acceptable</i></b>	<b><i>Bien</i></b>	<b><i>Très bien</i></b>

Dans certains pays comme le Cameroun, le Tchad ou encore la Côte d'ivoire où la charge de l'économie et des finances est tenue par deux ministères interdépendant (le ministère de l'économie et le ministère des finances [ou du budget]), les deux ont été considérés dans l'étude. Dans un tel contexte, le score total du pays est déterminé par la moyenne des scores obtenus par les deux institutions.

## Définitions du cadre technique API

Le cadre technique API comprend les trois (3) dimensions, neuf (9) déterminants et vingt-cinq (25) indicateurs quantitatifs.



## Le cadre Institutionnel (ci)

Dans le contexte du API, le *cadre institutionnel* est une dimension qui fait référence à l'ensemble des mécanismes mis en place par l'institution (ministère) pour faciliter l'exécution de son mandat. Le cadre institutionnel reflète en principe les systèmes internes de l'institution. Elle [la dimension] est composée de quatre (4) principaux déterminants à savoir : *la gestion axée sur les résultats, l'autonomie politique, la crédibilité médiatique et l'ouverture au public*. Les notes allouées à chacun des quatre (4) principaux déterminants sont déterminées par des indicateurs quantitatifs.

### - **La gestion axée sur les résultats**

L'implémentation et la prise des décisions publiques s'opèrent dans des contextes socio-économiques et politiques complexes. La pertinence des réformes publiques de même que les impératifs de décentralisation et d'intégration de politiques communautaires sont des idéaux communs aux ministères de l'économie et des finances des différents pays d'étude.

Dans un tel contexte, les décideurs publics ont la responsabilité de prendre la pleine mesure de ces facteurs dans la conception et l'implémentation des politiques publiques qui auront un impact sur le quotidien des citoyens. Il importe donc que ces institutions mettent un accent soutenu sur l'intégration de variables clés dans le développement de mécanismes efficaces de gestion axée sur les résultats.

Ce déterminant prend en compte trois (3) indicateurs quantitatifs : l'atteinte des objectifs économiques, le respect des allocations budgétaires aux communes et la conformité des objectifs institutionnels avec les directives communautaires de la zone économique d'appartenance.

### - **L'autonomie politique**

En principe, une institution publique, quel que soit son statut juridique, doit démontrer une certaine autonomie en ce qui concerne la mise en œuvre de son mandat. Cet indicateur mesure l'« autonomie politique » de l'institution en s'appuyant sur deux indicateurs quantitatifs que sont la cohérence des activités de l'institut vis-à-vis son mandat (constitutionnel), le niveau d'influence de l'Exécutif sur l'institution.

### - **La crédibilité médiatique**

Dans une société ouverte, il existe différentes sortes de forces qui participent de façon indépendante au processus de développement. On compte parmi ces forces, l'Etat, le

média, la société civile, le secteur privé et le peuple ; et à chacune son rôle. Chacune d'elles doit jouer son rôle de manière à compléter celui de l'une ou de l'autre. La « crédibilité médiatique » relève de l'égard que portent les médias locaux sur les activités de l'institution – étant en quelque sorte le « reflet externe » de ladite institution. Ce déterminant prend en compte trois indicateurs quantitatifs, notamment, le nombre de parutions médiatiques de l'institution, le nombre de parutions négatives et le nombre de parutions positives.

#### - **L'ouverture au public**

Le rôle d'une institution publique, dans ce cas le ministère, c'est **d'assurer la régulation d'un secteur précis de l'économie** ou la mise en marche des politiques publiques concernant un domaine bien déterminé. Les institutions publiques engagent des actions qui affectent leur domaine et impactent le quotidien des acteurs qui en dépendent. De ce fait, il importe que les institutions publiques établissent une relation ouverte avec le public, tant en prenant en compte les demandes et les besoins des acteurs du secteur qu'elles réglementent. Ce déterminant évalue l'ouverture de l'institution dans l'exécution de son mandat au public et à ses parties prenantes à partir de ces trois indicateurs quantitatifs : le nombre de communiqués de presse, le nombre d'engagements avec ses parties prenantes et la présence en ligne (Site web, réseaux sociaux).

## Gouvernance Fiscale (gf)

La gouvernance fiscale d'une institution publique, la manière dont les règles du jeu fiscal sont décidées et appliquées, n'est pas sans effet sur le secteur ou domaine qu'elle est supposée superviser ou réglementer. Pour ce fait, il importe que des mesures adéquates soient mises en place, que les décisions relatives à la fiscalité soient prises sur des bases économiques afin d'assurer une bonne gouvernance fiscale. Cette dimension englobe trois principaux déterminants qui sont la transparence, les dépenses publiques et la réédition des comptes. Les notes allouées à chacun des trois principaux déterminants sont déterminées par d'autres indicateurs quantitatifs.

#### - **La Transparence institutionnelle**

Le *API* définit le terme « transparence » comme étant les « différents mécanismes directs ou indirects mis en place par l'institution, et qui servent à tenir informé le public et les parties prenantes des activités de l'institution en question ». Ces mécanismes doivent porter sur la connaissance des décisions et de leurs motivations, sur la façon dont elles sont prises, sur les coûts réels des projets, sur les questions d'accès à l'information basique entre autres. Ce déterminant prend en compte

l'indicateur quantitatif suivant : la publication du rapport annuel, des rapports financiers (compte de dépenses) ou encore des rapports d'état des lieux des projets et des programmes de l'Etat.

- **Dépenses institutionnelles**

Les dépenses effectuées par les institutions du secteur public ne devraient se faire « derrière les rideaux », c'est-à-dire à l'insu du public et d'autres parties prenantes. Ce déterminant prend en compte les indicateurs indicatifs suivants : la disponibilité des données relatives aux finances du ministère et le respect des engagements budgétaires.

## Facteurs endogènes (fe)

Dans le cadre du API, on attend par facteurs endogènes, les indicateurs macro-économiques sur le plan national dont la performance relève des politiques mises en place à l'interne soit par le ministère ou en collaboration avec celui-ci. En effet, les « facteurs endogènes », c'est l'ensemble des déterminants ayant trait à l'économie nationale. Les déterminants des facteurs endogènes sont : la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB), le taux d'inflation et le niveau de la dette publique. Les notes attribuées à chacun de ces déterminants sont décidées de la manière suivante.

- **Croissance du PIB**

Croissance du PIB	Note
+8%	5 points
7-7,99%	4 points
5- 6,99%	3 points
3 - 4, 99%	2 points
1- 2, 99%	1 point
-0%	0 point

- **Inflation**

Taux d'Inflation	Note
-4%	5 points
4%	4 points
5%	3 points
6%	2 points
+6%	1 point

- **Dette publique (Niveau d'endettement public)**

Niveau d'endettement	Note
----------------------	------

-20%	5 points
20 – 29.9%	4 points
30 – 39.9%	3 points
40 – 50%	2 points
+50%	1 point

## Résultats 2015

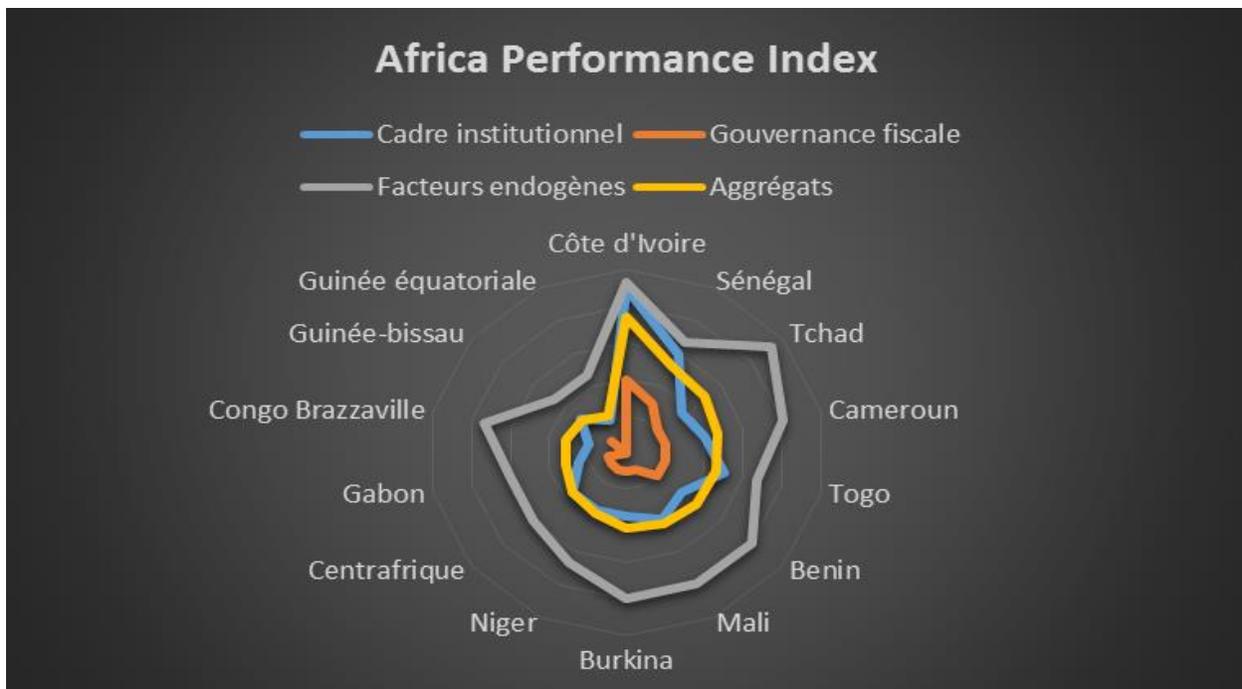
Position	Pays	Pourcentage (%)
1	Côte d'Ivoire	74
2	Sénégal	52
3	Tchad	49
4	Cameroun	47
5	Togo	46
6	Benin	45
7	Mali	43
8	Burkina	42
9	Niger	37
10	Centrafrique	35
11	Gabon	32
12	Congo Brazzaville	31
13	Guinée-Bissau	29
14	Guinée équatoriale	22

Position facteurs endogènes	Pays	Pourcentage (%)
1	Tchad	93
2	Cote d'Ivoire	93
3	Congo	73
4	Benin	80
	Burkina	80

Le Ministère de l'Economie et des Finances de la Côte d'Ivoire affiche une performance nettement au-dessus de celle des ministères des autres pays avec un score de 74%. Ce résultat est dû à une distinction au niveau du cadre institutionnel où le corpus chargé de la politique économique et financière totalise 90%. Il

Position dimension Cadre institutionnel	Pays	Pourcentage (%)
1	Côte d'Ivoire	90
2	Sénégal	60
3	Togo	50
4	Cameroun	45
5	Mali	40

faut noter que cette performance est imputable à une vision économique clairement articulée et communiquée, notamment par le Ministère auprès du premier ministre chargé du budget du pays. Le Sénégal doit sa seconde place à un mix au niveau des trois dimensions avec 60% au niveau du cadre institutionnel, 30% au niveau de la gouvernance fiscale et une influence de 67% des facteurs endogènes. Le Tchad justifie sa troisième place dans le classement par le poids des facteurs endogènes qui cumulent à 93%. En effet, l'amélioration de l'orientation budgétaire du pays et les mesures significatives de réduction de la dette qu'elle maintient en dessous du tiers de son Produit Intérieur Brut depuis 2012 ont permis à la machine économique et financière du Tchad d'opérer dans le bon sens. Les Ministères de l'Economie et des Finances de la République du Congo, de la Guinée-Bissau et de la Guinée équatoriale occupent les dernières places en raison de l'opacité dans la gestion publique, du mauvais climat économique et surtout d'un cadre institutionnel de pauvre qualité.



Certains des pays évalués subissent par ailleurs un choc relatif en ce qui concerne les facteurs endogènes pris en compte par l'index. Ceci est dû à la difficulté éprouvée par les acteurs publics à améliorer leur gestion de la dette publique. Par ailleurs, l'API révèle un manque de transparence dans la gouvernance fiscale. Le talon d'Achille de tous les ministères évalués est la non-publication des rapports financiers des ministères. De façon générale, les ministères des finances et de l'économie des pays évalués sont parvenus à actionner leurs politiques économiques dans le respect des critères de convergences fixés au sein de leurs communautés économiques et monétaires d'appartenance. Il ressort cependant que le Gabon et la Centrafrique ont succombés aux pressions inflationnistes. A l'exception de la Guinée équatoriale et de la Guinée-Bissau, les pays ont su imposer une croissance moyenne de 5%, devançant de quelques mesures leurs croissances démographiques nationales.

Position gouvernance fiscale	Pays	Pourcentage (%)
1	Côte d'Ivoire	40
2	Sénégal	30
3	Cameroun	30
4	Togo	20
5	Tchad	20

## Recommandations

Plus que jamais, le secteur public est soumis à des pressions similaires à celles du secteur privé. Pour y faire face, il se doit d'être efficace, réactif et productif dans plusieurs domaines.

Les ministères de l'économie et des finances, sont interpellés sur les contributions qu'ils doivent avoir vis-à-vis de la santé de leurs économies respectives. Les tendances économiques qui s'affichent dans le cadre de l'ouverture des économies et du libre-échange implique le déploiement d'autres modes d'opération efficaces et une approche plus dynamique et délibérée en matière de soutien au secteur privé local.

Les Etats Africains doivent accorder une importance plus accentuée à la modernisation des ministères de sorte à les rendre plus rentables mais bien-sûr, moins coûteuse. En fait, ce qui est entendu d'un *ministère de l'économie et des finances*, c'est d'être une institution dynamique et souple, crédible aux yeux des investisseurs, à l'écoute des besoins des populations et de leurs élus et apportant un soutien à l'élaboration des politiques gouvernementales.

Des pays comme le Tchad, le Cameroun, le Congo, la Guinée Equatoriale et la Centrafrique doivent impérativement améliorer le « cadre institutionnel » de leurs ministères respectifs en matière d' « ouverture au public » et d' « autonomie politique ». Ils sont interpellés à adopter des nouvelles technologies dans leur fonctionnement en vue d'hausser l'efficacité de même que la réactivité.

Dans les pays comme la Cote d'Ivoire, le Tchad, le Cameroun où la charge de l'économie et des finances est tenue par deux ministères interdépendant (le ministère de l'économie et le ministère des finances [ou du budget]), le fusionnement des ministères est fortement recommandé en vue d'alléger le poids qui pèse sur les finances publiques. Outre, la décentralisation des activités du ministère au niveau local doit être d'une importance capitale pour les Etats Africains.

IMANI Francophone est une plateforme d'analyses et de propositions de solutions adaptées au développement de l'Afrique. La plateforme, à travers ses projets stratégiques, influence les décisions des gouvernements de la communauté francophone de l'Afrique de l'Ouest à tout niveau sur des questions liées à l'économie, l'agriculture, l'éducation, la santé, la gouvernance, le commerce et l'intégration régionale afin de provoquer des changements dans les politiques en faveur du développement.

[INFO@IMANIFRANCOPHONE.ORG](mailto:INFO@IMANIFRANCOPHONE.ORG) | [WWW.IMANIFRANCOPHONE.ORG](http://WWW.IMANIFRANCOPHONE.ORG) |

Rue Kinshasha, East Legon, Accra Ghana

## **SOURCES ET REFERENCES**

---

*<sup>i</sup> La Fonction publique en Afrique : Nouveaux défis - Professeur Abdelouahad OURZIK*

*<sup>ii</sup> La valorisation des ressources humaines dans le secteur public : rôle crucial du capital humain dans la performance des services publics en Afrique*

*African Economic Outlook*

*La Banque Mondiale*

*Le Fond Monétaire International*

*Corruption Perception Index*

*Doing Business Report*

*Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest*

## **DEFINITION DES TERMES**

### **Cadre sectoriel**

Le API prend en compte des institutions identiques dans ses études. Le API 2015 prend en compte les ministères de l'économie et des finances de la zone franc.

### **Responsabilisation**

La responsabilisation consiste à laisser à une personne une certaine liberté d'action et d'autonomie, dans le but de lui faire prendre des responsabilités et de l'amener à se gérer avec une plus grande indépendance et transparence.

### **Investissement public**

Investissement public comprend les dépenses effectuées par l'Etat destinées à répondre aux besoins publics, par exemple, en ce qui concerne la construction d'une école, d'un réseau routier, d'un centre hospitalier, d'une prison, ou d'une justice.

**Novembre 2015,**

**IMANI Francophone**