

**Rapport sur la Commission
économique pour l'Afrique :
Programmation régionale, activités,
questions de restructuration et de décentralisation**

Etabli par

Alfred N. Forde

Miljenko Vukovic

Corps Commun d'Inspection



Corps Commun d'Inspection

**Genève
Janvier 1982**

RAPPORT SUR LA COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE :

Programmation régionale, activités, questions de
restructuration et de décentralisation

Etabli par Alfred N. Forde et Miljenko Vuković

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>	<u>Paragraphes</u>
I. LE CADRE REGIONAL	1	1 - 10
II. LE PROGRAMME GLOBAL	3	11 - 21
III. LE PROCESSUS DE PROGRAMMATION	8	22 - 55
A. Le contexte général de la programmation et le Plan de Lagos	9	24 - 26
B. Programmation en commun	9	27 - 36
C. Programmation interne	12	37 - 42
D. Surveillance et évaluation	14	43 - 45
E. Nouvelles méthodes de programmation régionale	15	46 - 55
IV. OPERATIONS	18	56 - 96
A. Gestion	18	57 - 68
B. Personnel	22	69 - 82
C. Programmation multinationale et centres d'exécution des projets (MULPOC)	26	83 - 96
V. EXECUTION DES MANDATS DONNES A LA COMMISSION DANS LES DOMAINES DE LA RESTRUCTURATION ET DE LA DECENTRALISATION	30	97 -128
A. Restructuration	30	98 -110
B. Décentralisation	33	111 -128
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	42	129 -144
A. Organismes des Nations Unies	43	134 -137
B. Organisation des Nations Unies	45	138 -141
C. Commission économique pour l'Afrique	47	142 -144

I. LE CADRE REGIONAL

1. L'Afrique possède plusieurs atouts : d'immenses ressources naturelles, une population jeune et dynamique d'environ 470 millions d'habitants et un riche éventail de cultures. Pourtant, 21 des 31 pays les moins avancés du monde sont des pays africains, et le développement économique et social de la région reste fragile. Près de la moitié des réfugiés recensés dans le monde se trouvent en Afrique et la moitié environ de la superficie des terres africaines est exposée à la sécheresse et à la désertification. Les pays africains demeurent fortement tributaires du système économique international actuel pour leur développement et ils n'ont pas encore opéré la transition entre l'ancien système colonial et les nouvelles structures dont ils ont besoin pour parvenir à l'autonomie collective et conjuguer leurs efforts.

2. Créée en 1958, soit dix ans après les commissions régionales pour l'Europe (CEE), l'Asie et l'Extrême-Orient (devenue depuis la CESAP) et l'Amérique latine (CEPAL), et 15 ans avant la Commission économique pour l'Asie occidentale (CEAO), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) joue depuis lors un rôle de catalyseur dans le domaine du développement. Elle s'est efforcée de fournir les éléments de base nécessaires aux analyses et recherches concernant les problèmes africains, de faciliter la circulation de l'information entre les pays, de conseiller les Etats membres, de prendre l'initiative de politiques et de mesures coordonnées visant à permettre le développement économique et social de l'Afrique et de participer à leur mise en oeuvre.

3. Dans les années 60, la CEA est devenue une organisation exclusivement africaine; le nombre des Etats membres africains a augmenté et les pays non-africains qui faisaient initialement partie de la Commission s'en sont retirés à mesure que leurs responsabilités territoriales s'amenuisaient. Conscients de leurs intérêts communs, les pays africains ont par ailleurs créé, en 1963, l'Organisation de l'unité africaine qui a donné un nouvel élan à la décolonisation, s'est attachée à promouvoir l'unité politique africaine et est venue compléter, sur le plan politique, les efforts déployés par la CEA dans le domaine économique et social.

4. La CEA a mis en place ou aidé à mettre en place plus de 20 institutions régionales et sous-régionales très diverses destinées à favoriser la coopération et à jeter les bases du développement socio-économique en Afrique, comme la Banque africaine de développement (BAfD). Certaines de ces institutions sont devenues indépendantes et autonomes, mais la CEA s'emploie toujours à en renforcer d'autres qui ont rencontré des difficultés faute d'avoir reçu une aide financière suffisante des pays participants et trouvé tout l'appui technique nécessaire auprès de la CEA elle-même. Ces institutions ne constituent qu'une partie des organismes intergouvernementaux qui ont vu le jour en Afrique ces 20 dernières années et dont le nombre dépasse aujourd'hui la centaine. La CEA s'efforce de leur apporter son concours dans le cadre de son mandat qui consiste à seconder les efforts de coopération et d'intégration, en particulier par l'intermédiaire de ses bureaux sous-régionaux. L'OUA dispose également d'un réseau de bureaux sous-régionaux et s'intéresse de plus en plus aux questions économiques et sociales. Les deux organisations, qui ont leur siège à Addis-Abeba (Ethiopie) sont liées, depuis 1965, par un accord de coopération destiné à faciliter une action commune dans les secteurs économique et social.

5. Le rôle de la CEA dans le développement de l'Afrique a été renforcé par une série de résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social qui, depuis 1960, demandent instamment que les activités économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies soient décentralisées, que les commissions

régionales deviennent opérationnelles, exécutent des projets et soient dotées des ressources nécessaires à cette fin. Ces instructions ont trouvé leur aboutissement dans la résolution sur la restructuration (résolution 32/197 du 20 décembre 1977) et dans la résolution 33/202 du 29 janvier 1979; ces deux textes constituent le cadre politique général dans lequel s'inscrit l'accroissement des responsabilités de la Commission au sein du système des Nations Unies pour le développement (voir chapitre V).

6. En outre, dans le contexte des activités entreprises au titre de la stratégie du développement et conformément à la Déclaration et au Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, le secrétariat de la CEA a jeté les bases d'une stratégie du développement pour l'Afrique durant la période 1976-1986. Cette stratégie a été élaborée et développée en étroite consultation avec l'OUA. Elle a été adoptée en avril 1980, au premier sommet économique des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, sous le titre de "Plan d'action de Lagos en vue de la mise en oeuvre de la stratégie de Monrovia pour le développement économique de l'Afrique".

7. Le Plan de Lagos, auquel l'Assemblée générale a ensuite donné son appui dans des résolutions comme la résolution 35/64 concernant les mesures spéciales pour le développement économique et social de l'Afrique dans les années 1980, fait une large place à la nécessité de restructurer et d'intégrer l'économie des pays africains pour leur permettre de subvenir à leurs propres besoins et de connaître une croissance autonome. Dans les principaux domaines visés par le plan, l'accent est mis sur les possibilités locales et la production intérieure et il est prévu que 90 % des activités seront menées au niveau national. Les activités des pays doivent être unifiées et regroupées, d'abord au niveau sous-régional, puis au niveau régional, l'objectif étant de mettre en place un système de développement africain autonome et, finalement de créer une communauté économique africaine. Il s'agit donc d'un schéma des mesures que les pays africains devront prendre afin d'exercer un contrôle souverain sur le rythme, l'orientation et la valeur de leur développement.

8. L'Acte final de Lagos dispose que la CEA est appelée à jouer un rôle central dans la mise en oeuvre du plan de Lagos, en coopération avec l'OUA. Aux termes de la résolution sur la restructuration, les commissions régionales devraient être "les principaux centres généraux d'activités de développement économique et social, dans le cadre du système des Nations Unies, pour leurs régions respectives", et assumer "la responsabilité de la coordination et de la coopération au niveau régional". La CEA doit donc coopérer plus étroitement avec les organismes des Nations Unies qui sont ses associés en vertu du Plan de Lagos, ainsi qu'avec les gouvernements qu'il s'agit d'aider à améliorer leurs capacités opérationnelles. C'est dire qu'il lui faut, plus que jamais, prendre véritablement la tête des opérations et déboucher sur des résultats concrets.

9. Le Corps commun d'inspection a déjà consacré des études aux commissions régionales; il a notamment rédigé des rapports sur la CEA (JIU/REP/68/3), la CEAE0 (devenue la CESAP) (69/6) et la CEPAL (70/3), ainsi que sur la capacité des commissions économiques régionales pour une conception unifiée du développement (73/1), la décentralisation des activités au niveau des commissions (74/5), les structures régionales du système des Nations Unies (75/2) et les bureaux sous-régionaux de la CEPAL (80/3). Bon nombre des questions soulevées dans ces rapports ne sont pas toujours résolues. Le Corps commun d'inspection examine actuellement les progrès accomplis en ce qui concerne l'application de la résolution sur la restructuration. La présente étude intéressant la CEA est la première d'une nouvelle

série consacrée aux commissions régionales. D'autres y feront suite mais, de l'avis des inspecteurs, les questions de programmation régionale, de restructuration et de décentralisation qui sont examinées dans le présent rapport concernent certainement toutes les commissions (voir chapitres III.E., V et VI).

10. Aux fins de la présente étude, les inspecteurs se sont rendus au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York, au siège de la CEA à Addis-Abeba et dans quatre des cinq bureaux sous-régionaux de cette dernière; en Afrique, ils ont également des contacts avec plusieurs gouvernements africains et missions de divers pays, ainsi qu'avec des organisations intergouvernementales et des fonctionnaires des organismes des Nations Unies. Par ailleurs, ils ont adressé un questionnaire succinct à tous les Etats membres de la CEA, aux organismes des Nations Unies et aux représentants résidents/coordonnateurs du système des Nations Unies en Afrique. Des idées, des observations et des suggestions très précieuses ont été recueillies auprès de ces diverses sources. Les inspecteurs remercient vivement tous ceux qui leur ont prêté leur concours.

II. LE PROGRAMME GLOBAL

11. Lorsqu'elle a été créée, en 1958, la CEA comptait neuf Etats membres africains et son budget annuel ne dépassait pas 500 000 dollars des Etats-Unis. Les choses ont bien changé depuis. Les dépenses inscrites au projet de budget-programme de la CEA pour l'exercice biennal 1982-1983 s'élèvent à 71,5 millions de dollars des Etats-Unis. Le diagramme ci-après concernant le projet de budget-programme pour 1982-83, de même que les données relatives aux budgets-programmes depuis 1974-75, font ressortir un certain nombre des raisons profondes de cette évolution.

12. Diversité et portée du programme. Avec ses 13 programmes d'activité fondamentaux, auxquels s'ajoutent d'autres responsabilités importantes comme celles du Centre africain de formation et de recherche pour la femme et du Groupe de coordination en matière d'environnement, la CEA est présente dans presque tous les grands secteurs de l'action entreprise par les organismes des Nations Unies au titre des programmes. Cette participation à un large éventail de programmes implique une grande dispersion des ressources en personnel et des moyens financiers de la Commission. Toutefois, bien que certains observateurs soient d'avis que la CEA devrait limiter sa participation à un plus petit nombre de programmes intéressant des domaines prioritaires, le caractère multisectoriel de ses activités est un élément important de son rôle de "centre de développement" et de son action à l'échelle du continent.

PROJET DE BUDGET-PROGRAMME DE LA CEA POUR 1982-1983

Programmes	Nombre total de postes d'administrateur	Millions de dollars des Etats-Unis					
		2	4	6	8	10	12
A. Organes directeurs	0						
B. Direction exécutive et administration	30						
C. Programmes d'activité :							
1. Alimentation et agriculture	9						
2. Questions et politiques relatives au développement	14						
3. Enseignement et formation	9						
4. Etablissements humains	3						
5. Développement industriel	16						
6. Commerce international	16						
7. Ressources naturelles et énergie	14						
8. Population	9						
9. Administration et finances publiques	5						
10. Science et technique	4						
11. Statistiques	12						
12. Transport	13						
13. Développement social et affaires humanitaires	10						
D. Appui aux programmes :							
1. Services de conférences	18						
2. Gestion des activités de coopération technique	5						
3. Administration et services communs	27						
TOTAL	214	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> LEGENDE </div> <div style="text-align: center;"> Budget ordinaire </div> <div style="text-align: center;"> Fonds extra-budgétaires </div> </div> <p>Postes d'administrateur 71,5 millions de dollars des Etats-Unis</p>					

13. Croissance financière globale. Entre 1974 et 1983, le montant des dépenses directes au titre du budget-programme de la CEA a régulièrement augmenté, passant de 18,3 millions de dollars des Etats-Unis en 1974-1975 à 71,5 millions de dollars des Etats-Unis en 1982-1983, soit une augmentation de 290 % due en grande partie, il est vrai, à une forte poussée inflationniste. En fait, les dépenses directes imputées sur le budget ordinaire n'ont augmenté que d'environ 1,7 % par an en prix constants.

14. Augmentation des fonds extra-budgétaires. Alors que les crédits inscrits au budget ordinaire ont augmenté d'environ 160 %, passant de 13,9 millions de dollars des Etats-Unis en 1974-1975 à environ 36 millions de dollars des Etats-Unis pour 1982-1983, les fonds extra-budgétaires se sont accrus de près de 700 %, soit plus de quatre fois plus vite. On estime qu'ils s'élèveront à quelque 35,5 millions de dollars des Etats-Unis pour l'exercice biennal 1982-83, contre 4,4 millions de dollars des Etats-Unis en 1974-75, ce qui dénote une modification radicale de la nature des ressources financières de la CEA. Pour l'exercice biennal 1974-1975, les fonds extra-budgétaires représentaient moins d'un quart des ressources de la Commission mais, pour 1982-1983, on pense qu'ils serviront à financer la moitié des dépenses totales.

15. Sources de financement. La répartition des fonds extra-budgétaires s'est aussi modifiée. Au milieu des années 70, les fonds extra-budgétaires modestes dont disposait la CEA provenaient essentiellement de sources bilatérales. Toutefois, à mesure que les activités opérationnelles de la CEA se sont développées, le PNUD est devenu la principale source de financement extérieur. Le FNUAP a également apporté une importante contribution et un nouveau Fonds d'affectation spéciale pour le développement africain, financé par les Etats membres africains a été constitué; on espère qu'à l'avenir, il apportera un appui financier direct de plus en plus important aux opérations de la CEA. Pour 1982-1983, environ 50 % des fonds extra-budgétaires (qui devraient s'élever à 35,5 millions de dollars des Etats-Unis) proviendront du PNUD, 25 % du FNUAP, 10 % de donateurs bilatéraux, 10 % du Fonds d'affectation spéciale et 5 % d'autres sources. Les Inspecteurs pensent que si les donateurs bilatéraux et les Etats membres de la CEA qui le peuvent fournissent des ressources, ils contribueraient utilement au développement de l'Afrique.

16. Priorités en matière de financement. En ce qui concerne les dépenses imputées sur le budget ordinaire, les priorités de la CEA n'ont guère changé entre 1974 et 1983. Les questions relatives au développement, les transports, les statistiques, le développement industriel, l'alimentation et l'agriculture et le commerce international font l'objet des principaux programmes. Mais, si l'on considère le montant total des ressources engagées, les priorités varient considérablement d'un programme à l'autre. Un programme comme celui qui intéresse la population passe de la dernière à la première place lorsque les fonds extra-budgétaires sont pris en compte. Au regard de l'ensemble des ressources, le programme relatif à l'alimentation et à l'agriculture ne vient qu'au septième rang, alors qu'il s'agit probablement du secteur de développement crucial par excellence en Afrique. Il faut toutefois bien voir que a) l'apport de la CEA n'est qu'un élément parmi beaucoup d'autres car, dans un secteur donné, il existe de nombreuses autres sources de financement à l'échelle africaine; b) les donateurs fournissant des fonds à la CEA peuvent très bien avoir des préférences touchant les secteurs qu'ils financent; et c) les programmes de la CEA sont plus ou moins susceptibles d'attirer des fonds extra-budgétaires.

L'appréciation des "priorités" de la CEA en matière de financement est donc compliquée par le fait qu'on peut se placer dans l'optique des crédits ouverts au budget ordinaire, ou des fonds extra-budgétaires, ou encore de l'ensemble des ressources ou enfin de la part des ressources disponibles à l'échelle du continent pour le développement dans tel ou tel secteur.

17. Ressources en personnel. Même si elles ne sont pas rigoureusement exactes (voir paragraphe 121), les données que contient le budget-programme au sujet des postes financés à l'aide de fonds extra-budgétaires montrent que le nombre total des postes permanents d'administrateur (catégorie la plus importante à la CEA) a diminué au cours de la période 1974-1983. En 1974-1975, il y avait à la CEA 226 postes d'administrateur (dont 62 financés sur les fonds extra-budgétaires) mais en 1982-83, il n'en reste que 214 (dont 18 financés sur les fonds extra-budgétaires). Pendant la même période, le nombre des postes d'agent local est passé de 294 à 427 mais près de 100 d'entre eux sont des postes d'agent des services communs qui ont été créés en 1976-1977 et, depuis, les effectifs n'ont guère augmenté.

18. Appui aux programmes. D'une façon générale, l'accroissement des fonds et des ressources en personnel que la CEA consacre à l'appui aux programmes a été très limitée. Entre 1974-1975 et 1982-1983, les dépenses à ce titre sont passées de 5,2 millions à 15 millions de dollars des Etats-Unis (soit une augmentation de 190 %) et le nombre correspondant de postes d'administrateur est passé de 35 à 50 (soit une augmentation de 43 %). La progression enregistrée ici a donc été inférieure à celle de l'ensemble des dépenses budgétaires pendant la même période (290 %), et le décalage est encore plus impressionnant si l'on considère que les fonds extra-budgétaires ont augmenté de 700 % et que la CEA s'est vu confier de nombreuses responsabilités opérationnelles supplémentaires (voir le chapitre IV consacré aux activités).

19. Direction exécutive et administration. Le domaine dans lequel la progression a été le plus rapide au cours des dernières années est celui de la direction exécutive et de l'administration, qui est devenu le deuxième élément de programme par ordre d'importance, avec un budget de 10,8 millions de dollars des Etats-Unis pour 1982-83 contre 0,6 million en 1974-75. Cette augmentation tient essentiellement au fait que de nouvelles et importantes fonctions ont été attribuées au Bureau du Secrétaire exécutif dans le domaine des politiques, de la programmation et de la coordination, ainsi qu'au niveau sous-régional (MULPOC). Ces fonctions sont liées aux grandes responsabilités qui incombent à la CEA du fait de la restructuration et qui sont examinées dans les chapitres suivants.

20. Autres commissions régionales. Beaucoup des tendances observées en ce qui concerne les activités de la CEA se manifestent aussi dans les autres commissions régionales. Le cas de la CEE est différent en ce sens que les membres de cette commission sont surtout des pays développés. Quant à la CEAO, qui est la commission la plus récente et celle qui dessert la région la moins vaste, elle a un programme de moindre ampleur. Toutefois, les quatre commissions dont les membres sont des pays en développement ont toutes la même structure de base pour ce qui est des programmes et, depuis dix ans, elles présentent des caractéristiques analogues en ce qui concerne la croissance budgétaire et le volume général de leurs dépenses (exception faite là encore de la CEAO). On trouvera ci-après des données comparatives à jour sur l'ensemble des dépenses des commissions, qu'elles soient couvertes par le budget ordinaire (BO) ou par des fonds extra-budgétaires (EB), et sur leurs effectifs :

	1980-81						1982-83					
	<u>Montant des dépenses</u> (en millions de dollars des EU)			<u>Nombre de</u> <u>postes</u> <u>d'administrateur</u>			<u>Montant des dépenses</u> (en millions de dollars des EU)			<u>Nombre de</u> <u>postes</u> <u>d'administrateur</u>		
	<u>BO</u>	<u>EB</u>	<u>Total</u>	<u>BO</u>	<u>EB</u>	<u>Total</u>	<u>BO</u>	<u>EB</u>	<u>Total</u>	<u>BO</u>	<u>EB</u>	<u>Total</u>
CEA	29,7	30,1	<u>59,8</u>	194	21	<u>215</u>	36,0	35,4	<u>71,4</u>	196	18	<u>214</u>
CEPAL	42,2	20,9	<u>63,1</u>	187	50	<u>237</u>	61,2	17,5	<u>78,7</u>	188	35	<u>223</u>
CEAO	14,5	7,5	<u>22,0</u>	98	15	<u>113</u>	16,8	5,6	<u>22,4</u>	99	13	<u>112</u>
CESAP	26,1	33,3	<u>59,4</u>	177	43	<u>220</u>	32,4	59,7	<u>92,1</u>	191	37	<u>228</u>

21. S'agissant du programme de la CEA, toutefois, le changement le plus important, qui est lié aux activités de recherche, de rassemblement de données et d'analyse de la Commission, réside dans le fait que cette dernière s'attache maintenant davantage aux activités de programmation et joue un rôle opérationnel plus direct. La CEA s'est vu officiellement confier le rôle "d'agent d'exécution" de projets de coopération technique, pour le compte du PNUD. Etant donné cette importante orientation nouvelle, les Inspecteurs ont centré leur attention sur le programme prioritaire de la CEA et sur les aspects opérationnels de ses nouvelles attributions. Les réalisations de la CEA et les problèmes qu'elle a rencontrés dans le passé ont été abondamment traités dans plusieurs études internes, des rapports antérieurs du Corps commun d'inspection et d'autres documents 1/.

III. LE PROCESSUS DE PROGRAMMATION

22. Aux termes de la résolution sur la restructuration, les commissions régionales doivent notamment servir de principaux centres généraux d'activité de développement économique et social, dans le cadre du système des Nations Unies, et avoir un rôle moteur tout en assumant la responsabilité de la coordination et de la coopération au niveau régional; renforcer leurs relations avec les organismes des Nations Unies; renforcer et développer la coopération économique et exécuter des projets aux niveaux sous-régional, régional et interrégional; fournir les matériaux nécessaires à l'élaboration d'une politique globale de l'Organisation des Nations Unies et participer pleinement à la mise en oeuvre de cette politique. Ces nouvelles attributions exigent toutes de la CEA qu'elle intensifie son action dans le domaine de la programmation.

23. La CEA est bien placée pour remplir ce rôle de coordination au niveau de la programmation. Depuis plus de vingt ans, elle est en contact direct avec les problèmes du développement économique et social de l'Afrique, et elle est aujourd'hui la principale source de données de base socio-économiques sur l'Afrique. Ses activités de recherche, les conférences et séminaires qu'elle a organisés, et le travail qu'elle a accompli pour mettre en place des institutions dans toute l'Afrique lui ont permis d'acquérir une connaissance approfondie des besoins et des possibilités de développement du continent. La place qu'elle fait à la coopération et à l'intégration régionale est d'autant plus large que son action s'exerce dans tous les grands secteurs du développement. Le personnel de la CEA est composé en majeure partie d'Africains qui sont très au fait des problèmes du continent. Tous ces facteurs militent en faveur d'une Commission jouant indiscutablement le rôle de catalyseur dans l'élaboration et la mise au point de politiques coordonnées propres à promouvoir le développement économique, social et technologique en Afrique.

1/ Adebayo Adedeji, "La CEA : origine, développement, problèmes et perspectives", Nations Unies, CEA, 1980; "Rapport biennal du Secrétaire exécutif, 1979-1980", E/CN/14/798, CEA, 1981; "La CEA et la mise en place d'institutions en Afrique", E/CN/14/INF/118, CEA, 1981. Pour les rapports du Corps commun d'inspection voir le paragraphe 9. Berhanyku Andemicael, "The OAU and the United Nations", UNITAR, 1976, et "Regionalism and the United Nations", UNITAR, 1979.

A. Le contexte général de la programmation et le Plan de Lagos

24. Les conditions dans lesquelles sont élaborés les programmes d'aide internationale au développement sont devenues de plus en plus complexes au fil des années, en Afrique comme ailleurs. Dans bien des cas, des disparités et contradictions sont apparues entre pays et sous-régions, quant au rythme et aux exigences du développement de sorte qu'il a fallu envisager des stratégies et des mesures différentes. A mesure qu'augmentait le nombre des secteurs visés par les programmes d'assistance, on a adopté des politiques et des conceptions visant à donner plus de cohérence aux activités entreprises; tel est le but par exemple, du nouvel ordre économique international, de la conception unifiée du développement, de la coopération économique et technique entre pays en développement et du développement rural intégré. Le nombre même des pays d'Afrique a régulièrement augmenté, dépassant aujourd'hui la cinquantaine, et le volume global et la portée des activités d'assistance des organismes des Nations Unies et des autres institutions d'aide multilatérale et bilatérale s'est accru en même temps que le nombre de donateurs. Cet état de choses rend difficile la coordination dans l'élaboration des programmes.

25. Depuis quelques années, les pays africains craignent de plus en plus d'être submergés par un nombre croissant d'organisations multilatérales et bilatérales désireuses de "vendre" des projets qui concernent leurs différents domaines d'intérêt et qui, au total, ne forment pas un ensemble intégré d'activités de développement. Les difficultés de la situation économique internationale actuelle et le ralentissement de l'aide apportée par les pays développés aux pays en développement militent fortement en faveur d'une programmation plus efficace, visant à éliminer le gaspillage et les doubles emplois, à faire en sorte que les maigres ressources disponibles soient utilisées dans les domaines où elles peuvent être le plus utiles et à assurer la complémentarité des activités d'assistance.

26. Heureusement pour l'Afrique et grâce à l'important et difficile travail de préparation et de concertation qui a été fait, le Plan de Lagos (voir chapitre I) constitue un véritable cadre de programmation pour le développement futur. Il donne non seulement une orientation générale, mais encore une série de directives indiquant à la CEA et à l'OUA la "marche à suivre" pour jouer leur rôle central de coordination technique au niveau de la mise en oeuvre. Pour favoriser l'application du plan, ainsi que pour s'acquitter de ses responsabilités en tant que "principal centre général d'activités de développement" et jouer le "rôle moteur" qui lui revient en Afrique, conformément à la résolution sur la restructuration, la CEA doit remplir quatre fonctions principales dans le domaine de la programmation : a) identifier et élaborer des projets régionaux, sous-régionaux et interrégionaux; b) fournir son concours et des services consultatifs pour des projets de développement entrepris en Afrique, au niveau intersectoriel et au niveau national; c) aider les Etats membres à mettre au point des projets et des programmes à exécuter en coopération; et d) jouer le rôle d'agent d'exécution à part entière pour des projets. C'est dire que la CEA est au coeur même du dispositif de programmation.

B. Programmation en commun

27. Si elle veut exercer pleinement ces fonctions et être véritablement un Centre régional de développement africain, la CEA doit disposer de mécanismes de programmation qui lui permettent de travailler en étroite collaboration avec les nombreux autres participants au développement africain.

28. Organisation de l'unité africaine. L'OUA et la CEA ont toutes deux un rôle éminent à jouer dans la mise en oeuvre du Plan de Lagos. C'est pourquoi elles ont intensifié leurs activités en commun et institué, au niveau des programmes, de nouvelles relations entre leurs secrétariats respectifs à Addis-Abeba. L'OUA, pour sa part, est en train de devenir plus opérationnelle : elle possède un réseau de bureaux régionaux, cherche à renforcer la compétence technique de son personnel et a son propre programme de coopération technique. En outre, elle a organisé des réunions avec des organismes des Nations Unies en 1980 et 1981, afin d'établir des liens de coopération plus étroits conformément au Plan de Lagos. Au cours de leurs travaux, les Inspecteurs ont recueilli les avis de diverses personnes au sujet des rapports entre l'OUA et la CEA. Certains interlocuteurs ont dit s'inquiéter d'une rivalité et de désaccords persistants entre les deux organisations, cependant que d'autres ont jugé que ces craintes étaient exagérées. Mais beaucoup ont souligné la nécessité de combiner le poids et les responsabilités politiques de l'OUA, d'une part, et les compétences et ressources techniques de la CEA d'autre part, afin d'établir des rapports fondés sur la collaboration et la complémentarité. De l'avis des intéressés, si les deux organisations conjuguèrent étroitement leurs efforts, elles pourraient constituer à l'avenir une force d'entraînement très puissante pour le développement africain.

29. Etats membres. En matière de programmation, la liaison entre la CEA et ses Etats membres est assurée par la Conférence des ministres qui se réunit tous les ans pour examiner les programmes de travail de la Commission. En outre, cette dernière organise chaque année toute une série de conférences, de réunions, de journées d'études et de séminaires (80 par an entre 1979 et 1981) qui lui donnent l'occasion de nouer de nombreux contacts pour l'élaboration des programmes. D'aucuns ont reproché à la CEA le nombre excessif de réunions de ce type mais, d'un autre côté, on a fait observer que la collaboration entre pays africains n'avait que 10 à 20 ans d'âge et représentait un processus d'interaction qu'il fallait continuer à encourager et alimenter. Mais le plus important, c'est l'effort récemment entrepris par la CEA pour décentraliser ses mécanismes et activités de programmation afin d'opérer plus près des Etats Membres, en créant des centres multinationaux de programmation et d'exécution des projets (MULPOCs), qui agissent au niveau sous-régional et ont leurs propres organes de décision. Cette évolution est traitée plus longuement au chapitre IV.

30. Institutions africaines. Au cours des vingt dernières années, de nombreuses organisations régionales et sous-régionales (organismes économiques, instituts de recherche et organisations intergouvernementales) ont été créées sur l'initiative de la CEA et ont bénéficié de son appui. Il en existe maintenant dans toute l'Afrique. Leurs moyens, leur champ d'action et leurs activités sont très différents, et l'importance des rapports que la CEA entretient avec elles, en matière de coopération technique ou de programmation, varie en conséquence. Certaines de ces institutions sont maintenant à même d'entreprendre des activités qui peuvent compléter celles de la CEA ou, au contraire, faire double emploi avec elles. C'est la raison pour laquelle il pourrait être très utile d'établir des liens plus étroits entre la CEA et les institutions dans le domaine de la programmation, d'autant que ces dernières peuvent beaucoup stimuler la coopération entre les pays en vue d'atteindre les objectifs du Plan de Lagos.

31. PNUD. La résolution sur la restructuration dispose que le système de programmation par pays du PNUD devrait constituer un cadre de références pour les activités opérationnelles des organismes des Nations Unies, et les représentants résidents du PNUD font en général office de coordonnateurs résidents,

investis de fonctions de "chefs d'équipe" au niveau des pays dans le système des Nations Unies. De plus, le Conseil économique et social a récemment réaffirmé le rôle central du PNUD en matière de financement et de coordination des activités de coopération technique du système des Nations Unies (résolution E/1981/59 du 22 juillet 1981). Il importe donc tout particulièrement d'harmoniser les attributions du PNUD et les responsabilités qui incombent à la CEA, en tant que "principal centre de développement" et "élément moteur" au niveau régional, d'autant plus qu'il appartient au PNUD de financer une part importante des projets régionaux exécutés en Afrique (109 millions de dollars entre 1977 et 1981).

32. A ce jour, le PNUD est peut-être, de toutes les institutions, celle qui a coopéré le plus étroitement avec la CEA pour appliquer la résolution sur la restructuration. Il a été le premier pourvoyeur de fonds extra-budgétaires de la CEA (22 millions de dollars sur les 47 millions de dollars recueillis au cours de la période 1978-1981); ces fonds ont notamment servi à financer une assistance et une formation techniques ayant expressément pour objet d'aider la CEA à développer ses possibilités en matière de programmation, de gestion des projets et d'exécution, et permis en outre de couvrir l'essentiel des besoins financiers des MULPOC sous-régionaux.

33. La valeur des projets exécutés par la CEA pour le compte du PNUD s'est élevée à environ 22 millions de dollars entre 1978 et 1981 et devrait atteindre approximativement 15 millions de dollars en 1982-83. En outre, du fait de leur rôle central dans la promotion de l'autonomie collective de leurs régions respectives, la CEA et les autres commissions régionales sont, depuis 1981, membres à part entière du Comité permanent PNUD/CNUCEE qui a pour but de permettre aux organismes des Nations Unies de favoriser la coopération technique et économique entre pays en développement. Par ailleurs, et c'est peut-être le plus important, la conférence chargée d'étudier le projet de programme régional africain du PNUD pour le cycle 1982-1986 a été organisée conjointement par le PNUD, la CEA et l'OUA et s'est tenue à Addis-Abeba.

34. Services du Siège de l'Organisation des Nations Unies. Il semble qu'en matière de programmation, la collaboration entre la CEA et les divers services du Siège de l'ONU se soit jusqu'ici limitée à des échanges sporadiques de renseignements, la CEA contribuant au processus central de programmation sans qu'il y ait rétroaction. Les relations entre la CEA et les services du Siège de l'ONU n'ont aucun caractère officiel et n'obéissent à aucune règle précise encore que la résolution sur la restructuration énonce des principes généraux à cet égard. On reviendra de façon plus détaillée, au chapitre V, sur la lenteur des progrès réalisés dans beaucoup de ces domaines.

35. Autres organismes des Nations Unies. La CEA a formé plusieurs groupes communs avec la FAO, l'ONUDI et le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, et elle entretient des relations de travail officielles avec l'OMS, l'Unesco, le Centre du Commerce international, le FNUAP, etc. Il existe des bureaux de liaison de l'OMS et du PNUD à Addis-Abeba, de sorte que la CEA a des consultations, des échanges d'information et des contacts avec des organismes et les autres organismes des Nations Unies. D'une façon générale toutefois, ces derniers attendent toujours que la CEA soit pleinement en mesure de remplir le nouveau rôle d'exécution et de coordination que lui assigne la résolution sur la restructuration pour décider des modifications à apporter aux relations existantes. Quelques initiatives communes encourageantes ont été prises : c'est ainsi que la CEA collabore avec l'ONUDI aux travaux relatifs à la Décennie du développement industriel de l'Afrique, participe avec la FAO à l'élaboration du Plan alimentaire régional pour l'Afrique et coopère avec l'OACI, l'OMCI, l'UIT et l'UPU dans le cadre de la Décennie

des transports et des communications en Afrique, ainsi qu'avec le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) dans le domaine des établissements humains, mais les dispositifs de programmation en commun restent limités (voir chapitre V.A.). En outre, les possibilités qui s'offrent à la CEA et à la CEAO de pousser plus avant leur travail commun de programmation semblent considérables, puisque les deux commissions desservent chacune une partie du monde arabe.

36. Autres programmes multilatéraux et bilatéraux. La CEA et les autres programmes multilatéraux et bilatéraux ne pourront jamais avoir de liens très officiels en matière de programmation mais leurs possibilités d'intensifier les consultations officielles et les échanges d'information restent très importantes. C'est ainsi qu'en 1990, le Système panafricain de documentation et d'informatique (PADIS) qui est actuellement à l'état de projet, permettra à tous les organismes participant au processus de développement africain d'avoir aisément accès à une base de données informatisées qui constituera un nouvel outil important d'information et de programmation en vue du développement de l'Afrique. Au fil des années, la CEA a noué avec ces organismes toute une série de contacts, multipliant les activités de coopération et les relations intéressant l'apport de fonds extra-budgétaires, ce qui lui permettra, à l'avenir, d'améliorer son travail de coordination à mesure que s'affirmera son rôle de centre de développement et d'élément moteur.

C. Programmation interne

37. Si les activités de programmation entreprises conjointement par la CEA et d'autres organisations ont progressé assez lentement, les mécanismes de programmation interne de la Commission se sont développés plus rapidement. Le programme de travail et l'ordre de priorité de la CEA pour 1980-1981, tels qu'ils ont été révisés en décembre 1980, étaient conçus de manière à mettre en relief les éléments généraux, régionaux, sous-régions et interrégionaux du programme de la Commission, à traduire une vue plus réaliste des perspectives financières, à tenir compte de quelques "toutes premières" priorités prévues dans le Plan de Lagos et à prendre en considération les goulets d'étranglement (tels que les délais nécessaires au recrutement des consultants) échappant au contrôle du secrétariat.

38. Dans le programme de travail et l'ordre de priorité pour 1982-83 et dans le budget-programme de ce même exercice biennal, la CEA vise un double objectif : réaménager son programme de façon à l'aligner plus étroitement sur les principaux éléments du Plan de Lagos, tout en adhérant à la politique de croissance zéro du budget valable pour l'ensemble de l'Organisation des Nations Unies, et apporter, au niveau du fonctionnement et des structures, de nouvelles améliorations correspondant à l'évolution actuelle de la planification des programmes et du système de budgétisation de l'ONU. Fait particulièrement significatif, le projet de plan à moyen terme pour la période 1984-1989 cherche à intégrer le Plan de Lagos et la nouvelle stratégie internationale du développement dans un cadre de planification méthodique et détaillée qui détermine l'orientation des travaux de la CEA pendant les six années considérées.

39. La responsabilité de coordonner les programmes de la CEA incombe essentiellement à trois services du Bureau du Secrétaire exécutif. Le Service de la coordination des politiques et des programmes est chargé de superviser, de coordonner et de faciliter l'élaboration et l'application du programme de travail par les divisions de la CEA. En outre, il a d'importantes attributions touchant la formulation des politiques et des stratégies fondamentales, eu égard à l'évolution et aux tendances socio-économiques enregistrées dans la région :

il doit être le point de convergence et le "creuset d'idées" dont la CEA a besoin pour jouer le rôle central de "principal centre de développement" et d'élément moteur qui lui revient dans le cadre du processus de restructuration.

40. Le Service de la coordination de l'assistance technique et des opérations a également d'importantes responsabilités vis-à-vis des divisions de la CEA, des autres organismes des Nations Unies, des institutions africaines et des pourvoyeurs de fonds extra-budgétaires, en ce qui concerne le travail de mise au point et de coordination que suppose l'application des politiques et programmes de coopération technique et des autres arrangements de coopération. De son côté, le Service de la coopération économique a pour tâche de promouvoir, de coordonner et d'évaluer les activités de coopération économique et technique, tant globalement que dans des domaines particuliers, ainsi que les activités de coopération technique entre pays en développement, et de superviser l'action des MULPOC.

41. Ces dernières années, les divisions de la CEA ont commencé à envisager leurs fonctions opérationnelles dans une optique différente, comportant un certain nombre d'innovations intéressantes parmi lesquelles on peut citer les suivantes à titre d'exemple :

a) Analyse sectorielle détaillée, afin de mettre à jour les lacunes les plus graves et susceptibles d'être comblées par le biais de nouveaux projets régionaux et sous-régionaux.

b) Constitution d'un ensemble de données socio-économiques précises que les institutions africaines et les Etats membres puissent utiliser pour mettre en lumière les besoins de développement et inciter les donateurs à fournir des ressources pour le financement de projets.

c) Fourniture d'une assistance aux Etats membres pour l'exploitation et l'échange de renseignements axés sur les projets et la mise au point de codes et de protocoles en vue de la coopération au niveau sous-régional.

d) Collaboration avec les Etats membres pour l'analyse des principales difficultés et des goulets d'étranglement auxquels se heurte l'exécution des projets essentiels, l'objectif étant d'aider ensuite ces Etats à trouver les fonds ou les services d'experts nécessaires à la solution des problèmes.

e) Etablissement de nouvelles listes de consultants, "dépanneurs" et spécialistes, africains et non africains, chargés de s'occuper, à titre individuel ou au sein d'équipes spéciales, des problèmes que rencontrent les Etats membres dans l'exécution de leurs projets.

f) Constitution, au sein de la CEA, de groupes de travail et de comités interdivisions appelés à faire la synthèse des connaissances théoriques et des connaissances techniques, définir des projets communs, effectuer des missions communes et coordonner les efforts.

g) Fourniture d'une aide aux ministères des Etats membres et aux groupes intergouvernementaux pour leur permettre d'élaborer aux niveaux régional et sous-régional, des stratégies nouvelles et à plus long terme, dans le domaine de la programmation, en vue d'encourager l'adoption d'une conception unifiée de la planification.

h) Réaménagement des programmes et des conceptions pour répondre à l'évolution des besoins de développement dans les années 80 et 90.

i) Transfert des responsabilités en matière de programmation, d'élaboration des projets, de formation et de services consultatifs au personnel des bureaux sous-régionaux et à des groupes d'Etats membres constitués au niveau sous-régional, les services du siège de la CEA s'attachant principalement à mettre au point le futur programme global.

j) Diffusion de renseignements pour usage au niveau sous-régional et à l'échelon du pays, concernant l'identification de projets de développement, la mise au point du texte des propositions, les sources de financement et les techniques d'administration des projets.

42. La CEA a donc incontestablement fait preuve d'une certaine vitalité dans la manière dont elle s'est attelée à sa nouvelle tâche en matière d'élaboration et d'exécution des programmes, mais de sérieux problèmes de programmation n'en subsistent pas moins. Les initiatives prises dans ce domaine et indiquées ci-dessus sont pour la plupart le fait de divisions agissant isolément, sans qu'existe un processus systématique de programmation ou un mécanisme permettant de veiller à ce que l'ensemble des divisions tirent parti des conceptions nouvelles et intéressantes qui se dégagent et à ce que la programmation constitue un tout bien agencé et coordonné. Actuellement, la supervision du processus de programmation de la CEA est assurée par les trois services mentionnés plus haut (Service de la coordination des politiques et des programmes, Service de la coordination de l'assistance technique et des opérations et Service de la coopération économique) dont les attributions respectives en la matière sont mal définies. En outre, ces trois services travaillent avec un effectif restreint et les fonctionnaires ont beaucoup de mal à faire face à leurs nombreuses responsabilités touchant la coordination des programmes au sein de la CEA, l'élaboration de programmes en commun avec d'autres organisations et - tâche qui revêt une importance cruciale - l'analyse des tendances générales du développement et de la conjoncture en Afrique. Les divisions elles-mêmes ont souvent un personnel très peu nombreux (voir diagramme figurant au chapitre II) et, elles aussi, sont surchargées du fait des nouvelles responsabilités en matière de programmation et de la somme de travail qu'elles impliquent. En outre, les MULPOC n'ont pas encore été réellement intégrés dans le processus d'élaboration du programme de travail de la CEA (voir chapitre IV.C).

D. Surveillance et évaluation

43. Dans le projet de plan à moyen terme 1984-1989 pour la CEA, on trouve, pour chaque sous-programme, un exposé des objectifs à atteindre, des problèmes traités, de la stratégie à suivre et des activités d'évaluation à entreprendre, avec notamment des indications sur les modalités des examens critiques, des auto-évaluations d'éléments de programmes et des évaluations des indicateurs d'effets, ainsi que d'autres renseignements sur les résultats des programmes. Cette abondance de détails sur les produits, les résultats et l'efficacité des programmes de la CEA doit être replacée dans le cadre des aménagements dont fait actuellement l'objet l'ensemble du système de planification et de budgétisation des projets de l'Organisation des Nations Unies et qui mettent en jeu les résultats, la surveillance et l'évaluation des programmes, ainsi que l'établissement des rapports correspondants.

44. A l'heure actuelle, il n'existe à la CEA aucun système de surveillance à proprement parler. C'est le Service de la coordination de l'assistance technique et des opérations qui suit les activités de coopération technique, le Service de la coordination des politiques et des programmes faisant de même en ce qui concerne le programme général de la Commission et le Service de la coopération économique ayant des responsabilités analogues au regard des activités des MULPOC; quant aux programmes de divisions, c'est aux chefs de ces dernières qu'il appartient d'en

assurer la supervision. Toutefois, comme la CEA ne joue un rôle opérationnel que depuis peu et doit faire face à de lourdes tâches par ailleurs, avec au surplus d'importantes contraintes au niveau des effectifs, ces activités de contrôle semblent avoir un caractère très officieux et très ponctuel. La CEA ne procède à une surveillance systématique de la mise en oeuvre des programmes que lorsque des rapports sur l'exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies doivent être établis; le premier de ces rapports montrait d'ailleurs que le taux d'exécution des programmes prévus par la CEA en 1978/1979 variait entre 13 % et 78 %, soit une fourchette extrêmement large. Mais le principal obstacle à une surveillance et un bilan systématiques des progrès accomplis, c'est l'absence de plans de base dans le domaine de l'information relative aux programmes et de la gestion des programmes. Cette question sera examinée plus avant au chapitre IV.A.

45. Les mécanismes d'évaluation font également défaut. Le Service de la coordination des politiques et des programmes et le Service de la coordination de l'assistance technique et des opérations sont investis de responsabilités de caractère général en matière d'évaluation mais, dans ce domaine, la CEA s'est bornée pour l'essentiel à prendre une part modeste aux travaux d'évaluation du PNUD ou d'autres organismes. Pour faire en sorte que les informations concernant l'exécution des programmes soient systématiquement répercutées et améliorer à l'avenir l'élaboration des projets et programmes, il faudrait qu'un fonctionnaire, ou un petit groupe de fonctionnaires, du Bureau du Secrétaire exécutif soit expressément chargé de la mise en place d'un système d'évaluation et de surveillance et des tâches de coordination, de formation et de supervision correspondantes. Un système d'information concernant les programmes simplifierait beaucoup la tâche de ce fonctionnaire ou de ce groupe de fonctionnaires et devrait, en dernière analyse, devenir partie intégrante du cycle de gestion des programmes et des projets. Il s'agit là toutefois d'un autre élément du processus de programmation de la CEA qui a grand besoin d'être renforcé.

E. Nouvelles méthodes de programmation régionale

46. Les inspecteurs estiment que la CEA a amélioré ses activités de programmation, mais qu'il reste beaucoup à faire pour institutionnaliser et coordonner la programmation du développement dans la région africaine, en particulier eu égard aux nombreuses tâches et relations d'interdépendance mentionnées à la section B. Ils estiment également nécessaire, pour faciliter la tâche de la CEA et des autres commissions régionales, de s'orienter résolument vers de nouvelles conceptions de la programmation des projets régionaux. Ces derniers polarisent d'importantes ressources : le PNUD, à lui seul, consacrera environ 730 millions de dollars à l'exécution de projets régionaux au cours du cycle de programmation 1982-1986, et un montant au moins aussi élevé (fonds extrabudgétaires essentiellement) pourrait venir d'autres organismes des Nations Unies.

47. Les ressources ainsi consacrées à l'exécution des projets régionaux restant relativement modestes par rapport aux besoins, il faut attacher le plus grand soin à la programmation et à l'exécution afin de répondre aux besoins prioritaires des pays. Or dans un rapport de 1980 sur l'assistance fournie par le système des Nations Unies aux institutions multinationales régionales de coopération technique (JIU/REP/80/10), le Corps commun d'inspection a constaté que nombre de projets régionaux semblaient ne rallier que l'adhésion et la participation passives des pays intéressés. C'est ce dont témoignent, par exemple, les problèmes opérationnels endémiques que connaissent de nombreuses institutions régionales dès que les organismes des Nations Unies cessent de leur fournir une assistance financière.

48. Le concept d'autosuffisance est la clef de voûte de la politique actuelle en matière de développement. C'est un thème dominant du Plan d'action de Lagos, un objectif majeur des politiques de coopération économique et technique entre pays en développement et un élément essentiel de la nouvelle stratégie internationale du développement. Récemment le PNUD a aussi cherché à accroître la participation collective des pays en développement et des commissions régionales à la formulation des programmes, par exemple à l'occasion des réunions intergouvernementales qu'il a organisées en 1980 et 1981 en collaboration avec les commissions, afin d'examiner les activités prioritaires dans chaque région pour le cycle de programmation 1982-1986.

49. Dans des résolutions qu'ils ont récemment adoptées, le Conseil économique et social (résolutions 1978/74 et 1979/64) et l'Assemblée générale (résolutions 33/202 et 34/206) ont insisté sur l'importance de la coopération et du développement au niveau régional, sur le fait que les commissions sont particulièrement bien placées pour promouvoir et intensifier la coopération et la coordination des programmes aux niveaux sous-régional, régional et inter-régional, ainsi que sur la nécessité d'un renforcement de l'autonomie collective des pays en développement et d'une participation équitable, entière et effective de ces pays à la formulation et à l'application de toutes les décisions des organismes des Nations Unies dans le domaine du développement et de la coopération économique internationale. Le Secrétaire général a également souligné dans divers rapports (E/1979/81, A/35/546 et A/36/577) les possibilités considérables d'un accroissement de la participation des Etats membres et de l'appui fourni par les commissions régionales, en tant que facteur essentiel d'une coopération et d'une coordination régionales plus efficaces.

50. Des progrès ont certes été enregistrés concernant le renforcement de l'autosuffisance au niveau national, grâce à la programmation par pays, mais pour ce qui est des programmes régionaux, le processus n'en est encore qu'à un stade embryonnaire. Les inspecteurs estiment qu'un renversement des rôles s'impose dans le cas des projets régionaux, les gouvernements prenant progressivement en charge la programmation, la gestion et l'évaluation des projets régionaux, cependant que le système des Nations Unies abandonnerait ses fonctions de "pivot" pour s'engager dans une participation de soutien. Ils pensent que les principes proposés par le Corps commun d'inspection dans son rapport de 1978 sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement (JIU/REP/78/3), en vue d'accroître l'autosuffisance au regard des programmes et des projets par pays, sont tout aussi valables pour les programmes et les projets régionaux.

51. Dans l'examen d'ensemble des orientations des activités opérationnelles du système des Nations Unies auquel il a procédé en 1980 (A/35/224), le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale a noté, à l'instar de l'Administrateur et du Conseil d'administration du PNUD, le peu de progrès accompli dans l'application des "dimensions nouvelles" de la coopération technique, dont les objectifs sont de promouvoir l'autosuffisance et d'encourager l'exécution des projets par les gouvernements. Dans son rapport, le Directeur général a conclu qu'en assumant progressivement et assez vite la responsabilité de l'exécution de projets appuyés par le système des Nations Unies, les gouvernements en arriveraient à développer leurs propres capacités de gestion et à se rapprocher du but de l'autosuffisance, ce qui permettrait de réduire les charges administratives du système des Nations Unies et d'utiliser le personnel et les capacités des institutions spécialisées d'une façon conforme à leur vocation véritable, qui est de donner des avis techniques, d'assurer le suivi technique des projets et de remplir leurs fonctions générales d'orientation et d'analyse. Il a également souligné la nécessité pour le système des Nations Unies de mieux adapter ses activités multinationales aux priorités et aux objectifs

des gouvernements, en indiquant que les commissions économiques régionales étaient un "facteur essentiel" de l'appui fourni par le système aux pays en développement dans leurs efforts en vue de l'autonomie collective.

52. Dans ses observations relatives au rapport du Corps commun d'inspection sur l'assistance fournie aux institutions régionales (A/36/101/Add.1, du 30 juin 1981), le Comité administratif de coordination a reconnu que la meilleure façon de tirer parti des ressources régionales du système des Nations Unies serait de les affecter au renforcement de la collaboration multinationale et de la capacité d'autosuffisance, ainsi qu'à des activités visant à encourager les pays participants à assumer leurs responsabilités fondamentales en matière d'administration et de gestion des institutions en question. Le Comité a également reconnu que les commissions régionales et autres éléments du système des Nations Unies pouvaient grandement aider les gouvernements à assurer la cohésion des activités des institutions régionales et la réalisation concrète, à l'échelon des pays, des objectifs mondiaux et régionaux - ce qui était de la plus haute importance.

53. Tandis que le système des Nations Unies dans son ensemble commence seulement à réexaminer les besoins en matière de programmation régionale, l'OMS offre un exemple concret de mode d'approche privilégiant le développement de l'autonomie collective. Dans un document intitulé "Formulation de stratégies en vue de l'instauration de la santé pour tous d'ici l'an 2000" (Genève, 1979), le Conseil exécutif de l'OMS souligne que la santé pour tous est un objectif dont la réalisation relève de l'action nationale. Des stratégies nationales doivent être définies d'abord et avant tout par les pays eux-mêmes, après quoi des stratégies régionales et mondiales seront élaborées collectivement sur la base et à l'appui des stratégies et plans d'action nationaux. Les comités régionaux de l'OMS ont un rôle essentiel à jouer dans la formulation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des stratégies régionales, ainsi qu'en matière d'appui aux plans nationaux. Le secrétariat de l'OMS fournit les renseignements voulus, appuie la coopération technique entre les pays et soutient sur le plan technique et administratif les efforts de ces derniers. Bien qu'il soit constitutionnellement différent de l'OMS et doive mener une action multisectorielle, le système des Nations Unies peut fort bien s'inspirer des politiques, des méthodes et de l'expérience sur lesquelles reposent l'action de l'OMS.

54. Les secrétaires exécutifs des commissions régionales ont souligné ces dernières années que leur principal souci en matière de restructuration était de renforcer leur capacité de promouvoir la coopération interinstitutions au niveau régional et d'intensifier la coordination régionale. L'importance de ce renforcement est examinée au chapitre V. Mais il est également essentiel de s'attacher davantage à la réalisation des objectifs d'autonomie collective et de coopération économique et technique entre pays en développement aux niveaux sous-régional et régional.

55. Les inspecteurs recommandent au Directeur général d'étudier de nouvelles méthodes de programmation et de gestion des projets multinationaux du système des Nations Unies. A cet égard, il conviendrait d'informer tout particulièrement de l'expérience de l'OMS et de travailler en étroite association avec les institutions spécialisées, le PNUD et les commissions régionales. Un premier rapport devrait être adressé aux organes intergouvernementaux compétents de ces organismes et institutions; il serait suivi d'un rapport définitif adressé au Conseil économique et social et élaboré compte tenu des vues des organes intergouvernementaux. Les inspecteurs suggèrent d'accorder une grande attention aux questions ci-après.

a) Programmation. Il s'agirait de trouver les meilleurs moyens de faire en sorte que les programmes multinationaux soient l'oeuvre des pays participants et répondent effectivement aux besoins prioritaires de ces derniers. Les commissions régionales, se fondant sur les dispositions des sections IV et V de l'annexe à la résolution 32/197, pourraient notamment assurer la coordination des efforts déployés par les organismes des Nations Unies pour aider les gouvernements à élaborer leurs programmes régionaux. Il faudrait à cette fin recueillir les avis des gouvernements sur les problèmes prioritaires (lorsqu'ils ne sont pas déjà connus par le biais de documents tels que le Plan d'action de Lagos), ainsi que sur les programmes et projets qui permettraient d'atténuer ces problèmes, et aussi consulter les institutions spécialisées dans les domaines relevant de leur compétence. Enfin, les commissions, en coopération avec les institutions spécialisées et le PNUD, pourraient aider les gouvernements à élaborer un projet de programme régional couvrant des activités susceptibles d'être en partie exécutées et financées par le PNUD ou par tout autre organisme des Nations Unies.

b) Approbation du programme. Une fois élaboré, le projet de programme multinational pourrait être soumis aux organes intergouvernementaux appropriés de la commission régionale intéressée (pour la CEA, les centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets et la Conférence des ministres), puis, avec les modifications qui y auront éventuellement été apportées, présenté aux organes délibérants du PNUD et des institutions spécialisées pour approbation des éléments les intéressant.

c) Exécution du programme. La responsabilité de la gestion des projets devrait, en fin de compte, être intégralement assumée par les gouvernements participants, lesquels devraient prendre toutes les décisions requises pendant toute la durée des projets. L'exécution des projets pourrait être assurée par recours à un "agent d'exécution" du système des Nations Unies ou bien incomber directement aux gouvernements, ces derniers pouvant assumer l'exécution de projets régionaux aussi bien que celle de projets nationaux.

d) Evaluation. Dans un rapport distinct, le Corps commun d'inspection examine le rôle des gouvernements dans l'évaluation des projets nationaux de développement exécutés avec l'assistance d'organismes des Nations Unies. Il conviendrait de tenir compte des recommandations que contient ce rapport lors de l'élaboration de méthodes d'évaluation des projets multinationaux.

IV. OPERATIONS

56. Les nouvelles responsabilités découlant pour la CEA de la résolution 32/197 relative à la restructuration ont d'ores et déjà considérablement modifié la nature, le volume et la complexité des activités de la Commission. Le présent chapitre traite des difficultés et problèmes qui ont surgi concernant la gestion, le personnel et les bureaux sous-régionaux.

A. Gestion

57. Pour une organisation dont les principales fonctions étaient la recherche et l'organisation de conférences, la nécessité de consacrer désormais tout autant d'efforts à la programmation et à l'exécution sur le terrain de projets de développement représente une évolution difficile, qui oblige à repenser les mécanismes, les procédures et les attitudes de gestion. La plupart des organismes des Nations Unies ont connu ou connaissent actuellement cette évolution complexe. Les inspecteurs estiment - et certains observateurs bien informés partagent cette opinion - que, jusqu'ici la CEA a progressé de façon relativement satisfaisante dans cette voie difficile.

58. La Commission rencontrait certaines difficultés majeures avant même que s'amorce le processus de transition. Dans un rapport sur les opérations de la CEA établi en 1976, le Service de gestion administrative, ayant constaté l'existence de "graves problèmes" concernant l'administration, les services de conférence et les services généraux, avait demandé que l'on s'occupât d'urgence de la question du niveau des effectifs dans les services administratifs. Le Secrétaire général avait décidé toutefois, en 1977, de ne demander aucun poste nouveau et d'entreprendre un examen complet des besoins en personnel de la CEA pour l'exercice 1978-1979.

59. Une étude sur le classement des postes (débouchant sur le reclassement d'un nombre considérable de postes malgré une tendance croissante à l'austérité budgétaire) a finalement été réalisée en 1979 mais, entre-temps, la résolution sur la restructuration avait imposé de nouvelles responsabilités en matière de programmation et d'exécution aux services de gestion et d'administration de la CEA, laquelle était devenue un agent d'exécution à part entière. La Commission avait procédé à une importante décentralisation de ses opérations en créant des bureaux sous-régionaux - les centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets (MULPOC) -, et le volume total de son budget-programme et de ses activités avait considérablement augmenté. Malgré tous ces changements et un appareil administratif défectueux au départ, les ressources en personnel d'appui aux programmes n'ont guère été modifiées. En 1972-1973, la CEA disposait de 35 postes permanents d'administrateur pour l'appui aux programmes, et 15 postes seulement ont été créés depuis : 12 (environ 1 par an) pour l'administration et les services communs, 3 pour les services de conférence et aucun pour la gestion des activités de coopération technique.

60. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que les problèmes de gestion se soient multipliés. D'après le personnel de la CEA, les mécanismes d'appui à la gestion ne correspondent plus, tant s'en faut, aux besoins opérationnels; ils sont entravés par des procédures bureaucratiques rigides, font l'objet de décisions prises au coup par coup et à la dernière minute, et ne permettent pas de suivre l'évolution des besoins. Les fonctionnaires d'Etats membres et d'institutions africaines ont cité des exemples de chevauchements d'activité, d'inefficacité, de rigidité et de confusion dont ils avaient pu constater l'effet négatif sur le fonctionnement de la CEA. Pour leur part, tout en reconnaissant leur incapacité de répondre aux besoins en matière d'appui aux opérations, les fonctionnaires des services d'administration de la CEA ont mis en relief les grandes difficultés que posait la nécessité de faire face à un volume de travail considérablement accru, sans augmentation des ressources en personnel ni modification des procédures.

61. Les principaux secteurs critiques dans le domaine de la gestion sont les suivants :

a) Données sur l'état d'avancement des programmes. Les rapports sur la situation en matière de finances et de personnel paraissent souvent avec un retard appréciable. Les états informatisés laissent encore beaucoup à désirer - données inégales et parfois contradictoires - et il n'y a pas d'agrégation des données au niveau des programmes ou des sous-programmes. Pour ces raisons, il est extrêmement difficile de suivre l'exécution des projets et des programmes et, au départ, d'effectuer le travail fondamental qu'est l'assemblage d'un "ensemble" cohérent d'éléments de projet.

b) Renseignements sur les ressources extra-budgétaires. Bien que les ressources extra-budgétaires représentent aujourd'hui la moitié du budget de la CEA, les fonctionnaires affectés aux tâches correspondantes sont très peu nombreux et l'établissement des rapports ne se fait qu'au coup par coup et

très lentement. Cela complique l'exécution du programme en général et limite en outre considérablement les possibilités de rendre compte aux organismes qui fournissent les fonds de l'état et de l'utilisation de ces derniers.

c) Activités d'appui aux programmes. Du fait de leurs nombreuses et nouvelles responsabilités en matière de programmation et d'exécution, les divisions opérationnelles - qui sont le plus souvent de dimensions modestes - et en particulier les directeurs de ces divisions doivent aujourd'hui faire face à un volume considérable d'écritures et d'activités de suivi. Les intéressés ont fait savoir qu'ils avaient besoin de personnel subalterne supplémentaire pour rester "à flot" dans leur travail quotidien.

d) Voyages et missions. La question des missions à partir du siège de la CEA a suscité de nombreuses critiques; alors même que les crédits sont limités, ces missions ne sont pas suffisamment préparées à l'avance et semblent souvent se chevaucher ou faire double emploi. Il est difficile d'avoir une idée claire de l'état des ressources disponibles au titre des frais de voyage, car les décisions interviennent souvent à la dernière minute et le remboursement des frais peut prendre beaucoup de temps.

e) Conférences et documentation. Les services de conférence, de traduction et de reproduction ne disposent que d'un personnel et d'un matériel limités et ont un volume considérable de travail en souffrance. Un service de contrôle de la documentation vient tout juste d'être créé. Bien que certains fonctionnaires de la CEA se disent malgré tout satisfaits du fonctionnement de ces services, les difficultés mentionnées précédemment et plus loin font que les divisions sont fréquemment incapables de soumettre leurs textes dans les délais requis. En conséquence, la documentation n'est pas toujours prête en temps utile, ni présentée comme il le faudrait. La situation est d'autant plus grave qu'il n'est guère possible de faire exécuter une partie du travail à l'extérieur.

f) Personnel et recrutement. Le nombre élevé de postes vacants, la lenteur du recrutement et les restrictions imposées dans ce domaine, l'insuffisance des fichiers de consultants et les difficultés que pose l'administration de nombreux postes extra-budgétaires de diverses catégories sont autant d'obstacles majeurs aux activités de la Commission, comme on le verra dans la section suivante.

g) Bureaux sous-régionaux. Les MULPOC connaissent certains problèmes opérationnels dus à l'insuffisance de l'appui administratif fourni par le siège de la CEA, à l'existence de procédures dépassées en matière de finances et d'administration du personnel et à l'irrégularité des relations avec les divisions opérationnelles à Addis-Abeba. Ces difficultés sont examinées plus loin à la section C.

h) Matériel. La CEA n'a guère progressé dans la mise en place et l'utilisation de systèmes informatiques pour la conduite de ses opérations. Elle est assez mal pourvue en matériel pour le traitement et la reproduction de la documentation. Les communications à l'échelle du continent africain constituent également un problème.

i) Utilisation des fonds d'appui (frais généraux). Les fonds extra-budgétaires de la CEA couvrent normalement les dépenses d'appui à l'exécution des projets. Un budget officiel des dépenses d'appui a été élaboré pour la première fois en 1981, mais, en raison des pressions engendrées par les nombreux problèmes administratifs, ces fonds, au lieu d'être utilisés de manière systématique, ont plutôt servi de "bouche-trous".

62. Les problèmes de gestion semblent avoir quatre causes principales. Premièrement, il y a eu décentralisation poussée des responsabilités en matière de programmation et de gestion au profit de la CEA, mais sans que soient prises les "dispositions budgétaires et financières appropriées" prévues dans la résolution 32/197. La Commission a dû essayer de mener à bien des tâches beaucoup plus nombreuses, infiniment plus complexes et exigeant des compétences sensiblement accrues avec des ressources pratiquement inchangées.

63. Deuxièmement, la décentralisation des responsabilités ne s'est pas accompagnée d'une délégation suffisante de pouvoirs. La programmation a bien été décentralisée, mais le Siège de l'ONU, à New York, a conservé l'essentiel du contrôle de la gestion, ce qui engendre nécessairement d'importantes tensions. En particulier, cette situation impose, dans de nombreux domaines, l'application de procédures bureaucratiques (abondamment critiquées devant les inspecteurs par divers fonctionnaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies) qui ne se justifient guère dans le cas d'activités de développement sur le terrain. Il en résulte également des retards et une désorganisation considérables, peu compatibles avec la capacité d'adaptation et la souplesse dont doit faire preuve un agent d'exécution.

64. Troisièmement, il semble y avoir, au sein même de la CEA, un vide au niveau de la gestion. Le Secrétaire exécutif doit énormément voyager pour répondre aux nombreuses demandes des pays africains en matière de coopération, se tenir au courant des besoins et des problèmes, participer aux réunions intergouvernementales importantes et engager des consultations avec d'autres organismes de développement. Il lui est donc impossible de se consacrer quotidiennement aux problèmes d'amélioration des méthodes de gestion à la CEA. Le Secrétaire exécutif adjoint a été chargé de certaines fonctions spécifiques et est Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Un fonctionnaire du Cabinet du Secrétaire exécutif a fait quelques analyses visant à améliorer certaines procédures administratives, mais les effets semblent s'en faire attendre.

65. Cette "carence" dont souffre la CEA dans le domaine de la gestion semble en grande partie imputable à un nombre très insuffisant de cadres. Un secrétaire général adjoint et un fonctionnaire D-2 ne peuvent à eux seuls assumer la gestion d'un programme biennal de 71 millions de dollars des Etats-Unis qui intéresse un continent tout entier et suppose désormais une restructuration complexe et des responsabilités élargies en matière de direction. Les inspecteurs estiment qu'étant donné l'importance et l'étendue des fonctions dont le Secrétaire exécutif doit s'acquitter hors siège, il est nécessaire, pour garantir une action efficace, de prévoir explicitement les arrangements et la délégation de pouvoirs voulus. Il faut également que la CEA fasse, de son côté, un effort particulier et soutenu en vue de l'amélioration des méthodes et de l'appareil de gestion, de la formation et du perfectionnement des cadres car le Service de gestion administrative à New York est surchargé et ne peut pas accorder à la Commission l'attention continue dont elle a maintenant besoin.

66. La quatrième et dernière cause, liée aux deux précédentes, est l'apparente absence d'un esprit de "service" à la CEA, au niveau de la gestion et de l'administration. Les procédures sont correctement appliquées, mais de façon très mécanique et bureaucratique. Au lieu de cristalliser les énergies en vue d'un appui optimum et aussi rapide que possible aux opérations, ainsi que de la rationalisation et de l'amélioration du système de gestion, les procédures administratives actuelles semblent trop souvent n'être qu'une série d'obstacles que le personnel responsable doit franchir pour s'acquitter de sa tâche.

67. En conclusion, les inspecteurs estiment qu'un caractère de priorité absolue doit être donné à l'amélioration de la gestion à mesure que la CEA assumera ses nouvelles fonctions opérationnelles. La question de la décentralisation des ressources et des pouvoirs est examinée plus en détail aux sections et chapitres suivants. Il convient cependant de noter ici que la CEA commence tout juste à se doter d'une capacité de gestion opérationnelle, dont il faut veiller à fortifier la croissance en fournissant à la Commission des ressources et des moyens adaptés à ses besoins.

68. Des fonctionnaires du Siège de l'ONU ont exprimé aux inspecteurs les sérieuses préoccupations que leur inspire la question du maintien d'un contrôle approprié sur les opérations de la CEA, lesquelles sont une composante des programmes mis en oeuvre à l'échelle de l'ONU. Or la résolution 32/197 prévoit expressément la fourniture des ressources et de l'assistance supplémentaires requises, ce qui veut dire que le Siège doit établir des principes directeurs, des procédures et des contrôles raisonnables (mais non excessivement restrictifs) et laisser ensuite à la seule CEA la responsabilité de l'exécution. Le Siège doit, non pas agir directement au nom de la CEA, mais bien s'en remettre à des procédures de suivi et de rapport permettant à la Commission de se doter d'une capacité de gestion efficace appropriée (et autonome). La CEA est désormais un agent d'exécution et, pour être un bon agent d'exécution, elle doit avoir les pouvoirs et ressources lui permettant d'exécuter ses programmes sur un pied d'égalité avec les autres agents d'exécution du système des Nations Unies.

B. Personnel

69. Le personnel est la principale ressource, la principale force et le principal poste de dépense de la CEA, mais de nombreux facteurs en rendent actuellement l'administration très difficile. Le principal obstacle est le nombre limité de postes financés sur le budget ordinaire. Dans un rapport sur la Commission économique pour l'Afrique (JIU/REP/68/3) établi en octobre 1968, les inspecteurs avaient conclu que 137 postes d'administrateur ne suffisaient pas pour mener à bien les travaux de recherche, les services consultatifs et les activités de planification de la CEA. Le total des postes permanents de la CEA inscrits au budget-programme a par la suite augmenté : 620 postes pour l'exercice 1976-1977, 641 postes dans le projet de budget-programme pour 1982-1983. Cependant, après avoir atteint le chiffre de 228 en 1976-1977, l'effectif des administrateurs semble avoir régulièrement diminué puisqu'il n'est plus prévu que 214 postes pour l'exercice biennal 1982-1983 (voir toutefois le paragraphe 121).

70. Dans ces conditions, les efforts déployés par la Commission pour faire face à ses nouvelles responsabilités ont abouti à la formation d'une structure de personnel qui est un véritable "habit d'arlequin". Les chiffres indiqués ci-après montrent les changements intervenus dans la composition de l'ensemble du personnel de la CEA (postes financés sur le budget ordinaire et postes extra-budgétaires) entre janvier 1977 et janvier 1981 (les chiffres pour le mois de janvier 1981 sont indiqués entre parenthèses) : 721 (943) postes au total, dont 535 (578) financés sur le budget ordinaire; 33 (50) postes pour le personnel temporaire; 75 (118) postes de consultant, de conseiller régional et d'expert; 47 (48) postes financés par d'autres institutions; 17 (112) postes financés sur le budget des projets, au moyen de ressources extra-budgétaires et par des dons; et 16 (37) postes de fonctionnaire sous-régional. En quatre ans, quelque 222 postes ont donc été créés à la CEA, mais l'essentiel de cet accroissement (80 %) se situe dans le groupe des postes financés sur les fonds des projets et au moyen d'autres ressources extra-budgétaires (ces postes représentent aujourd'hui 40 % environ du personnel de la CEA).

71. Ce système complexe a considérablement freiné les travaux de la CEA. Le nombre croissant de postes dont les titulaires sont engagés pour des périodes de courte durée crée un fort sentiment d'insécurité et d'instabilité chez les intéressés et complique grandement la tâche de nombreux administrateurs de la CEA : ceux-ci doivent continuellement tenir compte du fait que des postes clés risquent subitement de devenir vacants - les travaux correspondants étant ainsi brutalement interrompus - et consacrer une grande partie de leur temps à d'interminables procédures de recrutement, de réaffectation et de prolongation. La courte durée des contrats et les incertitudes liées à ces postes contribuent également à en détourner des candidats potentiels; de plus, les nombreuses catégories de postes et les fréquents renouvellements créent un surcroît de travail considérable pour la section du personnel de la CEA.

72. Parmi les autres grands problèmes qui ajoutent à la gravité de la situation, il faut citer en tout premier lieu celui des mouvements de personnel. Les dossiers de la section du personnel de la CEA indiquent que le taux de rotation des administrateurs occupant des postes financés sur le budget ordinaire a été d'environ 15 % en moyenne pour la période 1977-1980, c'est-à-dire que le septième environ des fonctionnaires de cette catégorie quitte la CEA chaque année. La situation n'est pas aussi grave que certains observateurs à la CEA semblent le penser, mais ce chiffre est bel et bien supérieur à la moyenne pour le système des Nations Unies (13 % pour la période 1976-1979) et est donc préoccupant. Le taux de rotation est probablement plus élevé encore dans le cas des divers types de postes extra-budgétaires. De plus, si les transferts de la CEA vers d'autres organismes des Nations Unies ont représenté près de la moitié des départs au cours de la période 1977-1978, il semble qu'il y ait eu très peu de mutations, de détachements ou d'affectations à la CEA de personnel venant d'autres organismes des Nations Unies, à l'exception de quelques traducteurs. Il semblerait donc qu'il soit difficile d'obtenir de fonctionnaires d'autres organismes des Nations Unies qu'ils acceptent une affectation à la CEA.

73. Le bas niveau des postes constitue un autre obstacle au recrutement et au maintien du personnel à la CEA. Dans son rapport de 1968, le Corps commun d'inspection avait constaté que la CEA avait moins de fonctionnaires de la classe P-4 et de fonctionnaires de rang supérieur que les autres commissions régionales. A la suite d'une étude sur le classement des postes faite en 1979, le Bureau des services du personnel semble avoir reconnu, un peu tardivement, l'existence d'un problème de sous-classement des postes, puisqu'il a recommandé le reclassement d'un nombre exceptionnellement élevé de postes (27) et seulement trois déclassements. La moitié environ de ces changements sont pris en compte dans le projet de budget-programme pour 1982-1983, mais les autres ne se sont pas encore concrétisés.

74. A l'heure actuelle, la CEA semble avoir à peu près rattrapé les autres commissions pour ce qui est de la structure hiérarchique, mais elle reste loin derrière le Siège de l'ONU. Dans le projet de budget-programme pour 1982-1983, 8,6 % du total des crédits prévus au titre des postes permanents d'administrateur pour les cinq commissions régionales intéressaient des postes D-1 et au-dessus, 25,1 % des postes P-5 et au-dessus et 54 % des postes P-4 et au-dessus. A titre d'exemple, les pourcentages correspondants pour le Département des affaires économiques et sociales internationales et le Département de la coopération technique pour le développement étaient respectivement de 16,7 %, 36,5 % et 64 %. En outre, ces deux départements bénéficient d'un accroissement net de 21 postes dans le budget pour 1982-1983, principalement des postes extra-budgétaires de classes P-3 et P-4, alors que les commissions régionales accusent une perte nette de 8 postes, essentiellement des postes extra-budgétaires de classe P-5 (voir toutefois, là encore, le paragraphe 121). Les chiffres concernant le Siège

reflètent bien entendu les responsabilités des services correspondants à l'échelle globale, mais la différence joue au détriment du recrutement, dans les commissions régionales, de personnel hautement qualifié et désireux de faire carrière.

75. Un troisième problème important est celui qu'engendrent la lenteur et la complexité de la procédure de recrutement. La CEA a été autorisée à recruter elle-même des administrateurs pour les projets jusqu'au niveau L-5, à condition qu'ils résident en Afrique, des agents des services généraux et certains autres fonctionnaires pour des périodes de courte durée. A ces exceptions près, toutes les décisions concernant le recrutement, les nominations, les prolongations de contrat, les promotions et les classements sont prises, en totalité ou en partie, au Siège de l'ONU à New York. Des observateurs, appartenant ou non à la CEA, ont vivement critiqué la lenteur et la rigidité extrêmes des procédures et règles de recrutement du Service de recrutement pour l'assistance technique (TARS) de l'ONU eu égard aux besoins opérationnels de la CEA. Selon des estimations officielles, il faut actuellement de 6 à 9 mois pour recruter du personnel permanent et des experts, au lieu des 3 à 4 mois qui devraient normalement suffire. Ce délai se partage à peu près également entre Addis-Abeba et New York, un temps considérable étant consacré à des consultations dans les deux sens sur des questions telles que l'approbation des résultats des examens médicaux.

76. D'après les données de la section du personnel de la CEA pour la période allant de 1975 au début de 1981, le taux moyen de postes vacants pour l'ensemble des postes permanents d'administrateur est d'environ 15 % et une moyenne d'environ 8 % de fonctionnaires occupent des postes d'un niveau supérieur à leur classe. On peut donc dire qu'un sur quatre des postes permanents d'administrateur à la CEA est presque toujours, soit vacant, soit occupé par un fonctionnaire de rang inférieur. La situation est peut-être plus grave encore dans le cas des postes extra-budgétaires. La lenteur de la procédure de recrutement constitue donc un lourd handicap supplémentaire pour la CEA, d'autant plus que cette dernière, en tant qu'agent d'exécution, doit désormais faire montre d'une souplesse et d'une adaptabilité opérationnelle accrues. La CEA doit pourvoir ses postes vacants beaucoup plus rapidement pour être en mesure de renforcer ses opérations.

77. Un quatrième problème est celui de la répartition géographique. Il existe à la CEA une "politique d'africanisation" qui prévoit que 75 % environ du personnel doit être originaire d'Etats membres africains. Au cours des dernières années, le pourcentage effectivement atteint a été de 70 à 75 % environ pour les postes d'administrateur et d'expert - 86 % si l'on compte les postes vacants réservés à des Africains ayant été identifiés. En 1981, 169 des 196 postes permanents d'administrateur étaient occupés, ou destinés à être occupés, par des Africains, et les administrateurs de la CEA provenaient de 40 Etats africains différents. Cette politique a été vivement préconisée par la Conférence des ministres de la CEA et l'Assemblée générale en a approuvé l'application dans toutes les commissions régionales. Elle sert la CEA et le développement de l'Afrique en associant étroitement intérêts nationaux et intérêts régionaux, en permettant de former des Africains aux tâches du développement et en faisant du Secrétariat de la CEA le corps de fonctionnaires internationaux le plus représentatif en Afrique.

78. Toutefois, comme le montre un récent rapport du Corps commun d'inspection sur la répartition géographique (JIU/REP/81/10, juillet 1981, annexe 1), la politique d'africanisation pose quelques problèmes à la CEA. Même avec l'élargissement des fourchettes souhaitables concernant la répartition géographique des postes intervenu au 1er janvier 1981, 10 des 50 Etats membres africains (contre 21 en 1980) sont encore surreprésentés au Secrétariat de l'ONU. La CEA a constaté que nombre de ses meilleurs candidats venaient des pays ainsi

surreprésentés et ne pouvaient donc, en toute justice, être recrutés. Ce problème se pose dans toutes les commissions régionales. Il ressort du rapport du Corps commun d'inspection (annexe III) qu'entre le 1er juillet 1978 et le 30 juin 1980, 52 % environ des administrateurs qui ont été recrutés à la CEA pour des postes permanents étaient ressortissants de pays surreprésentés, le chiffre correspondant pour les autres commissions régionales variant entre 19 et 71 %. Il s'est toutefois révélé très difficile, pour la CEA, de recruter du personnel originaire de pays non représentés ou sous-représentés.

79. Dans un rapport (A/36/495) établi en 1981, le Secrétariat indique par ailleurs qu'en juin 1981, le tiers (132) des fonctionnaires africains occupant des postes d'administrateur soumis à répartition géographique étaient en poste à Addis-Abeba, où la CEA compte un total de 196 postes d'administrateur, les deux tiers restants (268) étant dispersés sur les 2 700 autres postes d'administrateur existant à l'ONU. De même (annexe IV du rapport du Corps commun d'inspection), plus du tiers (17) des 47 Africains occupant des postes D-1 ou de niveau supérieur à l'ONU étaient regroupés à la CEA à Addis-Abeba, les 30 autres se répartissant sur l'ensemble des postes existant ailleurs.

80. Les inspecteurs estiment que la politique d'africanisation de la CEA ne doit pas être considérée comme une fin en soi. Les besoins en personnel qui doivent aujourd'hui être satisfaits d'urgence et les difficultés persistantes que pose le recrutement de fonctionnaires dans les Etats membres africains non représentés ou sous-représentés devraient sans doute inciter la CEA à examiner les possibilités de recruter plus rapidement des fonctionnaires originaires d'Etats membres non africains. Une légère modification de la politique actuelle aurait le double avantage de permettre à la CEA de pourvoir quelques postes vacants et de faciliter une plus large répartition des africains dans l'ensemble du Secrétariat de l'ONU.

81. Enfin, la CEA connaît quelques autres difficultés en matière de personnel. Sa politique, antérieurement axée sur le recrutement de chercheurs, s'oriente aujourd'hui vers le recrutement de personnel d'exécution, d'experts, de techniciens et de directeurs de programme. Il lui faut disposer de programmes permanents de formation de façon à donner aux administrateurs et au personnel local les moyens d'assumer totalement les nouvelles responsabilités opérationnelles et à renforcer la connaissance de l'anglais et du français chez les secrétaires, dont la plupart sont éthiopiennes. La section du personnel de la Commission n'a toutefois pas été en mesure d'assurer effectivement au personnel de la CEA les services, l'appui et l'orientation nécessaires.

82. En conclusion, les inspecteurs estiment que la diminution du nombre de postes inscrits au budget ordinaire, la structure hétéroclite du personnel, le taux excessif de renouvellement, le bas niveau des postes, la lenteur du recrutement, le nombre élevé de postes vacants, les contraintes résultant des impératifs de la répartition géographique, etc., compromettent gravement le renforcement de la CEA décidé par l'Assemblée générale. Dans ces conditions, on ne peut que louer la CEA d'être allée aussi loin qu'elle l'a fait. Pour consolider son acquis et progresser encore la CEA doit disposer de pouvoirs plus étendus et accroître sa souplesse opérationnelle, en particulier au regard du recrutement dans le domaine des questions relatives au personnel tout comme dans celui de la gestion en général. Pour faire face à ses nouvelles responsabilités, la Commission a besoin d'effectifs accrus; elle doit pouvoir compter sur une plus grande continuité d'action grâce à un personnel plus stable et sur un plus grand nombre de transferts selon un système de roulement, de détachements, de réaffectations et de missions du Siège en vue du renforcement de ses activités. Ce processus de décentralisation et de renforcement placerait la Commission à un niveau comparable à celui des autres agents d'exécution pour ce qui est des activités opérationnelles.

C. Programmation multinationale et centres d'exécution des projets (MULPOC)

83. En 1962, la CEA a ouvert quatre bureaux sous-régionaux en Afrique, afin de décentraliser ses activités et d'en accroître l'efficacité. Ces bureaux, financés sur le budget ordinaire de la Commission, ont effectivement, çà et là, donné d'utiles avis et assuré la mise en route de projets mais, faute de ressources en personnel et de moyens financiers suffisants, ils n'ont guère contribué au processus lent et complexe de coopération et d'intégration à l'échelon sous-régional. Dans son rapport de 1968 concernant la CEA, le Corps commun d'inspection a souligné la nécessité de s'interroger sur l'utilité des bureaux en question. Dans son rapport de 1975, le Corps commun d'inspection disait ces bureaux dotés de ressources "très insuffisantes" - les quatre unités, prises ensemble, ne disposant que d'un effectif de neuf administrateurs - et faisait remarquer qu'ils semblaient n'avoir aucun programme de travail qui leur fût propre et ne pouvaient pas entreprendre d'études de fond, lesquelles restaient de la compétence des services du siège de la Commission.

84. Au début des années 1970, les bureaux sous-régionaux ont été progressivement éclipsés par les équipes consultatives multinationales et interdisciplinaires des Nations Unies pour le développement (UNDAT), dont la création résultait d'une résolution de l'Assemblée générale, adoptée en 1969. Trois des sept équipes ainsi créées ont été mises en place en Afrique; financées, d'abord, à l'aide de crédits ouverts au budget de l'Organisation des Nations Unies, puis de fonds venant essentiellement du PNUD, elles étaient chargées de fournir des services à l'échelon sous-régional. Mais les organes directeurs de la CEA ont voulu les réorienter pour leur confier un rôle en matière de politique générale et des fonctions opérationnelles répondant mieux aux besoins concrets des Etats membres en vue du développement et de l'intégration économique. En 1975, une mission d'évaluation commune CEA/PNUD a approuvé ce changement d'orientation et mentionné le manque de personnel et de moyens financiers comme le plus grave obstacle au fonctionnement des UNDAT.

85. Compte tenu de ces difficultés, la Conférence des Ministres de la CEA a décidé en 1977 de remplacer les bureaux sous-régionaux et les UNDAT par des centres multinationaux de programmation et d'exécution des projets (MULPOC), dont les programmes de travail seraient intégrés à celui de la CEA et qui auraient leurs propres organes directeurs responsables, dans chaque cas, de l'exécution et de la surveillance des activités du centre. Cinq MULPOC ont ainsi été créés en 1977/78 : un à Lusaka (Zambie), pour 18 pays d'Afrique orientale et australe; un à Gisenyi (Rwanda), pour trois pays de la Communauté des pays des grands lacs; un à Yaoundé (Cameroun), pour sept pays d'Afrique centrale et des îles voisines; un à Niamey (Niger), pour 16 pays d'Afrique occidentale (membres de la CEDEAO); et un à Tanger (Maroc), pour six pays d'Afrique du Nord. Chacun des quatre premiers centres est doté d'un organe suprême de décision, composé de ministres du développement, et d'un comité technique de secrétaires des ministères de la planification, qui se réunissent chaque année pour arrêter les programmes du centre, passer en revue les activités et mobiliser les ressources et l'appui politique nécessaires au fonctionnement du centre. Le Centre pour l'Afrique du Nord relève en principe d'un conseil de plénipotentiaires qui, en raison de problèmes d'ordre politique, ne s'est jamais réuni.

86. Dans un rapport d'activité concernant les MULPOC et publié en 1978, la CEA a parlé de la création de ces centres comme d'un pas important dans la voie de la transformation de la Commission en une institution opérationnelle. Les MULPOC sont considérés comme le principal mécanisme dont dispose la Commission pour favoriser la coopération économique et technique en Afrique, aux niveaux sous-régional et régional. En tant que rouages multidisciplinaires et multisectoriels de la CEA, ils sont censés constituer le point de convergence des activités

de toutes les institutions spécialisées et organisations intergouvernementales et doivent jouer un rôle de catalyseur dans le développement économique de leurs sous-régions respectives.

87. La structure des centres confère une importance particulière à la programmation "à la base même". Les organes directeurs ont pleins pouvoirs pour élaborer les programmes de travail des centres et en superviser l'application. Ces programmes de travail doivent d'ailleurs représenter un apport au programme de travail de la CEA, de telle sorte que les activités de programmation de cette dernière soient en accord avec les besoins ressentis à l'échelon sous-régional et ne se bornent pas à donner une réponse stéréotypée aux problèmes régionaux. Cette conception de la programmation est maintenant plus ou moins institutionnalisée et a permis d'enregistrer des progrès considérables, dont les plus importants exemples sont peut-être les décisions prises pour la création d'une zone d'échanges préférentiels des pays de l'Afrique orientale et de l'Afrique australe, par l'intermédiaire du Centre de Lusaka, et les programmes d'activités féminines, très dynamiques, exécutés essentiellement à l'échelon sous-régional. Les délibérations des organes directeurs des MULPOC, de leurs groupes d'experts, réunions et séminaires, ont débouché sur quelques résultats très positifs, encore que le Centre pour l'Afrique du Nord reste en sommeil. Toute une gamme d'initiatives ont été prises en matière de coopération et des projets spécifiques sont en cours au niveau sous-régional.

88. Un certain nombre de problèmes se sont toutefois posés en matière de programmation; ce sont notamment les suivants :

a) La cohésion des activités de programmation est compromise par la multiplicité des besoins, le caractère limité des ressources, le nombre élevé des organisations qui entrent en jeu (33 organisations intergouvernementales sous-régionales sont à l'oeuvre dans la région desservie par un seul MULPOC) et l'élément de "concurrence" qui intervient entre les priorités arrêtées aux niveaux national et sous-régional. Jusqu'ici, c'est avec les Etats membres que les MULPOC ont établi les rapports les plus efficaces dans ce domaine, par l'intermédiaire, soit des groupes d'experts relevant des organes directeurs, soit des organisations sous-régionales occupant une place de premier plan.

b) Avec les organismes des Nations Unies, la liaison en matière de programmation et de coordination demeure assez empirique, les échanges de renseignements n'ayant le plus souvent aucun caractère systématique et la coopération étant entravée par les structures sous-régionales des divers organismes. Les coordinateurs résidents du PNUD s'attachent presque exclusivement aux problèmes qui se posent à l'échelon du pays et, du même coup, perdent parfois de vue la dimension multinationale.

c) L'intégration du programme de travail de la CEA est sans aucun doute en bonne voie, mais l'harmonisation reste difficile. Quelques divisions du siège travaillent activement avec les MULPOC, mais d'autres n'ont pas encore véritablement noué de liens avec ces derniers et, dans certains cas, les activités d'appui technique sont désordonnées. Il arrive aussi que des différends surgissent parce que les ressources et moyens d'appui technique dont disposent les services du siège de la CEA ne permettent pas de répondre aux vœux des organes directeurs des MULPOC concernant l'exécution de projets.

d) Enfin, Etats membres et fonctionnaires des organismes des Nations Unies se sont dit très préoccupés par le fait que, désireux d'embrasser la totalité des activités du siège de la CEA, les MULPOC sont amenés à se disperser à l'excès. Selon eux, les MULPOC avaient besoin d'un plus grand nombre de spécialistes de questions techniques, possédant une compétence pratique et susceptibles de prêter leur concours pour des activités moins nombreuses mais mieux organisées, conçues

de façon à cibler de plus près les problèmes les plus aigus que pose le développement à l'échelon sous-régional. Les centres avaient certes joué un rôle important sur le plan politique, en favorisant l'intensification de la coopération sous-régionale, mais on estimait qu'il leur fallait maintenant s'orienter davantage vers ces fonctions de programmation et de surveillance pour la mise en oeuvre de projets.

89. L'une des principales causes de ces problèmes de programmation est le fait que les MULPOC, comme les bureaux sous-régionaux et les UNDAF qu'ils ont remplacés, ne sont pas dotés du personnel et des ressources nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Depuis l'entrée en activité des centres, le PNUD a couvert leurs dépenses à concurrence d'environ 6 millions de dollars des Etats-Unis, la CEA fournissant un appui considérable par le biais des services organiques et administratifs du siège. Le fait que la majeure partie du personnel des centres affecté à des projets est en poste pour des périodes de courte durée rend le recrutement très difficile car un engagement d'un an, dont le renouvellement n'est en aucune façon assuré, ne constitue pas une offre très attrayante. Cet état de choses nuit en outre à la stabilité du personnel (cinq directeurs se sont succédé dans un seul centre en l'espace de deux ans) et empêche ce dernier d'acquérir une connaissance intime de la situation existante au niveau sous-régional.

90. Les insuffisances d'ordre administratif sont un autre problème majeur. En Afrique, les communications sont souvent difficiles et, dans bien des cas, l'échange de renseignements et la coordination entre les services du siège de la CEA, les MULPOC et d'autres organismes ont posé un grave problème. Certains observateurs ont reproché aux centres l'organisation défectueuse de leurs activités. Les missions envoyées du siège de la Commission ont parfois souffert d'un manque de coordination et d'une mauvaise préparation. Les problèmes de personnel des centres ont été exacerbés par les retards intervenant dans le recrutement et la prorogation des contrats; il arrive que l'état des dépenses soit arrêté de mois en mois, et le personnel n'a pas toujours été payé en temps voulu. Les contraintes bureaucratiques existant aux Nations Unies semblent peser encore plus lourdement à l'échelon sous-régional qu'au siège de la CEA et, dans certains cas, les dispositions nécessaires pour répondre à des besoins bien précis (par exemple, experts possédant le français et documentation en français pour les régions de langue française) n'ont pas été prises.

91. En 1981, le PNUD et la CEA ont entrepris conjointement une analyse critique des quatre MULPOC mis en place au sud du Sahara (les dépenses du Centre de Tanger sont inscrites au budget ordinaire de la CEA), comme suite à une demande de la Conférence des ministres de la CEA concernant une évaluation des programmes de coopération CEA/PNUD exécutés ou envisagés en Afrique. Les études correspondantes n'ont toutefois pas été achevées en 1981.

92. Depuis 20 ans, la CEA s'efforce de créer un bon réseau de bureaux sous-régionaux. La place de premier plan faite désormais, dans les MULPOC, à la programmation sous-régionale des activités et aux organes directeurs opérant à l'échelon sous-régional, le nouveau rôle opérationnel d'ensemble assigné à la CEA, ainsi que les sensibles progrès réalisés par la Commission dans la décentralisation des pouvoirs et activités au profit des MULPOC, autorisent certainement à penser que cet objectif peut être atteint en fin de compte. Les MULPOC peuvent beaucoup contribuer au développement de l'Afrique et aux activités de la CEA, en tant que dispositif décentralisé susceptible de faciliter l'autonomie collective prévue par le Plan de Lagos, de combler les lacunes les plus criantes sur le plan du développement et d'apporter un soutien pour la coopération au niveau de la planification et de l'exécution des projets. Nombre de fonctionnaires des administrations nationales se sont très vivement félicités de l'existence de ces centres, y voyant une heureuse "extension" de nature à établir un rapport plus étroit et une meilleure concordance entre les programmes de la CEA et les besoins

des Etats membres. La CEA elle-même reconnaît l'importance fondamentale d'une participation des Etats membres "à la base même", laquelle n'est pas possible dans le cadre d'un programme entièrement dirigé à partir d'Addis-Abeba.

93. Cela dit, étant donné les grands espoirs désormais placés en eux, les MULPOC se doivent de participer effectivement à la mise en oeuvre des programmes. Ils ont commencé à le faire, mais on peut craindre que leurs effectifs et leurs ressources soient trop faibles, trop instables et trop dispersés pour leur permettre de maintenir la vitesse acquise. Les Etats membres africains, gravement à court de ressources, peuvent difficilement apporter les contributions volontaires nécessaires et attendent de la CEA et de l'Organisation des Nations Unies elle-même qu'elles témoignent de leur soutien aux MULPOC en assurant leur financement régulier. Dans une résolution adoptée en 1981 (418 (XVI)), la Conférence des ministres de la CEA a souligné la nécessité de renforcer encore les centres et, en particulier, a prié le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'inclusion du personnel opérationnel des centres dans le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. Par sa résolution 36/178, l'Assemblée générale a insisté à son tour sur l'importance des centres et demandé au Secrétaire général de présenter au Conseil économique et social, en 1982, un rapport sur leur financement selon des modalités bien établies.

94. En conclusion, les Inspecteurs estiment que, comme le Corps commun d'inspection l'avait déjà indiqué en 1968 et 1975, les ressources des services sous-régionaux de la CEA sont insuffisantes. La Commission a fait observer (A/35/546) que les centres constituaient le principal mécanisme dont elle dispose pour intensifier la coopération économique et technique aux niveaux sous-régional et régional, pour remplir son rôle de catalyseur dans le développement à l'échelon sous-régional et pour promouvoir la coordination et la coopération entre institutions à ce même échelon. Mais en l'absence d'un appui solide, les centres ne pourront pas s'acquitter de ces responsabilités essentielles, pour le compte de la CEA, conformément à la résolution sur la restructuration.

95. La CEA peut prendre certaines mesures pour renforcer les MULPOC : améliorer ses propres procédures administratives de telle sorte qu'elles tiennent mieux compte des exigences de l'appui aux centres; s'employer à surmonter les problèmes de liaison au niveau des programmes; encourager l'élaboration, à l'échelon sous-régional, de programmes de travail plus nettement orientés et de caractère plus pragmatique; et décentraliser les fonctions des cinq préposés à la liaison avec les centres actuellement en poste au Service de la coopération économique de la Commission, au siège.

96. En dernière analyse toutefois, chaque centre doit disposer d'un petit groupe d'administrateurs chargés des programmes et des questions administratives, auquel soit attaché, en tant que de besoin, le personnel affecté à des projets donnés. Des ressources extra-budgétaires provenant de l'Organisation des Nations Unies, du PNUD et d'autres organismes seraient, certes, extrêmement utiles, mais les Inspecteurs estiment que le coût de ce groupe devrait être inscrit au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, comme le fut celui des bureaux sous-régionaux et des équipes consultatives multinationales et interdisciplinaires. Faut de la stabilité que cette formule permettrait d'assurer, il faut craindre que soient compromises, non seulement l'efficacité opérationnelle des centres, mais encore leur existence même.

V. EXECUTION DES MANDATS DONNES A LA COMMISSION DANS LES DOMAINES
DE LA RESTRUCTURATION ET DE LA DECENTRALISATION

97. L'objet de la résolution de 1977 sur la restructuration était de mettre l'Organisation des Nations Unies et les institutions qui lui sont affiliées mieux à même de traiter efficacement et dans une optique globale les problèmes que posent la coopération économique internationale et le développement. Le présent chapitre expose brièvement, dans une première section, les progrès réalisés à ce jour par la CEA dans l'accomplissement des neuf tâches fondamentales qui lui ont été confiées, en matière de restructuration, par ladite résolution (32/197, annexe, section IV, par. 19 à 27). Ainsi qu'il ressort du rapport du Secrétaire général pour 1980 (A/35/546), les autres commissions régionales ont rencontré beaucoup des mêmes difficultés. Dans une deuxième section, les Inspecteurs s'attachent à la lenteur de l'action menée, notamment depuis 1977, pour doter les commission des ressources et pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs attributions en matière de restructuration et pour donner suite aux nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social concernant la décentralisation.

A. Restructuration

98. "Principaux centres généraux d'activités de développement économique et social" pour la région (paragraphe 19). La CEA doit jouer un rôle central, compte dûment tenu des responsabilités des autres organismes des Nations Unies dans des secteurs déterminés et des attributions du PNUD en ce qui concerne les activités de coopération technique. De par sa nature même, cette tâche particulière ne peut pas être définie avec une totale précision. Néanmoins, comme indiqué aux chapitres I, II et III, la CEA est bien placée pour servir de centre principal et jouer un rôle de catalyseur en raison des vingt années d'expérience qu'elle a des problèmes de développement de l'Afrique dans la quasi-totalité des secteurs, des activités qui sont les siennes dans les domaines de la recherche, de la réunion de conférences, de la collecte et de la diffusion des données, de sa connaissance approfondie des questions de coopération à l'échelon régional, ainsi que de l'importance et de la grande représentativité du personnel africain qu'elle emploie. Ce rôle de "centre principal" est encore renforcé par les fonctions d'agent d'exécution, les attributions opérationnelles et la structure administrative sous-régionale qui sont maintenant celles de la Commission, mais il est difficile à cette dernière de le jouer pleinement du fait des autres facteurs relevés ci-après.

99. "Rôle moteur et responsabilité de la coordination et de la coopération" au niveau régional (paragraphe 20). Des années de participation aux efforts déployés en Afrique en vue du développement régional et sous-régional, de la coopération, de la mise en place d'institutions et de l'intégration offrent à la CEA une base solide sur laquelle asseoir une action de direction et de coordination. Par le biais, notamment, de la part qu'elle a prise à l'élaboration du Plan de Lagos et de l'exercice des responsabilités qu'elle a, avec l'OUA, touchant la coordination technique que suppose la mise en oeuvre de ce plan, la CEA a fait la preuve d'une certaine capacité d'assumer le nouveau rôle moteur qui lui est dévolu. Elle a par ailleurs organisé, conjointement avec le PNUD et l'OUA, la réunion concernant le cycle 1982-1986 d'exécution de projets régionaux en Afrique, elle a remodelé ses relations avec les sous-régions par l'intermédiaire des MULPOC et elle est parvenue à une programmation commune avec d'autres organismes des Nations Unies dans les domaines de l'industrie, des transports, de l'alimentation et des établissements humains. Il demeure pourtant, comme le Corps commun d'inspection l'a déjà dit en 1975

(JIU/REP/75/2), que la coordination et la coopération au niveau régional ne traduisent pas une conception intégrée des problèmes régionaux de développement. La CEA n'est pas encore considérée comme le "chef de file" dans l'appareil complexe que le développement régional met en jeu.

100. Il n'existe toujours pas de procédure systématique en vue d'une programmation commune au sein de la multitude d'organismes qui s'occupent de l'aide au développement des pays africains; de nombreuses liaisons restent à établir, en particulier pour assurer la meilleure répartition possible des responsabilités entre la CEA et l'OUA (chapitre III, A et B). Les Inspecteurs ont constaté que les fonctionnaires de divers organismes des Nations Unies restaient sceptiques quant à la possibilité pour la CEA d'être un élément moteur, en l'absence d'un accroissement de ses capacités et d'une amélioration de sa performance sur le plan opérationnel; par ailleurs, la programmation à l'intérieur de la Commission elle-même appelle consolidation (chapitre III.C). Les Inspecteurs sont néanmoins d'avis qu'en ce qui concerne la programmation commune à l'échelon régional, les perspectives de progrès sont excellentes (voir chapitre III.E.)

101. "Matériaux nécessaires à l'élaboration d'une politique globale par les organes compétentes des Nations Unies" et participation à l'application des décisions (par. 21). Dans le passé, la CEA a fourni aux organes des Nations Unies beaucoup d'éléments pour l'élaboration d'une politique globale, par le biais surtout de ses stratégies régionales et de ses contributions aux sessions extraordinaires et conférences. Néanmoins, les Inspecteurs s'associent sans réserve aux observations contenues dans un récent rapport du Secrétaire général (A/35/546, par. 36), selon lesquelles l'effet de ces apports sur les débats de fond à l'échelon mondial n'est pas à la mesure du temps et des efforts considérables qu'exige leur préparation. Les réunions des secrétaires exécutifs des commissions, organisées depuis peu sous l'autorité du Directeur général, sont extrêmement utiles. Dans la mesure où le Directeur général est amené à porter une attention croissante aux problèmes et besoins opérationnels qui existent dans les services intérieurs, ce mécanisme pourrait être renforcé.

102. A l'heure actuelle, les secrétaires exécutifs ne participent pas aux délibérations du CAC, dont les activités et décisions ont des incidences considérables sur la coopération en vue du développement à l'échelon régional. Ils ne sont pas régulièrement entendus lors des réunions des Deuxième et Cinquième Commissions de l'Assemblée générale ou du CPC. Le petit bureau de liaison des commissions régionales existant à New York s'occupe essentiellement de demandes de documentation, plutôt que de questions de fond touchant la politique et les programmes ou des liens fondamentaux qui pourraient être établis, par exemple, avec les services régionaux du PNUD à New York. Le rôle croissant dévolu aux commissions régionales, sur le plan opérationnel, milite en faveur d'un accès plus direct aux instances susmentionnées, de telle sorte que les commissions puissent fournir un apport plus substantiel, au lieu de se borner à donner suite aux décisions desdites instances.

103. "Définition commune des régions et sous-régions" et mesures en vue de situer leurs bureaux dans les mêmes localités (par. 22). Dans son rapport de 1975 sur les structures régionales (JIU/REP/75/2), le Corps commun d'inspection a indiqué qu'en Afrique, les bureaux régionaux et sous-régionaux des organismes des Nations Unies étaient situés dans 14 villes différentes (soit le double du chiffre correspondant pour l'Asie et l'Amérique latine) et que, seule, l'OIT avait son bureau régional à Addis-Abeba où se trouvent également le siège de la CEA et l'OUA. La situation n'a pratiquement pas changé depuis et, bien qu'on en ait beaucoup parlé, une définition commune des régions et sous-régions n'a pas

encore été dégagée. Si l'on tient compte de l'immensité du continent africain, des difficultés de communications à l'intérieur de l'Afrique, des différences existant au niveau des pouvoirs, des responsabilités en matière de politique et de programmes, des facteurs techniques et opérationnels qui entrent en jeu dans la localisation des divers bureaux régionaux, et aussi de la place de premier plan que de nombreux programmes continuent à faire à l'approche globale, cet état de choses crée à peu près partout des problèmes de coordination et de coopération. Il entrave également les efforts de la CEA pour jouer son rôle de direction et de coordination, d'autant que la composition et la juridiction régionale de la Commission ne correspondent pas à la structure et à la juridiction régionale d'importants partenaires comme le PNUD, la FAO, l'OMS, l'Unesco et le FISE. Aussi longtemps qu'on n'aura pas pu trouver une solution satisfaisante il semble que les centres multinationaux de programmation et d'exécution soient le lieu tout indiqué pour la mise en place de relations plus systématiques avec les bureaux régionaux des autres organismes des Nations Unies en Afrique.

104. Renforcement des relations avec les organismes des Nations Unies et avec le PNUD au niveau des activités opérationnelles, y compris la mise au point de programmes multinationaux, et rôle d'agent d'exécution pour les projets (art. 23). Comme indiqué au chapitre III.B, le PNUD a étroitement et largement coopéré avec la CEA en vue de renforcer le rôle opérationnel de cette dernière. En fait, la CEA jouait déjà, depuis plusieurs années, le rôle d'agent d'exécution dans le cadre des activités pour la mise en place d'institutions, lorsque le Conseil économique et social lui a officiellement donné qualité à cet effet, en 1979, mais la valeur des projets exécutés pour le compte du PNUD, qui était d'environ 22 millions de dollars des Etats-Unis pour la période quadriennale 1978-81, devrait atteindre 15 millions de dollars des Etats-Unis pour les seules années 1982-83. On l'a vu au chapitre IV la CEA, s'est quelque peu affirmée dans l'exercice de ses nouvelles fonctions, mais de très importants problèmes restent à résoudre en matière de gestion, de personnel et de structures administratives sous-régionales.

105. La CEA compte que les centres multinationaux de programmation et d'exécution joueront un rôle clé dans l'action visant à intensifier la coordination et la coopération interinstitutions à l'échelon sous-régional; jusqu'ici toutefois, les centres se sont heurtés à des problèmes de ressources et de fonctionnement (chapitre IV.C.). Par ailleurs, la Commission a certaines responsabilités en ce qui concerne l'exécution des projets intersectoriels, sous-régionaux, régionaux et interrégionaux. Or la mise en place d'arrangements efficaces de consultation et de coordination n'a guère progressé jusqu'à présent. Le processus supposera l'établissement d'un juste équilibre entre les fonctions de chef de file de la CEA, d'une part, et les connaissances spécialisées et compétences techniques des autres organismes des Nations Unies dans leurs secteurs de compétences respectifs, d'autre part.

106. La CEA a reconnu l'importance capitale d'un renforcement des moyens dont elle dispose pour remplir le rôle exaltant qui lui a été confié dans les domaines de la coordination et de la coopération (voir par. 118). Une certaine inquiétude se fait jour, il est vrai, quant aux risques de chevauchement et de double emploi et quant aux rapports qui doivent s'établir entre les responsabilités au niveau national et au niveau sous-régional, mais il semble y avoir aussi un profond désir d'oeuvrer en vue d'une meilleure coordination. Etant donné l'ampleur considérable des problèmes de développement qui se posent en Afrique, le grand nombre d'organisations en jeu et aussi le caractère unifié du Plan de Lagos, il est indispensable que de véritables relations de partenaires s'instaurent à tous les stades des activités.

107. Aide à fournir aux pays pour leur permettre d'identifier des projets visant à promouvoir la coopération et renforcement des activités de coopération économique aux niveaux sous-régional, régional et interrégional (par. 24). La participation de la CEA dans ce domaine a toujours été importante (chapitre I). Elle a été facilitée par les nouvelles activités de coordination des programmes et de programmation interne (chapitre III.B et C) et, dans son concept même, la création des MULPOC (chapitre IV.C) répond directement à cette préoccupation des Etats membres. Mais le renforcement des capacités et moyens de la CEA s'impose là aussi, comme indiqué aux paragraphes précédents.

108. Elargissement des systèmes existants pour l'échange continu de renseignements et de données d'expérience entre les commissions, afin de promouvoir la coopération interrégionale (par. 25). Les relations entre la CEA et les autres commissions se consolident. La CEA a entrepris plusieurs projets conjointement avec les autres commissions, par exemple avec la CEPAL dans le domaine de la promotion du commerce et de la coopération industrielle à l'échelon interrégional. Elle participe aux réunions des secrétaires exécutifs, qui ont lieu deux fois par an. Toutefois, la coopération interrégionale pourrait encore être intensifiée grâce à des échanges de renseignements plus fréquents et plus étendus entre les secrétariats des commissions et même par des échanges de fonctionnaires des services techniques.

109. Délégation des pouvoirs nécessaires et adoption de "dispositions budgétaires et financières appropriées" pour les activités des commissions régionales (par. 26). Ainsi qu'il ressort de l'analyse approfondie faite au chapitre IV, là est le "talon d'Achille" de la Commission au regard du mandat qui lui a été confié dans le domaine de la restructuration. L'importance de ces questions de pouvoirs et de ressources est examinée plus en détail à la section B ci-dessous.

110. Rationalisation des structures des commissions, notamment par regroupement ou suppression d'organes subsidiaires (par. 27). Le Comité exécutif et le Comité technique d'experts de la CEA ont été supprimés et remplacés par un Comité technique préparatoire plénier. Les sessions plénières de la Commission sont maintenant annuelles et non bisannuelles, cela à titre expérimental. Les trois anciennes conférences des démographes, des statisticiens et des planificateurs africains ont été fondues en une seule et même conférence. La Commission n'a guère avancé dans la rationalisation de ses structures internes (chapitres III et IV) mais, encore une fois, ces progrès sont étroitement subordonnés à un apport de ressources suffisant.

B. Décentralisation

111. Le texte de base concernant la décentralisation des activités de l'Organisation des Nations Unies au profit des commissions régionales est la résolution 793 (XXX) adoptée en août 1960 par le Conseil économique et social, qui y soulignait la nécessité d'une réorientation selon laquelle les travaux effectués au Siège céderaient le pas aux activités menées sur le plan local et, à cet effet, d'avoir recours aux services des commissions régionales pour l'élaboration et l'exécution de programmes de développement. Dans sa résolution 1709 (XVI) adoptée en décembre 1961, l'Assemblée générale demandait que l'on prenne des mesures immédiates pour renforcer les commissions régionales en leur déléguant un nombre croissant de fonctions et de responsabilités organiques et opérationnelles et en leur fournissant les ressources nécessaires, tout en maintenant les fonctions organiques centrales. Cette tendance fondamentale a été réaffirmée et développée par la suite, dans des résolutions que le Conseil économique et social et l'Assemblée générale ont adoptées entre 1962 et 1976.

112. Dans un rapport publié en 1963 (E/3786), le Secrétaire général a indiqué qu'il fallait tirer pleinement parti du fait que les Commissions étaient en contact direct avec les problèmes de développement et prévoir, à leur intention, un supplément de postes au niveau opérationnel et de ressources au titre des projets. Toutefois, dans un rapport sur la décentralisation établi en 1974 (74/5), le Corps commun d'inspection arrivait à la conclusion qu'aucun progrès ou presque n'avait, depuis, été accompli en ce sens. En dépit des résolutions que les organes directeurs ne cessaient d'adopter, le rôle des commissions restait marginal. Le Corps commun d'inspection notait, de la part des services du Siège, une répugnance à se dessaisir de leurs ressources, si bien que le nombre des fonctionnaires du Siège mutés dans les services extérieurs était faible ou nul. Quatre-vingt-dix pour cent des postes créés entre 1970 et 1974 étaient allés aux services du Siège, et les commissions devaient, dans une large mesure, se contenter de personnel recruté pour des périodes de courte durée, avec toutes les incertitudes et toute l'instabilité que cela impliquait, ainsi que de fonds extra-budgétaires dont le montant était très modeste. En conclusion, les inspecteurs estimaient que les commissions avaient fait du bon travail quand on leur en avait donné les moyens, et que si l'on refusait aux commissions les ressources nécessaires, en arguant de leur "manque de capacité" d'assumer des responsabilités nouvelles, la centralisation se perpétuerait purement et simplement.

113. Dans un document (E/5607/Add.1) publié en 1975 et contenant ses observations au sujet de ce rapport, le Secrétaire général disait, lui aussi, qu'il fallait décentraliser certaines fonctions organiques et administratives, améliorer la coordination au niveau des programmes, renforcer les services consultatifs régionaux, décentraliser les activités intéressant les projets régionaux et sous-régionaux - et peut-être certains projets multidisciplinaires exécutés à l'échelon du pays - réaffecter une partie du personnel du Siège au profit des commissions, par voie de détachement ou selon un système de roulement, et corriger les lenteurs du recrutement du TARS dans les régions. Dans un rapport de 1976 (A/C.5/31/18), il mentionnait plusieurs mesures prises en vue de créer des services de coordination des programmes, de décentraliser certains pouvoirs en matière de personnel, d'achats et de passation des contrats, ainsi que de procéder à des échanges de personnel et de former certains fonctionnaires. Le Secrétaire général jugeait toutefois souhaitable d'attendre, pour aller plus avant, les résultats des délibérations du Comité spécial de la restructuration.

114. Comme on l'a vu à la section A ci-dessus, la résolution de décembre 1977 sur la restructuration a considérablement élargi le rôle et les fonctions des commissions régionales. Elle précisait qu'il faudrait déléguer à ces dernières l'autorité nécessaire et prendre des dispositions budgétaires et financières appropriées pour leurs activités (Annexe, paragraphe 26), la possibilité de leur transférer les éléments de fonction voulus devant en outre être ménagée dans le cadre de la restructuration, de la rationalisation et de l'harmonisation des services économiques et sociaux du Siège (Annexe, paragraphe 63). Dans son premier état des incidences administratives et financières (A/C.5/32/86), le Secrétaire général a indiqué que l'application des recommandations figurant à la section IV de l'Annexe exigerait, le moment venu, un accroissement des ressources allouées aux commissions régionales, mais que l'estimation du supplément de ressources nécessaire ne pourrait être faite que plus tard, après élaboration d'un plan de mise en oeuvre échelonnée.

115. La restructuration a donc été entreprise, dans un premier temps, au Siège, de façon à permettre aux services nouvellement créés de commencer à fonctionner le plus vite possible. L'opération a été assez rapide, ainsi qu'il ressort du bref état chronologique donné ci-après.

Mars 1978 : Le Secrétaire général a nommé le Directeur général et mis en place le Département des affaires économiques et sociales internationales, le Département de la coopération technique pour le développement, ainsi que le Bureau des services du Secrétariat pour les questions économiques et sociales, qui remplaçaient l'ancien Département des affaires économiques et sociales et certaines autres unités administratives.

Juillet 1978 : Dans un rapport publié sous la cote E/1978/118, le Secrétaire général a exposé les dispositions envisagées en vue du transfert de fonctions, de postes et de crédits aux services nouvellement créés (596 postes d'administrateur et 58 millions de dollars des Etats-Unis). Le CCQAB ne s'était pas élevé contre les propositions ainsi formulées, mais avait constaté avec inquiétude qu'elles ne semblaient pas assurer pleinement la rationalisation et l'harmonisation prévues, qu'elles ne montraient pas comment pourrait s'opérer à l'avenir le transfert aux commissions des éléments de fonction appropriés, et que les justifications fournies au regard des postes n'étaient pas entièrement satisfaisantes. Le rapport précisait toutefois que les propositions s'entendaient sous réserve de révision ultérieure, et soulignait que les dispositions prises ne devraient en aucune façon préjuger des mesures de décentralisation en faveur des commissions.

Janvier 1979 : Le rapport paru sous la cote A/33/410/Rev.1 indiquait que, pour l'essentiel, le redéploiement des ressources au Siège avait été mené à bien, sans que fût encore apparue la nécessité d'importantes demandes de nouveaux postes ou de crédits supplémentaires.

116. La deuxième phase de la restructuration a donc commencé avec l'ouverture de consultations entre les chefs des services des commissions et du Siège, dont l'objet était de définir le cadre général de la restructuration des commissions régionales. Mais contrairement à ce qui s'était passé au cours de la première phase, le processus s'est avéré interminable, comme le montre le rappel ci-après des résolutions adoptées par les organismes intergouvernementaux, en alternance avec les rapports du Secrétariat.

Août 1978 : Dans sa résolution 1978/74, le Conseil économique et social a souligné que les commissions régionales étaient "particulièrement bien placées" pour favoriser la coopération sous-régionale, régionale et interrégionale - ce dont il fallait tirer parti - réaffirmé leur rôle d'agents d'exécution et demandé une intensification des consultations et de l'action visant à leur donner les moyens de promouvoir plus efficacement la coopération.

Janvier 1979 : Les auteurs d'un rapport publié sous la cote A/33/410/Rev.1 ont indiqué que l'on poursuivait les consultations relatives à la restructuration des commissions, afin d'identifier les possibilités immédiates de décentralisation et de redéploiement des ressources, de procéder à une analyse d'ensemble des nouvelles fonctions des commissions et de mettre au point des mesures appropriées concernant les programmes pour l'exercice biennal 1980/81.

Jarvier 1979 : Dans sa résolution 33/202, l'Assemblée générale a explicitement conféré aux commissions le statut d'agent d'exécution et prié le Secrétaire général de "poursuivre rapidement" l'élaboration de propositions visant la décentralisation des activités appropriées de recherche et d'analyse et des projets de coopération technique, le renforcement des arrangements de coopération et les autres mesures à prendre pour que les commissions s'acquittent efficacement de leurs fonctions de coordination à l'échelon régional.

Juillet 1979 : Selon un rapport publié sous la cote E/1979/76, on s'accordait généralement à estimer que le processus de décentralisation devrait : englober à la fois les activités de recherche et d'analyse et les projets de coopération technique; renforcer les relations entre services; faire le départ entre le redéploiement des ressources et la décentralisation au sens le plus large du terme; être régi par un ensemble de grands critères généraux (portée géographique, efficacité et efficience, densité de l'information, capacités et moyens à l'échelon multisectoriel); et intéresser initialement sept branches sectorielles. L'élargissement des attributions des commissions exigerait un complément de ressources, en sus de l'accroissement résultant du redéploiement.

Juillet 1979 : Un rapport publié à cette date (E/1979/81) analysait brièvement le rôle potentiel des commissions dans la coordination et la coopération à l'échelon régional, dans l'élaboration des politiques globales, ainsi que dans les processus de programmation et de planification. Les secrétaires exécutifs des commissions avaient insisté sur le fait que la décentralisation et le renforcement devraient contribuer à maximiser la capacité des commissions de promouvoir et d'étayer la coopération dans leurs régions respectives. Un état des incidences administratives et financières de la restructuration aux fins de la coopération régionale et du renforcement des commissions serait présenté à l'Assemblée générale, à sa trente-quatrième session.

Juillet 1979 : Dans sa résolution 1979/64, le Conseil économique et social a souligné la nécessité d'accroître la capacité des commissions et de mieux coordonner les tâches accomplies au siège, d'une part, et dans les commissions régionales, d'autre part. Il a instamment demandé que la décentralisation des activités soit accélérée, s'est félicité de l'intention du Secrétaire général de soumettre un état détaillé des incidences administratives et financières de la décentralisation et du renforcement, et a invité le CPC à entreprendre en 1980 un "examen complet" des questions liées à la répartition des tâches et des responsabilités entre les commissions et les autres services, programmes et organes.

Novembre 1979 : Un rapport paru sous la cote A/34/649 indiquait que le Département des affaires économiques et sociales internationales et le Département de la coopération technique pour le développement procédaient, l'un et l'autre au transfert d'un poste d'administrateur à chacune des commissions; le Département de la coopération technique pour le développement aurait bientôt décentralisé un total d'environ 11 millions de dollars d'activités liées à ses projets régionaux et sous-régionaux, et d'autres unités administratives étaient prêtes à engager des consultations concernant les possibilités de décentralisation. Les commissions avaient déterminé les domaines prioritaires des programmes, et ce travail pouvait être considéré comme une "première étape" du processus de décentralisation et de renforcement, dont l'étude que le CPC présenterait en 1980 constituerait une "deuxième étape".

Décembre 1979 : Dans sa résolution 34/206, l'Assemblée générale a mis en relief la "nécessité d'une action plus énergique" en vue de permettre aux commissions de jouer pleinement leur rôle de principaux centres régionaux d'activités de développement économique et social pour leurs régions respectives. Elle a demandé au Secrétaire général d'intensifier l'élaboration et l'application des mesures de décentralisation, notamment en transférant les postes existants du Siège de l'Organisation aux commissions régionales et de lui présenter un rapport sur la mise en oeuvre desdites mesures, lors de sa trente-sixième session.

Avril 1980 : Le rapport paru sous la cote A/AC.51/1980/6 isolait, à l'intention du CPC, quelques-unes des questions à examiner en relation avec les politiques et les programmes. Les auteurs signalaient qu'abstraction faite des incidences de la redistribution des ressources du Siège, l'étude des fonctions supplémentaires à confier aux commissions régionales n'était pas terminée. Dans le cadre d'une structure convenablement décentralisée, chaque région devait avoir un mandat, un domaine d'activités et des responsabilités qui lui fussent propres, ainsi que des pouvoirs lui ayant été expressément délégués. Le rapport s'attachait à l'analyse des fonctions exercées simultanément aux niveaux global et régional, exposait brièvement la répartition des tâches au titre de onze programmes et indiquait que le Secrétariat pourrait peut-être, dans le cadre de l'élaboration du plan à moyen terme pour 1984-89, passer en revue les tâches et responsabilités liées à l'exécution des programmes.

Juin 1980 : Le CPC a entrepris l'examen dont il avait été chargé (rapport paru sous la cote A/35/38). Les représentants des commissions ont parlé des problèmes qui se posaient sur le plan des ressources, ainsi que des analyses à faire et mesures à prendre. Le CPC a estimé que le rapport mentionné ci-dessus ne constituait pas une documentation suffisante. Il a conclu que le Secrétariat devrait procéder immédiatement à une analyse concernant les domaines des établissements humains (domaine ultérieurement exclu par le Conseil économique et social), de l'environnement et des ressources en eau, et de lui en communiquer les résultats à sa session de 1981, de telle sorte que toutes les propositions relatives aux programmes et visant à transférer certaines tâches puissent, le cas échéant, être prises en compte dans le projet de budget-programme pour 1982-83 et le projet de plan à moyen terme pour 1984-89. Il a également recommandé à l'Assemblée générale d'examiner les progrès accomplis dans l'application de la résolution sur la restructuration.

Juin 1980 : Un rapport paru sous la cote A/35/224 indiquait que le transfert aux commissions de projets du Département de la coopération technique pour le développement s'opérait selon les modalités convenues et compte tenu de l'évaluation par les commissions elles-mêmes, de leur capacité. On reconnaissait que, pour que les commissions puissent s'acquitter efficacement des tâches correspondantes, il faudrait prévoir des ressources financières suffisantes, budgétaires et autres.

Octobre 1980 : Dans un rapport publié sous la cote A/35/546, on a fait une "première tentative" en vue d'analyser l'importance globale de la restructuration, en ce qui concerne les commissions, et de préciser les exigences des programmes auxquelles répondre immédiatement. Les auteurs examinaient de façon très approfondie les fonctions élargies envisagées pour les commissions, dans le domaine de la restructuration, mais restaient très vagues quant aux ressources nécessaires sur tel ou tel plan et aux sources de financement possibles.

Décembre 1980 : Dans sa résolution 35/223, l'Assemblée générale a prié le Corps commun d'inspection, comme suite aux recommandations du CPC, de prêter son concours en vue d'une étude des incidences, sur le Secrétariat, de la restructuration des secteurs économique et social du Système des Nations Unies.

Mai 1981 : Le CPC a fait observer (document A/36/38) que l'accord ne s'était pas fait au Secrétariat touchant une répartition judicieuse des tâches dans le domaine de l'environnement, non plus que dans celui des ressources en eau. Il a estimé que la note du Secrétaire général (E/AC.51/181/3) "ne répondait guère" à la demande qu'il avait formulée en 1980 et ne représentait pas une tentative sérieuse d'analyse de la répartition des tâches et responsabilités, sur laquelle le CPC puisse s'appuyer pour formuler des recommandations de fond. Il a décidé de reprendre l'examen de la question pour ces deux domaines en 1982, sur la base d'un rapport analytique détaillé établi par le Secrétariat.

Juillet 1981 : Les secrétaires exécutifs des commissions ont déclaré (E/1981/80/Add.1) que les nombreux rapports et études consacrés jusqu'alors aux possibilités de décentraliser les activités et d'améliorer la répartition des tâches et des responsabilités ne s'étaient pas traduits par l'affectation ou le redéploiement de ressources importantes, et que cet état de choses gênait la restructuration effective au niveau régional.

Juillet 1981 : Dans sa résolution 1981/66, le Conseil économique et social a reconnu la nécessité "d'intensifier et d'accélérer" les efforts de décentralisation au profit des commissions et l'opportunité de déléguer à ces dernières des responsabilités administratives et de gestion, en même temps que de leur transférer des activités de fond. Il a recommandé à l'Assemblée générale de prier toutes les organisations intergouvernementales et tous les organes du secrétariat d'accélérer la décentralisation et d'envisager le redéploiement de personnel et de ressources financières au profit des commissions, dans une mesure correspondant aux activités de fond qui leur sont transférées.

Octobre 1981 : Le rapport publié sous la cote A/36/577 (comme suite à la résolution 34/206 dans laquelle l'Assemblée avait demandé l'établissement d'un rapport sur l'application des mesures de décentralisation) analysait le rôle et les fonctions des quatre commissions à l'oeuvre dans les régions en développement et les discussions qu'elles avaient eues en 1981 à propos des incidences de la restructuration. Les commissions avaient approuvé les fonctions qui leur étaient assignées en matière de restructuration et insisté, elles aussi, sur le fait que, pour s'en acquitter, il leur fallait être dotées de ressources budgétaires suffisantes. Les auteurs du rapport reconnaissaient toutefois que les incidences budgétaires à long terme de la résolution sur la restructuration n'avaient pas fait l'objet d'une analyse approfondie. Ils suggéraient d'étudier la possibilité de certaines formules de financement spéciales.

Décembre 1981 : Dans sa résolution 36/187, l'Assemblée a décidé d'examiner à nouveau, à sa trente-septième session, la question des incidences du processus de restructuration sur les commissions régionales, à la lumière des observations supplémentaires que formuleraient le CPC et le Conseil économique et social.

117. Les Inspecteurs reconnaissent que la restructuration et la décentralisation au profit des commissions régionales ne sont pas chose facile. Néanmoins, le résultat du laborieux processus esquissé ci-dessus est que la "phase I", au Siège, a été peu ou prou menée à bien en un an, alors que la "phase II", concernant les commissions, est à peine commencée. En outre, le redéploiement des ressources du Siège est terminé depuis 1978 mais les ressources "nécessaires" aux commissions n'ont pas encore été fournies ou même estimées et, durant les quatre années écoulées, les commissions ont été peu à peu enfermées dans un cycle de croissance zéro et de graves contraintes budgétaires.

118. Pour sa part, la CEA a établi en juillet 1981, à l'intention du Conseil économique et social, des estimations (E/1981/80/Add.2), d'où il ressort qu'il lui faudrait, pour mettre en oeuvre les mesures de restructuration, environ 3,5 millions de dollars des Etats-Unis par an, en sus des quelques postes et fonds au titre des projets qui lui sont déjà revenus du fait de la redistribution des ressources au Siège. Mais le Secrétaire général a suggéré au Conseil économique et social d'attendre le rapport de 1981 du Secrétaire général sur l'application des mesures de restructuration et de décentralisation (voir plus haut). La CEA utiliserait les fonds supplémentaires pour créer 83 postes de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et de la catégorie des services généraux, ainsi que pour couvrir les frais de voyage connexes. Elle serait ainsi en mesure de prendre les dispositions voulues pour s'acquitter, conformément au mandat qui lui a été confié, de ses fonctions de direction et de ses responsabilités touchant le renforcement de la coordination des activités des organismes des Nations Unies, à l'échelon régional (notamment par l'intermédiaire des petits groupes de fonctionnaires qui seraient mis en place dans les MULPOC et dont le coût serait inscrit au budget ordinaire), ainsi que d'aider les pays africains à élaborer des projets et à les exécuter (en s'appuyant notamment sur un noyau de spécialistes des questions techniques pour les études de faisabilité et le soutien technique de la gestion des programmes de la Commission). La CEA pourrait faire face à ses autres responsabilités en matière de restructuration dans les limites des effectifs actuels, mais toute fonction supplémentaire éventuelle, en particulier sur le plan opérationnel, exigerait un important complément de fonds.

119. Où trouver les ressources en question ? Pour apporter un commencement de solution au problème, la CEA devrait accélérer le recrutement afin de pourvoir les postes vacants et améliorer son système de gestion, comme indiqué au chapitre IV. Une autre possibilité serait d'agir sur les frais généraux d'appui aux projets de coopération technique et de recourir à la formule peu utilisée du transfert de personnel de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, selon un système de roulement et par voie de détachements. Mais l'inscription de nouveaux crédits au budget ordinaire - source de fonds la plus stable et la plus directe - se heurte à l'obstacle de la "croissance zéro" et, de même, il est difficile d'obtenir des ressources budgétaires plus importantes. De tous les moyens concevables, la redistribution des ressources dans le contexte général de la décentralisation paraît donc celui qui offre encore les meilleures perspectives.

120. Les analyses des progrès spécifiques réalisés dans la décentralisation des activités des Nations Unies ont été très rares - se ramenant essentiellement à celles qu'ont effectuées le Secrétariat en 1965 et le Corps commun d'inspection en 1974. Leur difficulté est certes incontestable, mais elles sont indispensables lorsqu'on veut savoir si la décentralisation est bel et bien en cours. Pour se faire une idée de la situation du moment, les Inspecteurs ont mis en regard, à l'aide des données contenues dans le budget-programme des Nations Unies pour 1978-1983, d'une part, le montant des fonds et le nombre des postes permanents d'administrateur dont disposent les cinq commissions régionales, et, d'autre part, les programmes du Siège correspondant au Département des affaires économiques et sociales internationales et au Département de la coopération technique pour le développement, ainsi que le programme ordinaire de coopération technique (les autres organismes des Nations Unies n'étant donc pas pris en compte). Ils ont également comparé les fonds et les postes d'administrateur dont sont dotées les cinq commissions au titre de l'appui aux programmes avec ceux qui reviennent aux programmes du Siège susmentionnés, ainsi qu'aux programmes généraux de soutien mis en oeuvre, au Siège, par le Département de l'administration, des finances et de la gestion, le Département de l'information, le Département des services de conférence et la Bibliothèque (dans tous les cas,

à New York, mais non à Genève ou à Vienne). Même dans ces limites assez étroites, la comparaison donne à penser que la décentralisation n'a guère progressé, ainsi qu'il ressort des observations suivantes :

a. Pour l'un et l'autre groupe, le montant des crédits ouverts au budget ordinaire a peu augmenté en valeur réelle mais, alors que le volume des fonds extrabudgétaires a augmenté de 59 % dans le cas des commissions, pour atteindre 121,9 millions de dollars en 1982-83, les chiffres correspondants pour le Siège ont été de 68 % et de 342,6 millions de dollars des Etats-Unis.

b. La part des ressources totales revenant au Siège est encore de 60 %, le Département de la coopération technique pour le développement ayant à lui seul pour les activités opérationnelles - en raison de ses attributions au regard des projets nationaux - des fonds extra-budgétaires dont le montant pour 1982-83 (301 millions de dollars des Etats-Unis) est supérieur à la totalité des fonds dont disposent les cinq commissions régionales prises ensemble (295,2 millions de dollars).

c. La part des commissions dans le total des ressources ne s'est accrue que de 9 % entre 1978-79 et 1982-83, pour atteindre 39,4 % : à ce rythme, il n'y aurait même pas, pour prendre un exemple, partage égal des ressources entre les trois programmes du Siège et les cinq commissions régionales avant l'exercice biennal 2026/2027.

d. En ce qui concerne le total des postes permanents d'administrateur pour les deux groupes, la part des commissions est tombée de 62 à 60,1 %, la progression enregistrée du côté du budget ordinaire ayant été contrebalancée par un fléchissement côté fonds extra-budgétaires: pour la seule période 1982-83, il est prévu que le nombre de postes allant au Siège augmentera de 21, les commissions enregistrant, quant à elles, une diminution de 8 postes.

e. Si l'on inclut les chiffres concernant les activités générales d'appui aux programmes menées à New York, la part des commissions tombe à 15 % environ (74,4 millions de dollars des Etats-Unis et 207 postes d'administrateur) et celle de New York atteint 85 % (364,7 millions de dollars et 1 260 postes). Même en tenant compte du fait que New York s'occupe des projets exécutés à l'échelon national et a, par ailleurs, de nombreuses et importantes responsabilités supplémentaires, ce rapport de 5 à 1 autorise à conclure que la décentralisation des fonctions administratives, des ressources et des pouvoirs n'a pas beaucoup avancé.

121. Ces comparaisons sont très grossières et soulèvent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses. De hauts fonctionnaires du Siège ont fait remarquer que les prévisions relatives aux postes financés sur les fonds extra-budgétaires n'étaient pas toujours exactes et que, par exemple, la CEA et d'autres services avaient malheureusement fait figurer dans leur budget-programme pour les trois exercices biennaux à partir de 1976-81 un certain nombre de postes d'expert dont le coût n'est pas imputé au budget. Les Inspecteurs se sont naturellement servis des données du budget-programme, parce que ce sont les seules données normalement publiées dont on dispose pour comparer les programmes du Siège et ceux des commissions, et aussi celles qui sont présentées aux organes intergouvernementaux aux fins des décisions qu'ils doivent prendre touchant les programmes et les priorités. L'important, c'est de procéder, une fois pour toutes, à une analyse précise.

122. Une décentralisation bien conçue suppose, non seulement le transfert de tâches du Siège aux régions, mais encore l'affectation des ressources et la délégation des pouvoirs nécessaires au bon accomplissement de ces tâches. Elle implique nécessairement l'établissement d'un équilibre entre, d'une part, les activités et fonctions de surveillance et de contrôle du Siège, à l'échelon global, et, d'autre

part, les fonctions opérationnelles accrues des commissions au niveau régional, dans le cadre d'un programme d'ensemble harmonieux. Elle doit prendre en compte, tant le budget ordinaire que les fonds extra-budgétaires, et aussi les politiques et procédures fondamentales. Et elle doit englober les fonctions organiques de recherche et d'analyse (surtout là où le Siège et les commissions se partagent maintenant les tâches et les responsabilités), les activités opérationnelles (afin surtout de déterminer comment assurer au mieux l'exécution des projets par pays, actuellement dirigée de New York), ainsi que l'administration.

123. Au milieu des années 70, on comptait que la restructuration permettrait l'aboutissement des efforts, longtemps différés, en vue de décentraliser les activités de l'Organisation des Nations Unies. Il semble qu'elle ait au contraire ralenti encore le processus et engendré des difficultés et contraintes dans les cas où l'attribution de responsabilités nouvelles ne s'est pas accompagnée de l'octroi de ressources et de pouvoirs correspondants. Au cours des vingt dernières années, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont adopté de nombreuses résolutions dans lesquelles ils ont souligné la nécessité d'intensifier la coopération en vue du développement et de mieux répondre aux exigences et besoins différents qui se font jour de par le monde, aux niveaux sous-régional et régional. Pourtant, aucune amélioration sensible n'a été enregistrée.

124. De hauts fonctionnaires du Secrétariat ont indiqué aux Inspecteurs que, lors de l'établissement du plan à moyen terme pour 1984-89, une attention particulière serait accordée à l'amélioration de la répartition des tâches et responsabilités et au renforcement de la coordination entre les commissions régionales et les services du Siège, mais qu'aucune autre mesure importante de décentralisation n'était actuellement envisagée en rapport avec le plan. Le Secrétariat a également fait observer que la décentralisation était une affaire très complexe et ne pouvait pas être opérée sans un supplément d'efforts et d'études.

125. Toutefois, si des mesures énergiques ne sont pas prises maintenant, les choses continueront à traîner en longueur. Si la meilleure adaptation aux besoins et la plus grande efficacité visées par les nombreuses résolutions sur la restructuration et la décentralisation doivent un jour être un fait acquis, le moment est incontestablement venu de déterminer, en général et en particulier, ce que la "restructuration" et la "décentralisation" impliquent pour l'Organisation des Nations Unies et ses commissions régionales, ainsi que de prendre les mesures nécessaires.

126. Les Inspecteurs recommandent que le Directeur général entreprenne un examen d'ensemble de la restructuration des commissions régionales et de la décentralisation au profit de ces dernières. Cet examen devrait tenir compte des nombreuses résolutions et des nombreux rapports dont ces questions ont déjà fait l'objet, ainsi que des besoins spéciaux de développement de chaque région. Il devrait être effectué avec le concours de tous les organismes des Nations Unies intéressés et dans le cadre de l'établissement du projet de plan à moyen terme pour 1984-1989, ainsi que du projet de budget-programme pour 1984-85 pour autant que cela soit encore possible. L'examen devrait déboucher sur la présentation au CPC et au Conseil économique et social, d'ici deux ans, d'un rapport qui ferait apparaître :

a) les incidences administratives, budgétaires et financières précises de la résolution concernant la restructuration sur les commissions régionales;

b) le détail des pouvoirs, responsabilités, activités et ressources qui doivent être décentralisés et les raisons pour lesquelles ils doivent l'être;

c) le calendrier précis selon lequel ces transferts seraient effectivement opérés;

d) le détail des pouvoirs, responsabilités, activités et ressources qui ne seront pas décentralisés et les raisons pour lesquelles ils ne le seront pas.

127. Dans leur rapport de 1975 sur les structures régionales du système des Nations Unies (JIU/REP/75/2), les Inspecteurs indiquaient que, depuis sa création, l'OMS avait eu pour politique de pousser la décentralisation de ses activités aussi loin que possible. A leur avis, ce n'était pas pure coïncidence si l'OMS, dont les structures sont hautement décentralisées, comptait aussi parmi les organismes percevant le mieux les objectifs régionaux et y répondant aussi le mieux. A l'heure actuelle, l'OMS déploie de très grands efforts pour revoir et renforcer ses structures compte tenu de ses fonctions, et notamment, eu égard aux exigences de la décentralisation. Les Inspecteurs estiment que l'expérience a confirmé la valeur de la conception de l'OMS et que les efforts passés et actuels de cette organisation peuvent servir d'exemple à l'Organisation des Nations Unies. Ils pensent que l'OMS devrait certainement être consultée en rapport avec l'étude du Directeur général.

128. Sans préjudice de ladite étude mais pour éviter que le processus de décentralisation ne marque le pas pendant plusieurs années encore, les Inspecteurs sont également d'avis qu'il faut d'urgence prendre des mesures intérimaires. Compte tenu du fait que l'Assemblée générale a fait sien le Plan de Lagos, en tant qu'ensemble de principes à suivre pour le développement économique et social de l'Afrique, et de la nécessité d'assurer la mise en oeuvre de ce Plan, le Secrétaire général, le Directeur général et le Secrétaire exécutif de la CEA devraient examiner les mesures intérimaires à prendre en vue de relancer le processus de décentralisation. Ces mesures pourraient comprendre, outre le transfert de responsabilités et ressources nouvelles, la délégation des pouvoirs nécessaires pour trancher les questions de personnel et questions financières, dans les cas où cela permettrait d'accroître la capacité de la CEA d'exécuter promptement ses programmes. Des mesures analogues devraient être envisagées dans le cas des autres commissions régionales, les besoins et objectifs de chacune de ces dernières étant dûment pris en considération.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

129. Depuis 24 ans, la CEA cherche inlassablement à apporter une contribution originale au développement de l'Afrique. Ses activités dans les domaines de la recherche, des services consultatifs et de la mise en place d'institutions semblent lui avoir valu un grand nombre de succès qui, pour modestes qu'ils apparaissent, sont loin d'être négligeables. En même temps, elle s'est heurtée à divers obstacles dans ses efforts pour répondre aux nombreux et urgents besoins que les pays africains eux-mêmes et beaucoup d'autres organismes intergouvernementaux, bilatéraux et multilatéraux, s'occupant du développement de l'Afrique ont également cherché à satisfaire.

130. Certains faits intervenus récemment autorisent à penser que le rôle de la CEA pourra être précisé et renforcé. Dans la résolution 32/197 relative à la restructuration, qu'elle a adoptée en 1977, l'Assemblée générale a indiqué que les commissions régionales devraient être les "principaux centres généraux d'activités de développement économique et social" et avoir "un rôle moteur

en même temps qu'elles assumeraient la responsabilité de la coordination et de la coopération" entre les organismes des Nations Unies au niveau régional. Les commissions se sont vu conférer le statut d'"agents d'exécution" pour certains projets entrepris dans leurs régions respectives, et les nombreuses résolutions relatives à la décentralisation prévoyaient qu'elles deviendraient un important élément opérationnel des programmes de développement du système des Nations Unies.

131. La CEA doit toutefois, par une performance de haute qualité, se montrer à la hauteur de son nouveau rôle de centre moteur du développement. Cinq ans après l'adoption de la résolution 32/197, la Commission a fait de sensibles progrès : ses ressources extra-budgétaires se sont accrues et, en matière d'exécution et de programmation, elle a intensifié ses efforts et décentralisé pouvoirs et responsabilités au profit de ses services sous-régionaux, à savoir les centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets (MULPOC). Cela étant les Etats membres africains espèrent et attendent désormais beaucoup plus de la CEA.

132. Les Inspecteurs en sont malgré tout arrivés à la conclusion que les activités de la CEA avaient atteint aujourd'hui un seuil critique. Avec l'OUA, la CEA a servi d'instance intergouvernementale et de secrétariat pour le lancement, par les Etats membres africains, du Plan d'action de Lagos qui est l'instrument fondamental du développement économique et social futur de l'Afrique. Cependant, les dispositions de la résolution 32/197 qui prévoyaient la délégation de l'autorité nécessaire et l'adoption des "dispositions budgétaires et financières appropriées" sont restées lettre morte. Cette situation compromet l'action importante qui doit être celle de la CEA dans la mise en oeuvre du Plan de Lagos. Il existe des possibilités considérables d'intensifier la coopération et la coordination entre les organismes des Nations Unies et d'accroître la participation des Etats membres africains à la programmation au niveau régional, mais la CEA n'a pas été en mesure de jouer pleinement son "rôle moteur" dans ce domaine (voir chapitre III). Les nombreuses responsabilités nouvelles qui lui ont été assignées ont amené la Commission à la limite de ses ressources et capacités, au siège et dans les services sous-régionaux (chapitre IV). Les retards dans l'exécution des nombreux mandats relatifs à la restructuration et à la décentralisation ont considérablement entravé l'action de la CEA (chapitre V).

133. Les Inspecteurs proposent dans les paragraphes qui suivent, des mesures devant permettre à la CEA de maintenir l'élan qu'elle a pris et de devenir, grâce à une capacité d'adaptation et à une efficacité accrues, le véritable pivot des efforts du système des Nations Unies en faveur du développement de l'Afrique. Certaines des recommandations formulées concernent les organismes des Nations Unies, d'autres pourraient s'appliquer à toutes les commissions régionales de l'ONU, d'autres encore intéressent expressément la CEA.

A. Organismes des Nations Unies

134. Dans des résolutions qu'ils ont récemment adoptées, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont insisté sur l'importance de la coopération et du développement au niveau régional, sur la position privilégiée des commissions régionales lorsqu'il s'agit de promouvoir et d'intensifier la coopération et la coordination des programmes, aux niveaux sous-régional, régional et interrégional, ainsi que sur l'importance du renforcement de l'autonomie collective des pays en développement et d'une pleine participation de ces pays aux décisions relatives au développement prises par des organismes des Nations Unies. Le concept d'autosuffisance est un élément clé

du Plan d'action de Lagos, des politiques de coopération économique et technique entre pays en développement et de la nouvelle stratégie internationale du développement.

135. Alors qu'il s'affirme et progresse au niveau des pays, le concept d'auto-suffisance au niveau régional commence à peine à prendre corps. De nouvelles orientations de politique générale s'imposent si l'on veut favoriser une prise en charge plus rapide par les gouvernements de l'exécution de projets régionaux et sous-régionaux appuyés par le système des Nations Unies.

136. Le Comité administratif de coordination a récemment fait observer que le système des Nations Unies pouvait grandement contribuer à renforcer la collaboration multinationale et encourager les pays participants à développer leur capacité d'auto-suffisance. Les travaux de l'OMS en matière de stratégies régionales et de développement de l'autonomie collective sont un exemple concret d'activités dans ce domaine. La CEA, grâce à sa connaissance intime de l'Afrique et à ses nouvelles responsabilités, est bien placée pour aider à résoudre les problèmes actuels de programmation régionale par le biais de cette nouvelle approche, dont, selon les Inspecteurs, les autres commissions régionales pourraient certainement tirer parti, elles aussi (paragraphe 46 à 55).

RECOMMANDATION 1

Le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale devrait étudier de nouvelles méthodes de programmation et de gestion, aux niveaux régional et sous-régional, des projets multinationaux du système des Nations Unies, en étroite collaboration avec les organismes du système. Cette étude devrait déboucher sur l'établissement d'un premier rapport, à l'intention des organes intergouvernementaux des organismes des Nations Unies, puis d'un rapport définitif adressé au Conseil économique et social et tenant compte de toutes les vues exprimées. Il conviendrait d'accorder une grande attention, dans cette analyse, à certaines questions concernant la programmation et l'approbation, l'exécution et l'évaluation des programmes, en particulier dans la mesure où elles touchent au rôle des commissions régionales (voir paragraphe 55).

137. Les nombreux problèmes de développement que connaît l'Afrique, conjugués avec l'actuelle détérioration de la situation économique internationale et les pressions consécutives qui s'exercent sur les courants de ressources des pays développés vers les pays en développement, militent fortement en faveur de mesures novatrices d'ajustement des méthodes de coopération technique du système des Nations Unies. Il faut élaborer des mécanismes de collaboration plus efficaces afin de proposer une action cohérente et intégrée face aux besoins de développement de la région africaine. Les nombreux organismes des Nations Unies qui, avec tant d'autres, participent au processus de coopération technique en Afrique doivent collaborer plus étroitement pour soutenir la CEA dans ses activités de coordination technique avec l'OUA en vue de la mise en oeuvre du Plan d'action de Lagos et de la réalisation des objectifs du Plan (paragraphe 24 à 36, 98 à 107).

RECOMMANDATION 2

a) Il faudrait instituer, sous les auspices de la CEA, des réunions régionales interinstitutions de haut niveau en vue de l'examen de problèmes communs, et arrêter des directives précises pour la conduite d'une action coordonnée qui permette d'atteindre les objectifs du Plan de Lagos.

b) Toutes les organisations devraient aider les gouvernements africains, dans le cadre de la programmation par pays, à intégrer les buts et objectifs du Plan d'action de Lagos dans leurs programmes et projets sectoriels par pays et les adapter aux priorités sous-régionales et régionales. Dans les pays africains où ils sont en poste les coordonnateurs résidents devraient également oeuvrer en ce sens.

c) Toutes les organisations devraient périodiquement rendre compte au Conseil économique et social et à leurs organes directeurs respectifs de la contribution qu'elles apportent à la mise en oeuvre du Plan d'action de Lagos, comme l'Assemblée générale l'a recommandé dans sa résolution 35/64 relative aux mesures spéciales pour le développement économique et social de l'Afrique.

d) Toutes les organisations devraient envisager de détacher du personnel expérimenté et compétent auprès de la CEA et/ou des MULPOC ainsi d'ailleurs qu'auprès d'autres commissions régionales, afin de contribuer à l'exécution de tâches spécifiques liées à la mise en oeuvre du Plan d'action de Lagos.

e) Le secrétariat de la CEA et les coordonnateurs/représentants résidents en Afrique devraient se réunir à intervalles réguliers pour faire le point des questions de coordination au niveau des pays et de la région.

B. Organisation des Nations Unies

138. La CEA a commencé à s'acquitter des nouvelles responsabilités qui lui ont été confiées aux termes des différentes résolutions relatives à la restructuration, mais ses progrès en la matière ont été sérieusement entravés par l'absence de "l'autorité nécessaire" et des "dispositions budgétaires et financières appropriées" qui devaient accompagner ces nouvelles responsabilités. De même, malgré les nombreuses résolutions dans lesquelles le Conseil économique et social et l'Assemblée générale demandent, depuis plus de 20 ans, la décentralisation des activités au profit des commissions régionales, les progrès accomplis dans ce domaine sont restés extrêmement lents. La décentralisation devrait porter sur trois éléments étroitement associés - pouvoirs, responsabilités et ressources -; une analyse grossière des données de l'actuel budget-programme montre la lenteur des progrès réalisés et la nécessité de préciser davantage la signification réelle d'une décentralisation "appropriée".

139. Il faut cesser d'envisager la décentralisation dans une optique "fragmentaire" car cela crée, d'une part, des tensions et des difficultés considérables là où - comme à la CEA - les pouvoirs et les ressources ne sont plus à la mesure des responsabilités et, d'autre part, un lourd climat d'incertitude parmi tous les fonctionnaires des Nations Unies intéressés qui se demandent quand - et comment - la décentralisation deviendra enfin réalité. Si l'on veut que les nombreuses résolutions relatives à la décentralisation et à la restructuration soient suivies d'effets concrets au niveau des commissions régionales, le moment est certainement venu, de l'avis des Inspecteurs, de définir clairement en général et en particulier, le sens pour les commissions régionales de la "restructuration" et de la "décentralisation", et d'agir en conséquence (paragraphe 97 à 128).

RECOMMANDATION 3

Le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale devrait examiner, en consultation avec tous les organismes des Nations Unies intéressés, les progrès réalisés dans la décentralisation des

activités de l'ONU et faire rapport au Comité du programme et de la coordination et au Conseil économique et social. Dans le cadre de cet examen (voir paragraphes 126 à 128), il faudrait chercher à préciser les pouvoirs, responsabilités et ressources spécifiques qui seront décentralisés et ceux qui ne le seront pas, les raisons de ce choix et le moment auquel cette décentralisation sera opérée; tenir compte de l'expérience de l'OMS dont les activités sont fortement décentralisées; et envisager des mesures intérimaires applicables à la CEA, de même peut-être qu'aux autres commissions régionales, en vue de faire avancer le processus de décentralisation.

140. Les Inspecteurs estiment également que les mesures ci-après permettraient de seconder les efforts déployés d'une façon générale par les commissions régionales pour s'acquitter efficacement des nouvelles fonctions qui leur ont été dévolues aux termes des différentes résolutions relatives à la restructuration (paragraphes 75 et 76, 97 à 110, et 113).

RECOMMANDATION 4

a) Le Conseil économique et social pourrait envisager d'inscrire régulièrement à son ordre du jour l'examen des problèmes et des besoins du système des Nations Unies en matière de coordination au niveau régional, en lieu et place des actuelles déclarations verbales des secrétaires exécutifs des commissions.

b) Les commissions devraient intensifier leurs échanges de personnel, chaque fois que possible, dans le cadre du système élargi de coopération inter-régionale dont les résolutions relatives à la restructuration soulignent la nécessité.

c) Des dispositions devraient être prises immédiatement pour simplifier et accélérer les procédures de recrutement du TARS en ce qui concerne le personnel des commissions. Il faudrait notamment prévoir la possibilité de transférer aux commissions régionales certaines fonctions de recrutement, compte tenu des besoins particuliers de chacune d'elles.

d) Il faudrait renforcer le statut et les fonctions du Bureau de liaison des commissions régionales au Siège de l'ONU, afin qu'il puisse mieux s'acquitter de ses responsabilités en matière de représentation sans augmentation des effectifs du personnel. Par exemple, le Bureau pourrait représenter les commissions aux réunions de l'Equipe spéciale PNUD/organisations.

141. Les MULPOC peuvent jouer un rôle considérable dans le développement de l'Afrique et les gouvernements africains ont vu dans leur création une heureuse "extension" des programmes de la CEA devant permettre de mieux répondre aux besoins des Etats membres au niveau sous-régional. Mais les ressources des MULPOC, principalement fournies à l'heure actuelle par le PNUD, sont insuffisantes et précaires, et divers problèmes se posent en matière de programmation et d'exécution. S'ils sont solidement implantés et disposent d'un personnel de base bien formé, les MULPOC peuvent apporter une contribution réelle au développement; sinon, c'est leur existence même qui sera compromise (paragraphes 83 à 96).

RECOMMANDATION 5

Chaque MULPOC devrait disposer d'un noyau d'administrateurs chargé des programmes et de l'administration, le coût des postes correspondants étant imputé au budget ordinaire de l'ONU. Les cinq postes d'attachés de liaison des MULPOC au siège de la CEA devraient être transférés dans les MULPOC, à titre de première mesure, en vue de la constitution de ce noyau.

C. Commission économique pour l'Afrique

142. Les fonctions de programmation deviendront capitales à mesure que la CEA se transformera en "principal centre de développement" et assumera un "rôle moteur", comme cela est prévu dans la résolution 32/197. En dépit de l'important travail déjà fait à cet égard au sein de la CEA, il reste nécessaire de renforcer et systématiser davantage les fonctions de programmation, de surveillance et d'évaluation de façon que la Commission puisse exécuter et coordonner correctement ses propres activités et assumer efficacement ses responsabilités élargies en tant que centre de programmation et de développement (paragraphe 37 à 45).

RECOMMANDATION 6

a) Au niveau immédiatement inférieur à celui du Secrétaire exécutif, la CEA devrait dissocier les fonctions et les responsabilités de telle sorte que les secteurs "programmation" et "administration et gestion" relèvent chacun d'un directeur (D-2) possédant l'expérience et les compétences requises.

b) Il conviendrait de renforcer les capacités du Service de la coordination des politiques et des programmes. Ce service devrait avoir pour tâche essentielle de catalyser et coordonner les initiatives en matière de programmes et de développement, et de régulariser et superviser le système interne de programmation de façon à assurer la diffusion dans toute la CEA des méthodes et idées novatrices.

c) Un petit groupe devrait être créé d'urgence et chargé de mettre en place un système de surveillance et d'évaluation qui permette à la CEA de faire face à ses responsabilités nouvelles et croissantes dans ce domaine.

d) Il faudrait, chaque fois que possible, former ou nommer dans les divisions et dans les MULPOC des assistants de programmes en vue de l'accomplissement des nombreuses tâches nouvelles en matière de programmation.

e) La CEA devrait présenter chaque année à la Conférence des ministres de la Commission un rapport sur les progrès spécifiques accomplis en matière de programmation commune avec les différentes catégories de protagonistes participant au développement de l'Afrique, en s'inspirant du cadre esquissé au chapitre III.

f) La CEA et la CEAO devraient intensifier leurs activités communes de programmation dans le cas des pays arabes appartenant aux deux régions (Afrique et Asie occidentale).

143. La mise en place d'une capacité opérationnelle est toujours une tâche difficile, mais elle l'a été plus encore dans le cas de la CEA, du fait que l'augmentation des effectifs et des ressources pour la gestion n'a pas été à la mesure de l'accroissement extrêmement rapide, des programmes et des responsabilités. C'est pourquoi la CEA doit aujourd'hui éliminer une "carence" au niveau de la gestion et résoudre divers problèmes dans ce domaine (paragraphe 57 à 68).

RECOMMANDATION 7

Pour assurer la mise en place du bon système de gestion nécessaire à l'exécution de ses nouvelles activités opérationnelles, la CEA devrait prendre les mesures indiquées ci-après.

a) Avant toute autre chose, un groupe des services de gestion devrait être créé à la CEA pour une période initiale de trois ans, à la fin de laquelle on ferait le point des besoins. Ce groupe rendrait compte directement aux cadres de l'échelon le plus élevé, dont il devrait avoir l'appui sous réserve, et serait investi des pouvoirs nécessaires pour exercer une influence dynamique sur la gestion. Il devrait être constitué de fonctionnaires employés à plein temps et spécialisés dans les systèmes de gestion et la conduite d'activités de coopération visant à faire participer le personnel à l'élaboration de méthodes de gestion adaptées aux exigences de la situation.

b) Le groupe devrait entreprendre sur-le-champ une analyse de la gestion et de l'administration actuelles afin d'identifier les responsabilités et les courants, au niveau de l'exécution, dans tous les services du Secrétariat, y compris les MULPOC. A ce stade et aux stades ultérieurs, on pourrait faire appel à des consultants et à d'autres ressources du système des Nations Unies.

c) Les études ainsi réalisées devraient donner des renseignements précis sur le volume de travail, l'arriéré de travail, les délais d'exécution et les problèmes rencontrés dans chaque domaine, renseignements qui seraient évalués tous les mois. Les problèmes les plus graves devraient être isolés et signalés chaque mois en haut lieu afin que des mesures correctrices soient prises.

d) Le groupe devrait en même temps examiner et réaménager les méthodes de gestion et d'administration en vue de mettre au point un système coordonné et rationnel. Au besoin, le groupe devrait travailler en collaboration avec le Siège de l'ONU de telle sorte que les systèmes élaborés répondent aux critères du Siège tout en étant adaptés aussi étroitement que possible aux exigences opérationnelles de la CEA. Parallèlement, il devrait y avoir réaffectation du personnel d'appui et de ses responsabilités, selon des modalités appropriées et intégration des techniques et du matériel de gestion disponibles par l'intermédiaire du PADIS et d'autres mécanismes.

e) Une attention continue devrait être accordée à la formation dans le domaine de la gestion, d'une part, du personnel administratif qui sera responsable de la bonne marche du nouveau système de gestion et, d'autre part, du personnel d'exécution qui devra être parfaitement informé de toutes les phases du cycle de gestion et de programmation des projets.

f) Le groupe devrait ultérieurement suivre les activités et procédures de gestion de la CEA et les adapter en fonction de l'évolution des besoins des programmes.

144. Enfin, les inspecteurs ont relevé dans plusieurs domaines spécifiques des opérations de la CEA des faiblesses dont ils estiment qu'elles peuvent être corrigées par des mesures internes appropriées (paragraphe 56 à 96).

RECOMMANDATION 8

a) En ce qui concerne les missions dans les pays membres, la CEA devrait tirer plus largement parti de la présence des MULPOC et des bureaux des coordonnateurs résidents ou représentants résidents, lesquels représentent également la CEA au niveau des pays. Toutes les missions devraient être préparées suffisamment à l'avance, par l'intermédiaire de ces bureaux et en collaboration avec les gouvernements intéressés.

b) L'envoi et la distribution de la documentation aux gouvernements membres devraient se faire de telle sorte que les documents parviennent aux gouvernements six semaines au moins avant les réunions auxquelles ils se rapportent. Sous réserve de l'assentiment des gouvernements, les coordonnateurs/ représentants résidents pourraient prêter leur concours pour la distribution de la documentation.

c) Les accords régissant les relations avec d'autres organismes des Nations Unies devraient être revus et mis à jour en fonction des dispositions de la section IV de l'annexe de la résolution 32/197 et de la section V de la résolution 33/202. Cette révision porterait notamment sur les accords concernant les divisions mixtes CEA/ONUDI et CEA/FAO, auxquelles il faudrait permettre de participer davantage à des activités opérationnelles au niveau régional.

d) La CEA devrait prendre des mesures appropriées pour améliorer et intensifier la formation linguistique (en anglais et en français) de tous les fonctionnaires recrutés localement.

e) Des dispositions devraient être prises pour l'organisation de services de traduction dans les cas du MULPOC de Niamey, qui dessert des pays anglophones et des pays francophones, et du MULPOC de Lusaka, qui dessert des pays d'expression anglaise et d'expression portugaise. Il conviendrait de tenir compte des caractéristiques linguistiques des sous-régions en cause pour le recrutement et l'affectation d'experts dans ces deux MULPOC.

f) Les MULPOC devraient utiliser au maximum les bureaux du PNUD qui existent dans les divers pays et coordonner leurs activités à l'échelon national avec les coordonnateurs/représentants résidents. Il conviendrait d'établir des relations de travail plus systématiques entre les coordonnateurs/représentants résidents et les MULPOC, notamment en prévoyant la participation des uns aux réunions des autres et vice-versa, dans la mesure du possible.

g) L'appui fourni par la CEA aux MULPOC devrait permettre des contacts directs entre les experts dans les MULPOC et les divisions organiques au siège de la CEA.

h) Les directeurs des MULPOC devraient se réunir au moins une fois par an et évaluer leur expérience commune en vue d'améliorer les mécanismes de programmation et les mécanismes administratifs de la CEA.

