

**COOPÉRATION TECHNIQUE ENTRE LE PNUD
ET LES COMMISSIONS ÉCONOMIQUES
RÉGIONALES**

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
(CEA)**

Par

Tunsala Kabongo

Corps commun d'inspection



Genève

1986

COOPERATION TECHNIQUE ENTRE LE PNUD ET LES
COMMISSIONS ECONOMIQUES REGIONALES
La Commission économique pour l'Afrique (CEA)

établi par

Tunsala Kabongo

Corps Commun d'Inspection

Table des matières

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 7	1
II. PROGRAMMATION	8 - 22	3
A. Les données du problème	8 - 12	3
B. Le document d'orientation du PNUD pour la programmation du quatrième cycle	13 - 15	4
C. La formulation et la réalisation de projets multisectoriels	16 - 17	4
D. La participation de la CEA à l'élaboration des programmes nationaux	18 - 22	5
III. FINANCEMENT DES PROJETS	23 - 39	7
A. Le cas des institutions parrainées par la CEA	24 - 31	7
B. Le cas du Bureau du PNUD pour les pays arabes	32 - 39	8
IV. EXECUTION DES PROJETS REGIONAUX (LA CEA AGENT D'EXECUTION)	40 - 54	10
A. Les problèmes spécifiques	40 - 46	10
B. Le recrutement du personnel	47 - 49	12
C. L'achat des équipements	50 - 51	13
D. Le cas spécifique des Mulpocs	52	14
E. Le rôle des représentants résidents dans la gestion des projets régionaux	53 - 54	14

Table des matières (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
V. REFLEXION SUR CERTAINES PROPOSITIONS DE REFORMES DE STRUCTURES	55 - 64	15
A. Le Bureau de liaison du PNUD auprès de la CEA	55 - 59	15
B. Les bureaux régionaux au siège du PNUD	60 - 61	15
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	62 - 64	16
A. Commission économique pour l'Afrique		16
B. PNUD		17

I. INTRODUCTION

1. La coopération technique est reconnue comme une des activités prioritaires au sein des Nations Unies et une partie substantielle des ressources est consacrée à la promotion de la coopération pour le développement économique et social.

2. Très tôt, l'Assemblée générale, en favorisant la création des Commissions économiques régionales, a reconnu qu'il serait impossible, à partir du seul siège de New York, de mener de concert et efficacement toutes les activités de développement qui incombent à l'organisation, notamment celles qui doivent se dérouler à des milliers de kilomètres sur le terrain.

3. C'est ainsi que, en 1977, le Secrétariat général prit l'initiative d'une résolution portant restructuration des secteurs d'activités économiques et sociales du système des Nations Unies. Ainsi fut adoptée la résolution dite 32/197 par l'Assemblée générale à sa 32ème session en décembre 1977.

4. Cette résolution vient en fait clarifier et systématiser la place et le rôle dévolus à chaque département et organisation du système, notamment le PNUD, les Commissions économiques régionales, les agences spécialisées, dans la conduite des activités de développement menées par les Nations Unies. La section IV de l'annexe à la résolution, qui traite des Commissions régionales, nous indique quelles sont les activités et les responsabilités qui seront désormais de leur compétence. Nous y notons que :

a) Les Commissions régionales devront renforcer leur relations avec les autres agences, développer une coopération étroite avec le PNUD, participer activement dans des activités opérationnelles et dans des programmes entre pays, et exécuter des projets dans des domaines non couverts par d'autres agences spécialisées (par. 23).

b) Les Commissions devront aider les pays à identifier des projets et préparer des programmes communs, et travailler ardemment au renforcement de la coopération économique sous-régionale, régionale et interrégionale (par. 24).

c) Pour mener à bien ces responsabilités, les Commissions économiques régionales devront être techniquement et financièrement capables de réaliser leurs obligations vis-à-vis des Etats Membres en tant qu'agents d'exécution des projets.

5. Consciente des difficultés qui ne manqueraient pas de surgir, l'Assemblée générale a voulu renforcer la résolution 32/197 par la résolution 33/202 adoptée lors de sa 33ème session en janvier 1979 et portant octroi de la capacité d'agent d'exécution aux Commissions régionales. Par cette résolution, les Commissions régionales sont appelées à jouer le même rôle que les autres agences spécialisées du système des Nations Unies en matière d'exécution de projets. Les avantages de cette résolution sont évidents; il s'agit notamment de :

- l'utilisation de l'expérience et de la connaissance du milieu par les Commissions,

- l'existence d'un secrétariat plus proche de la réalité des besoins et des problèmes régionaux.

Mais il est certain que le transfert des activités doit s'accompagner du transfert permanent ou temporaire des moyens d'exécution.

6. On peut estimer qu'à travers une évaluation de la coopération technique entre le PNUD et les Commissions régionales, il puisse être possible, tout en mesurant l'efficacité de celle-ci, de :

- dégager les difficultés rencontrées par cette coopération,
- faire des propositions en vue d'améliorer cette coopération et déterminer accessoirement comment les résolutions 32/197 et 33/202 sont suivies d'effets dans la pratique.

7. Le présent rapport s'articulera autour des points suivants : programmation, formulation et réalisation des projets régionaux, financement, suggestions et recommandations.

II. PROGRAMMATION

A. Les données du problème

8. La Commission économique pour l'Afrique, comme toutes les Commissions économiques régionales, s'est vu de par sa charte constitutive et ses termes de références, confier un rôle très important dans le développement et la coordination des activités d'assistance technique visant le développement économique et social des pays de la région. Ce mandat implique une prise de conscience des responsabilités à trois niveaux essentiels.

1. Au niveau du Secrétariat exécutif de la CEA elle-même : il est du devoir du Secrétariat, compte tenu du niveau de développement des pays africains, de concevoir et mettre en oeuvre une politique systématique visant à aller au-devant de ces pays, de les écouter, de recenser leurs besoins, les conseiller et élaborer des politiques et programmes susceptibles de les aider à améliorer leurs conditions de vie.

9. Il s'agit donc essentiellement d'une mission d'animation, d'encadrement et de canalisation des initiatives individuelles ou collectives développées par la communauté internationale en vue de soutenir les pays africains dans leurs efforts de développement.

2. La deuxième prise de conscience doit s'opérer au niveau des divers organismes des Nations Unies qui sont impliqués dans des activités de développement en Afrique et principalement le PNUD, qui, de par sa position privilégiée au sein du système et de par les ressources financières qu'il centralise, a une responsabilité importante dans la mise en oeuvre de toute politique de développement définie au sein du système des Nations Unies et en tenant compte des priorités exprimées par les Etats 1/.

10. Si la contribution du PNUD a été essentielle dans la mise en place des structures institutionnelles de la Commission, il en va autrement pour ce qui est du renforcement de son rôle en matière de conception et de coordination des programmes au plan régional et national.

11. Quoique la situation ait considérablement évolué tout au long de ces dernières 25 années, il faut cependant remarquer que le PNUD n'avait véritablement, à aucun moment et à quelque niveau que ce soit, associé la Commission à l'élaboration des programmes régionaux, encore moins des programmes nationaux. Des habitudes ont été développées au sein du PNUD et à travers son réseau de représentation sur le terrain, tendant à ignorer complètement la Commission économique régionale aux moments décisifs des programmations régionales et nationales. Cette pratique a eu pour grave conséquence de marginaliser totalement et même d'évacuer la CEA du circuit, la confinant à un rôle périphérique alors qu'elle aurait dû être au centre, et préservant précisément le rôle central pour le PNUD. De là part aussi le fait que la CEA demeure largement méconnue des Etats.

1/ Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique (1980-2000).

12. Il faudra attendre le quatrième cycle de programmation, qui débute en 1987, pour que le PNUD "associe" pour la première fois la Commission à l'élaboration de son document d'orientation et à la programmation du quatrième cycle (1987-1991).

3. La troisième prise de conscience doit s'opérer au niveau des Etats eux-mêmes, tant il est vrai aujourd'hui plus encore qu'hier, que la Commission économique pour l'Afrique ne sera que ce que les Etats voudront qu'elle soit. Parlant de la place et du rôle que la Commission devra jouer dans la conduite des affaires du continent, les Etats peuvent apporter beaucoup au renforcement de l'autorité morale de la Commission, non seulement en prenant une part très active aux diverses activités de la Commission, mais encore en faisant constamment référence à celle-ci dans leurs négociations et leurs relations avec d'autres partenaires. De cette façon, tous seront amenés progressivement à compter avec la CEA.

B. Le document d'orientation du PNUD pour la programmation du quatrième cycle

13. Nous avons noté que, pour la première fois, le PNUD avait associé la CEA à la conception du document d'orientation pour la programmation du quatrième cycle, lequel document a été adopté par la Conférence des ministres de la CEA, tenue à Yaoundé en avril 1986.

14. Cependant, les priorités retenues dans ce document ne se rapprochent que très approximativement de celles retenues dans le Plan d'Action de Lagos et le Plan quinquennal à moyen terme adopté également par le même Conseil des ministres. Ces derniers viennent d'ailleurs de formuler de sérieuses réserves au cours de la dernière Conférence des ministres, tenue à Addis-Abeba en octobre 1986.

15. Ensuite, le document ne fait nullement mention des projets multisectoriels, autre aspect important de la vocation de la CEA. Tel que présenté, il encourage surtout les projets sectoriels et s'adresse de ce fait beaucoup plus aux agences spécialisées qu'à la CEA.

C. La formulation et la réalisation de projets multisectoriels

16. D'après ses termes de références, la CEA a pour mission, entre autres, de promouvoir des projets multisectoriels. Mais, à la pratique, on constate malheureusement que ce mandat est loin d'être réalisé. Elle s'était jusqu'à tout récemment, plus tournée vers la formulation et l'exécution de projets sectoriels, se mettant ainsi en compétition avec les autres agences spécialisées.

17. L'explication avancée est que les besoins sur le terrain s'expriment dans des secteurs bien précis et que l'on ne peut les aborder que comme tels. En fait, il s'agit plutôt de l'insuffisance technique de la CEA à formuler et exécuter des projets de ce type qui, nous le reconnaissons, sont d'une complexité évidente. Toutefois, des efforts ont été accomplis par la Commission qui a formulé et soumis à la considération du PNUD des projets multisectoriels dans le cadre du quatrième cycle. Il lui reste cependant à prendre toutes les dispositions en vue d'en assurer la bonne exécution.

D. La participation de la CEA à l'élaboration des programmes nationaux

18. Nous avons mentionné la très faible participation de la Commission à la conception et l'élaboration du programme régional du PNUD pour l'Afrique. La situation est encore pire en ce qui concerne les programmes nationaux. Le problème doit être vu à deux niveaux : au niveau de la discussion et de l'élaboration des programmes, et au niveau de la formulation et l'exécution de projets nationaux.

1. Au niveau de l'élaboration des programmes

Pour l'heure, il est dommage de constater que le PNUD n'y invite pas la Commission régionale, ceci plutôt par habitude que par volonté délibérée. Une des conséquences au moins immédiate de cela est que les diverses agences spécialisées assaillent les gouvernements et le PNUD avec des projets sectoriels dont on pourrait dire beaucoup quant à leur rentabilité sociale effective, et qui de toute façon sont strictement à vocation nationale. Les agences d'exécution n'ont pas toujours le souci de la dimension régionale, obnubilées qu'elles sont par le souci d'avoir une partie du chiffre indicatif de planification (CIP) de chaque pays.

19. Il nous apparaît dès lors, dans l'intérêt même du PNUD et des Etats, d'utiliser la Commission économique au moins comme catalyseur de tous ces excès.

20. Il faut aussi noter que cette situation décrite plus haut a pour autre conséquence grave de pousser les Etats à se refermer sur leurs intérêts nationaux plutôt qu'à être ouverts aux approches régionalistes des problèmes. Le rôle de coordonnateur et d'animateur que jouerait la CEA, si l'opportunité lui en était donnée, contribuerait à promouvoir cet esprit essentiel pour le développement du continent africain.

21. Ceci est d'autant plus important qu'au sein du PNUD il n'existe pas, même au niveau du siège, un mécanisme central de coordination de tous les programmes nationaux. On assiste alors à des duplications d'efforts dans des pays de la même sous-région. C'est pourquoi, nous recommandons vivement l'établissement d'un tel mécanisme central de coordination, de façon à veiller à la cohérence entre les programmes nationaux et les programmes régionaux. Le rôle du siège du PNUD devrait être justement plus global en matière de coordination et de conception des programmes, plutôt que d'entériner à New York ce que les représentants résidents ont déjà fait sur le terrain.

22. Pour en revenir à la participation de la Commission dans le processus de programmation nationale, il faudrait :

- a) Revoir la disposition réglementaire existante qui prévoit que la Commission ne peut aller vers les gouvernements qu'à leur demande, de façon à rendre cette dernière beaucoup plus dynamique et engagée.
- b) Que le PNUD invite de plus en plus la CEA à assister les gouvernements dans l'élaboration de leurs programmes et de leurs projets, par des conseils et des orientations.

2. Au niveau de la formulation et l'exécution de projets

nationaux

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'est ni possible, ni souhaitable, d'envisager cela à court et même à moyen terme. En effet, en tant qu'agent d'exécution, la CEA est relativement récente, très peu expérimentée et n'arrive pas à soutenir la concurrence des agences spécialisées, faute de moyens financiers et techniques. Toutefois, la CEA devrait tout mettre en oeuvre pour susciter la confiance des Etats quant à sa capacité à exécuter des projets nationaux, de façon à être intégrée progressivement dans le circuit.

III. FINANCEMENT DES PROJETS

23. La plus grande partie du programme régional d'assistance technique exécuté par la CEA est financée par les ressources du PNUD ou d'autres sources de financement sous la supervision du PNUD (FNUAP, Fonds de développement de la femme, etc.). Or, comme tous les autres organismes de la famille des Nations Unies, le PNUD n'est pas à l'abri des difficultés financières que traverse le système ces dernières années. Déjà au cours du troisième cycle, les programmes du PNUD ont dû subir une amputation de 55 pour cent de leurs ressources. Cette situation exige que l'on soit beaucoup plus rigoureux dans la gestion des ressources disponibles. Le PNUD a déjà pris, à son niveau, les mesures qui s'imposent pour assurer une meilleure affectation des fonds.

A. Le cas des institutions parrainées par la CEA

24. A ce jour, la CEA a aidé à la création de près d'une trentaine d'institutions qu'elle parraine au niveau du continent. La plupart de ces institutions ont été créées avec le support financier du PNUD et certaines d'entre elles sont financées par le PNUD depuis leur création, à tel point qu'elles ne peuvent se passer de l'assistance du PNUD sans courir à l'asphyxie.

25. Le PNUD a fait savoir à juste titre qu'il suspendrait son financement à certains projets au cours du quatrième cycle. Il faut reconnaître en effet que l'on ne peut sérieusement envisager que le PNUD continue de financer indéfiniment ces projets 2/, pendant que ces institutions elles-mêmes ne font pratiquement rien pour s'autofinancer et, surtout, que les Etats qui les ont créées ne paient pas régulièrement leur contribution au budget, seule façon d'exprimer clairement leur soutien à ces institutions.

26. Dans ces conditions, il ne reste plus à la CEA qui parraine ces institutions, qu'à étudier sérieusement la question, revoir leurs objectifs et leurs programmes, de façon à leur assigner des objectifs de productivité compatibles avec la situation de crise actuelle, développer des initiatives pour s'assurer des ressources extra-budgétaires, entreprendre des activités capables de générer de nouvelles recettes en vue de s'autofinancer.

Les propositions ci-après peuvent être explorées :

- a) La promotion et le développement d'activités lucratives par ces institutions.
- b) L'intéressement d'institutions publiques ou privées africaines, au capital de ces instituts, ce qui leur garantirait des marchés.
- c) La fusion d'institutions ayant la même vocation 3/.

2/ Certains le sont depuis près de 20 ans déjà - cas de l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP).

3/ Un Comité inter-Etats a été constitué par la CEA pour étudier la question et faire des propositions, mais il semble que ses conclusions, pourtant réalistes, aient été jugées inacceptables par les Etats.

27. La plupart de ces mesures sont déjà évoquées et envisagées par les responsables de la CEA elle-même. Il s'agit maintenant, compte tenu de l'acuité et de l'urgence du problème, de s'activer à approfondir les études de solutions et surtout de passer à leur application pratique.

28. Dans le même ordre d'idées, les responsables de la CEA, appuyés en cela par les Etats Membres, envisagent également la révision à la baisse de la grille de salaires du personnel de ces institutions de façon à alléger la charge des Etats à leur financement. Nous pensons qu'une telle mesure risque d'avoir pour ces institutions des effets négatifs :

- a) Démobilisation et perte de personnel compétent.
- b) Difficulté de recrutement du personnel de haut niveau.
- c) Diminution de l'efficacité de ces institutions, etc.

29. La mise en application des premières solutions envisagées plus haut : la promotion et le développement d'activités lucratives, de même que l'intéressement d'autres organismes à participer au capital de ces institutions, supposent pour ces dernières une révision significative de leurs politiques et programmes ainsi que de nouvelles capacités institutionnelles. Tous ces éléments ne peuvent s'acquérir du jour au lendemain, surtout quand on a été habitué pendant si longtemps à recevoir des subsides.

30. Le PNUD pourrait participer à cette réorientation essentielle. A travers une assistance clairement et volontairement limitée dans le temps (deux à trois ans), il aiderait celles parmi les institutions qui auront été jugées aptes à développer ainsi des capacités internes, à générer des ressources et à atteindre l'autosuffisance.

31. Enfin, de façon générale, nous recommandons que, dorénavant, tout document de projet d'assistance du PNUD, surtout quand il s'agit d'assistance à un organisme inter-étatique, contienne une clause expresse de durée de cette assistance, de façon à mettre tous les partenaires (Etats, CEA, PNUD, agences d'exécution, etc.) face à leurs responsabilités dès le départ. Ceci laisserait la latitude au PNUD de juger si telle ou telle assistance doit se poursuivre au-delà du délai fixé, ou de l'arrêter s'il le juge nécessaire.

B. Le cas du Bureau du PNUD pour les pays arabes

32. Alors que la Commission économique pour l'Afrique couvre tout le continent, et qu'elle a vocation de servir tous les pays sur le plan du développement du programme, de son exécution et de sa coordination, il existe au sein du PNUD deux bureaux qui se partagent les ressources destinées aux pays africains.

33. En fait, le Bureau Afrique du PNUD ne couvre que les pays africains non arabes au sud du Sahara. Les pays du Maghreb plus l'Egypte ^{4/}, le Soudan, la Somalie et Djibouti ont été rattachés au Bureau arabe du PNUD, qui étend de même sa juridiction sur les pays arabes du Moyen-Orient. Cependant, 80 pour cent de la population couverte par ce Bureau se trouve sur le continent africain, critère primordial dans la répartition des ressources de programmation.

^{4/} Il faut remarquer aussi que l'Egypte, bien que pays africain, est membre de la CEA et de l'ESCWA (la Commission pour l'Asie occidentale).

34. L'existence de ces deux bureaux est à l'évidence source de beaucoup de difficultés et d'incompréhension. Il nous a été donné l'occasion de constater que les difficultés se situaient essentiellement au niveau de :

- la formulation des programmes régionaux d'assistance technique,
- la répartition des ressources du PNUD entre ces deux bureaux,
- le financement des programmes régionaux africains et des activités de la CEA par ces deux bureaux.

35. Il s'ensuit une dispersion des efforts et des mauvaises relations de coopération technique et financière entre les deux bureaux et la CEA. En fait, si les relations entre la CEA et le Bureau Afrique sont relativement bonnes et presque normales, il n'en est pas de même avec le Bureau arabe.

36. Ce Bureau, à ce jour, à l'exception du programme des femmes du MULPOC de Tanger qui comprend aussi un volet agriculture, n'a participé financièrement à aucun autre programme ou projet régional africain, ni à aucune autre forme d'activité de la CEA, même quand des projets se déroulent dans les pays placés sous sa juridiction. Ceci a pour conséquence de limiter non seulement l'ambition et l'impact de ces projets, mais aussi l'action de la CEA. En effet, le fait que tous les projets soient financés par le Bureau Afrique représente une ponction prélevée dans l'enveloppe financière mise à la disposition du reste du continent.

37. Ce Bureau n'a jamais participé, ni même assisté, à aucune réunion du Conseil des ministres de la CEA, alors que près de la moitié des pays qu'il couvre sont représentés à ce Conseil au niveau ministériel.

38. On ne peut que s'étonner de la très grande inertie du PNUD face à ce problème concret. Il serait hautement souhaitable qu'il soit apporté des solutions assez rapides à ces blocages au moment même où l'on s'apprête à entrer dans un nouveau cycle de programmation.

39. Des mécanismes fonctionnels doivent être trouvés pour permettre une meilleure utilisation des ressources, qui respecte la loi du nombre et des besoins, et ce, sur des programmes communs bien conçus et bien coordonnés, en collaboration avec la CEA. En d'autres termes, le PNUD doit tenir compte de l'unicité du continent africain; l'élaboration du programme régional et la répartition des ressources doivent refléter cette réalité.

IV. EXECUTION DES PROJETS REGIONAUX (LA CEA AGENT D'EXECUTION)

A. Les problèmes spécifiques

Ils se situent essentiellement à trois niveaux :

1. Au niveau de la CEA

40. Elle a été considérée pendant longtemps comme un centre d'étude. Partant, des habitudes ont été prises tant au niveau des mentalités des gouvernements et des autres organes du système des Nations Unies (PNUD, agences spécialisées et même Secrétariat), que des fonctionnaires de la Commission elle-même. Le secrétariat de la CEA a pris conscience de la nécessité de transformer le personnel en agents opérationnels sur le plan du "backstopping" et de l'exécution de projets. Un effort de rééducation doit être fait au niveau des responsables et du personnel de la Commission en général pour changer les mentalités, les habitudes, afin d'augmenter l'efficacité opérationnelle des divisions techniques aussi bien que des services administratifs.

1.1. La capacité de "backstopping" de la CEA

41. Nous l'avons clairement laissé entrevoir, cette capacité à soutenir et gérer les projets est loin d'être adéquate et satisfaisante. En tout cas, elle est loin de ce à quoi l'on serait en droit d'attendre d'une agence d'exécution. Cela tient essentiellement, comme nous l'avons dit, d'abord à la relative "jeunesse" de la CEA en tant qu'agent d'exécution de projets autres que les études, ensuite à la non-adéquation des structures actuelles de la CEA - structures techniques mais surtout administratives - à la nouvelle fonction. Ce qui fait dire, entre autres, au PNUD et aux autres agences spécialisées, que la CEA n'a pas les capacités techniques nécessaires pour passer à la phase de l'exécution des projets. Cette lacune se justifie aussi du fait de l'insuffisance de coordination entre les différentes divisions techniques de la CEA. Il nous semble qu'à ce point, il y ait une réorientation fondamentale de méthode de travail à entreprendre. Nous pensons précisément ici au rôle plus responsable que pourraient jouer le bureau PPCO et la division TACOO. Il faudrait ajouter cependant à la décharge de la CEA que la réalisation des projets multisectoriels et multidisciplinaires est aussi rendue difficile par les agences spécialisées associées à leur exécution. En effet, celles-ci font souvent des difficultés pour suivre les directives de la CEA, pourtant agent principal d'exécution.

1.2. La gestion des "overheads"

42. Nous l'avons dit : pour être efficace en matière d'exécution et de soutien des projets, la CEA doit opérer un renforcement de ses structures directement impliquées dans les opérations. Un des nerfs principaux de la guerre en ce domaine est incontestablement une gestion efficace et rigoureuse des frais administratifs attachés aux projets, appelés "overheads". A l'instar des autres agences d'exécution spécialisées, la CEA doit s'attacher à définir une politique systématique pour l'utilisation de ces "overheads" à des fins de soutien actif aux projets qui les ont générés et à susciter éventuellement d'autres projets. Pour l'heure, malheureusement à la CEA, il n'y a pas de relation évidente entre les "overheads" générés par des projets et le "backstopping" de ces mêmes projets. Or, il faudrait forcément qu'il y en ait un, si l'on a le souci d'un minimum d'efficacité.

43. A notre sens, les fonds provenant des "overheads" devraient avoir essentiellement trois affectations :

- dépenses relatives au renforcement des capacités des structures qui ont en charge d'exécuter les projets (personnel et matériel des divisions techniques);

- renforcement des structures qui apportent leur appui administratif à l'exécution des projets, telles que recrutement des experts, achat des équipements;

- enfin, un troisième volet devrait être prévu pour financer les missions de programmation auprès des Etats, du PNUD, des autres sources de financement et des autres organisations du système, de façon à être présent un peu partout où se discutent des projets.

44. Un des constats qu'il nous a été amené de faire est le très peu d'agressivité démontrée par la CEA en matière de développement de programmes, tant au plan régional que national. Une telle mission pourrait être confiée à une Branche de développement des programmes. Nous pensons aussi, et nous le développerons par la suite, que les "Multinational Programming and Operation Centres" (Mulpocs) pourraient trouver là un terrain efficace de reconversion et d'utilisation. De la même façon au siège, le bureau PPCO doit être renforcé de manière à lui permettre de jouer pleinement son rôle de développement et de coordination des programmes d'assistance technique.

2. Au niveau du Secrétariat de l'ONU à New York

45. Il faut le reconnaître et le dire clairement, la résolution 33/202 donne des attributions aux Commissions régionales mais ne dégage pas clairement les moyens de les assumer. Il y a encore trop de centralisation des pouvoirs, ce qui affaiblit certaines structures opérationnelles des Commissions et engendre trop de lenteur dans certaines procédures. Certains services du siège et même certaines personnes vont jusqu'à poser le problème en terme de leur propre survie. Il est très difficile par conséquent, dans ces conditions, d'envisager rapidement une évolution positive des choses.

3. Au niveau du projet lui-même

46. Certains experts et personnel dans les projets exécutés en coopération avec d'autres agences et recrutés par ces dernières, veulent travailler de façon indépendante par rapport à la Commission qui a la responsabilité du projet. Ceci est source de beaucoup de conflits et malentendus, propices à la mauvaise gestion, voire même à des malversations.

B. Le recrutement du personnel

47. Il y a une distinction normale à faire entre personnel du Secrétariat et personnel technique recruté au titre des projets. Mais, dans un cas comme dans l'autre, la procédure de recrutement reste sensiblement la même et notamment dans l'un ou l'autre cas les Commissions économiques sont obligées de s'en remettre à New York ("Technical Assistance Recruitment Service" - TARS - ou "Office of Personnel Services" - OPS) pour les recrutements à un certain niveau : P-5 et au-delà pour le personnel du Secrétariat, L-5 et au-delà pour le personnel technique des projets.

48. Nous éluderons volontairement les problèmes que pose le recrutement du personnel du Secrétariat; ils sont d'ailleurs connus de tous et peuvent se résumer par l'antagonisme suivant : les Commissions régionales revendiquant la liberté totale de recruter à tous les niveaux comme principe fondamental de leur autonomie et de la décentralisation décidée en 1977 par la résolution 32/197, et le Secrétariat général arguant la défense de certains principes tels que la représentativité des Etats au sein du personnel, la pluralité des candidatures, l'universalité des Nations Unies, pour retenir ces compétences à New York.

49. Le cas du recrutement du personnel technique des projets financés par le PNUD qui nous intéresse ici, soulève des problèmes d'une tout autre nature, essentiellement au nombre de trois :

1. La CEA ne dispose pas d'un "roster" qui fonctionne.

Jusqu'alors, pour tout recrutement, la CEA procède par publication des vacances de poste au siège ou auprès des autres organisations du système, ou encore auprès d'organes de presse. La plupart du temps aussi, ce sont les divisions utilisatrices elles-mêmes qui font l'effort d'identifier le candidat. C'est donc une procédure très artisanale et très peu fiable qui a cours actuellement à la CEA. Le Service de recrutement de New York pourrait mettre à la disposition de la CEA un roster et aider à la formation du personnel compétent pour l'utiliser. Cela aurait l'avantage de mettre à disposition des projets du personnel plus adapté au milieu et aux problèmes spécifiques du continent. Le soutien du PNUD à la réalisation de ce projet est indispensable.

2. La CEA n'a pas de service spécialisé dans le recrutement du personnel de projets. Tous les recrutements, quels qu'ils soient, sont effectués par les mêmes personnes. La forte concentration des tâches en matière de recrutement a pour conséquences les lenteurs et les erreurs dans la mise en oeuvre de la procédure. La création et le renforcement d'un tel service devraient être envisagés en relation avec la création d'un "roster" suggéré plus haut. Les nouvelles attributions de la CEA en tant qu'agent d'exécution des projets et ses ambitions dans ce domaine devraient légitimer la mise en place d'infrastructure de soutien de cette nature. Voilà un domaine où évidemment les ressources provenant des "overheads" pourraient trouver une utilisation judicieuse, comme nous l'avons déjà écrit.

3. Il n'existe aucune procédure interne, ni de normes pour mesurer l'efficacité du Service de recrutement du personnel. Si nous admettons que cela pourrait être source de complications supplémentaires dans la situation actuelle, compte tenu de l'insuffisance et de la qualification du personnel, la mise en place de ces outils de travail est indispensable, dans l'hypothèse où on envisagerait de doter la CEA d'un "roster" et d'un Service de recrutement tel que suggéré plus haut.

C. L'achat des équipements

50. Là encore, le fait que New York doive approuver toute dépense au-dessus de 40.000 dollars cause énormément de préjudice à l'exécution des projets. Le souhait des responsables est que l'autorité soit décentralisée, au moins pour les achats issus des ressources extra-budgétaires. On peut citer trois autres sources de blocages concernant les achats d'équipements :

1. Au niveau de la CEA : les divisions techniques responsables des projets n'ont aucun sens du "timing", c'est-à-dire de la planification des achats dans le temps. Elles attendent le dernier moment, généralement la fin de l'année, pour soumettre dans la précipitation leurs demandes d'achat. Ceci est source d'erreurs considérables et de goulot d'étranglement, compte tenu de l'insuffisance du personnel du Service des achats.

2. Au niveau du projet sur le terrain : les descriptions des équipements soumises par les experts sont très souvent incomplètes. Etant donné que ni le personnel du Service achats, ni les membres de la Commission d'agrément ne sont des spécialistes, certaines demandes d'achat se trouvent ainsi bloquées pendant de longues périodes au niveau de la CEA, avant même d'être envoyées à New York.

3. Au niveau des représentants résidents : il existe un problème de coordination pour la liquidation des dépenses. Les représentants résidents ne prennent action que si le siège du PNUD le leur demande, bien que la CEA soit l'agent d'exécution du projet. Sur ce point précis, les représentants résidents devraient procéder de la même façon qu'ils le font avec les autres agences spécialisées.

51. Un point important à souligner, en ce qui concerne les deux activités de recrutement des experts et d'achat des équipements, est qu'un blocage est constitué par la trop grande concentration des pouvoirs de signature par le Secrétaire exécutif. Bien que celui-ci délègue ce pouvoir à l'occasion de certaines longues absences, il faudrait envisager une délégation systématique et définitive de ces pouvoirs aux services intéressés, excepté pour les recrutements à de très hauts niveaux - P-5 et au-delà - et les très grosses commandes d'équipements qui peuvent engager le crédit de la Commission.

D. Le cas spécifique des Mulpocs

52. Ces importants outils de développement de programmes créés par la CEA sont à l'heure actuelle en situation de quasi-léthargie. Indépendamment des difficultés financières, un certain nombre de blocages administratifs ne facilitent pas la coordination des activités et empêchent ces Mulpocs d'opérer normalement. Plus d'un reconnaît la nécessité de ces centres. Il importe de les utiliser au mieux en leur assignant des rôles bien précis et novateurs, en relation avec les nouvelles ambitions de la Commission. Nous avons mentionné l'aspect important du développement des programmes où les Mulpocs représentent le bras armé de la Commission auprès des gouvernements et d'autres organisations, en vue de générer pour la Commission la confiance qui lui fait tant défaut, ainsi que des projets à exécuter pour le bénéfice des Etats et des organisations. Pour qu'ils puissent jouer ce rôle, il faudrait qu'un certain nombre de blocages soient levés dans les relations entre le Secrétariat de la CEA et les Mulpocs. Peut-être devrait-on parler d'un peu plus d'autonomie ou de souplesse dans les procédures administratives, de façon à améliorer leurs capacités opérationnelles.

E. Le rôle des représentants résidents dans la gestion des projets régionaux

53. Pour ce qui est des projets régionaux, au départ les représentants résidents sont très peu sollicités et intéressés dans l'élaboration du programme régional qui est mis en place par le siège du PNUD quasiment en vase clos ^{5/}, si bien que les représentants résidents sur le terrain se sentent très peu concernés par une chose à laquelle ils n'ont finalement pas participé et dont ils n'ont pas la "sensibilité". C'est ce qui explique qu'en grande partie ils se désintéressent du projet au cours de son exécution. Or, selon l'accord conclu entre la CEA et le PNUD, ce dernier est censé représenter la CEA pour le suivi et la gestion immédiate des projets régionaux exécutés par elle sur le terrain.

54. Les représentants résidents ne se donnent même pas la peine de visiter le siège de la Commission, comme ils ont l'habitude de le faire pour les agences spécialisées, alors qu'au moins ceux d'entre eux qui abritent les projets régionaux exécutés par la CEA devraient le faire.

^{5/} Nous avons aussi montré que la CEA elle-même était très peu associée à l'élaboration du programme régional. C'est donc tous ces obstacles qui rendent le programme régional inefficace.

V. REFLEXION SUR CERTAINES PROPOSITIONS DE REFORMES DE STRUCTURES

A. Le Bureau de liaison du PNUD auprès de la CEA

55. Depuis 1977, le PNUD a établi un Bureau de liaison auprès de la CEA afin d'aider cette organisation à concevoir et à développer des programmes, à élaborer des projets et à faciliter ses rapports avec le PNUD.

56. De par son existence, ce Bureau a beaucoup aidé à la compréhension et à la mise en oeuvre des procédures du PNUD par la CEA, et à résoudre un certain nombre de problèmes matériels de moindre importance. Cependant, au plan opérationnel, l'utilité de ce Bureau n'est pas évidente car il n'y a aucune décentralisation de responsabilités du siège du PNUD vers ce Bureau. Tout ce qui touche à la signature de documents de projets, quel que soit le montant, aux révisions de budget des projets même les plus minimes, doit nécessairement passer par le siège.

57. Il serait sans doute utile de revoir les termes de références de ce Bureau de façon à lui conférer plus de pouvoirs, le rendant ainsi plus opérationnel. Pour ce faire, il conviendrait peut-être d'améliorer la qualité du personnel du Bureau en élevant le niveau de représentativité de façon à lui déléguer certains pouvoirs de signature ou de révision, comme c'est le cas pour les représentants résidents.

58. Il faut aussi considérer le fait que ce Bureau ne s'occupe que des projets basés à Addis-Abeba, les projets hors d'Addis-Abeba étant sous la responsabilité des représentants résidents respectifs, conformément aux procédures du PNUD.

59. Or, nous avons montré le très peu d'intérêt que les représentants résidents accordent aux projets régionaux dans la hiérarchie de leurs préoccupations. Là encore, nous insisterons sur la nécessité d'intéresser les représentants résidents aux programmes et projets régionaux.

B. Les bureaux régionaux au siège du PNUD

60. Un débat intéressant est en cours, qui est de savoir si les bureaux régionaux du PNUD ne gagneraient pas à s'installer sur le terrain, proche de la réalité. Ceci est un problème qui doit être posé de façon globale.

61. Nous pensons que le projet n'irait pas sans soulever des difficultés d'ordre logistique. Il faudrait évaluer les avantages et les inconvénients d'une telle action à la lumière du rôle nouveau qui devra être assigné aux bureaux régionaux quant à la conception et la coordination des programmes. Nous pensons que les bureaux régionaux devraient jouer un rôle tendant à orienter l'action du PNUD vers une nouvelle politique basée sur l'intégration des programmes de développement. Pour l'heure, nous constatons qu'en matière de développement des programmes régionaux, le siège ne s'appuie pas assez sur les représentants résidents; ceux-ci ne sont pas très sensibilisés à la question et ne peuvent pas par conséquent, à leur tour, sensibiliser les gouvernements. Il y a lieu d'accentuer les efforts sur ce plan, de façon à responsabiliser davantage les représentants résidents dans ce domaine très important que constituent les programmes et projets régionaux.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

62. La communauté internationale tout entière, et les Nations Unies en particulier, déploient une activité très intense pour soutenir les efforts des pays africains en butte aux difficultés considérables inhérentes à leur situation de sous-développement. Dans ce contexte, l'action des deux organismes que sont la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est tout à fait remarquable. Des résultats très positifs ont été atteints, aussi bien dans l'accomplissement de programmes et projets d'assistance technique que dans la sensibilisation de l'opinion africaine et internationale aux problèmes de l'Afrique et la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en oeuvre de programmes de développement.

63. Dans le présent rapport, nous n'avons pas voulu, volontairement, nous étendre sur les succès qui, par ailleurs, sont connus de tous. Il nous a semblé plus intéressant de nous pencher sur les rapports entre les deux organismes que sont le PNUD et la CEA car, à notre point de vue - et nous espérons l'avoir suffisamment fait ressortir dans ce rapport - bien que cette coopération ait atteint un niveau appréciable, certaines difficultés subsistent : des domaines de coopération peuvent être améliorés, développés et enrichis pour le bénéfice de ce continent, qui compte 26 pays parmi les moins avancés du monde.

64. Les recommandations que nous proposons ci-après ne sont pas exhaustives de tous les problèmes que nous avons pu identifier et qui ont été exposés dans le texte. Nous avons voulu, dans un souci de clarté et d'efficacité, retenir ceux qui, selon nous, étaient les plus pertinents au vu de la situation actuelle de la coopération entre le PNUD et la CEA. Cependant, un certain nombre de problèmes importants que nous avons identifiés ont fait l'objet de très fortes suggestions de notre part et nous souhaiterions que les responsables de cette coopération, à quelque niveau qu'ils se situent, en tiennent largement compte dans leurs tâches quotidiennes respectives de conception et d'exécution des programmes d'assistance technique. Il nous reste, enfin, à souhaiter ardemment que les quelques recommandations qui vont suivre trouvent un écho favorable auprès de tous les responsables, aussi bien du Secrétariat que du PNUD et de la CEA, et qu'elles soient suivies d'actions concrètes visant à surmonter les difficultés que nous avons fait ressortir.

A. Commission économique pour l'Afrique

Recommandation No 1

Le Secrétariat de la CEA doit procéder à une redéfinition de ses programmes par une révision des ordres de priorité et en précisant le contenu opérationnel. Cela devra avoir pour but de recentrer les activités de la CEA sur les aspects essentiels de son mandat, à savoir :

- a) son rôle de principal coordinateur des activités de développement au niveau du continent africain;
- b) sa vocation à concevoir et à réaliser des programmes/projets multi-sectoriels;
- c) l'assistance qu'elle doit apporter aux Etats dans la conception de leurs programmes nationaux et la coordination de ces programmes sur le plan régional.

Recommandation No 2

Si le Secrétariat de la CEA doit jouer pleinement son rôle d'agent d'exécution de projets, il devra procéder sans retard à un renforcement substantiel de ses capacités de soutien technique et administratif aux projets ("backstopping"). Dans ce sens, il devra définir une politique claire et rigoureuse en matière de gestion des "overheads" occasionnés par les projets. Ceux-ci doivent être orientés essentiellement vers les activités opérationnelles et leur gestion doit se distinguer parfaitement de celle des ressources du budget ordinaire de la CEA.

Recommandation No 3

Une politique nouvelle devra être adoptée par la CEA en ce qui concerne le fonctionnement des Mulpocs. Les Mulpocs sont l'outil opérationnel de la CEA auprès des Etats en matière de développement des programmes. Ce rôle important, qui a été pourtant reconnu, devra connaître une mise en oeuvre pratique dans les prochaines années. La Commission devra leur assigner un rôle novateur en relation avec ses nouvelles ambitions.

Recommandation No 4

La CEA doit poursuivre l'étude cas par cas du fonctionnement des institutions qu'elle a aidé à créer et qu'elle soutient, de façon à présenter aux pourvoyeurs de ressources - notamment le PNUD et les Etats - des propositions concrètes devant mener ces institutions à être autosuffisantes.

B. PNUD

Recommandation No 5

Le PNUD, lors de la conception et la formulation des programmes régionaux et nationaux, doit fortement s'appuyer et s'articuler sur la CEA, compte tenu de sa connaissance des réalités socio-économiques des Etats de la région, de façon à atteindre une cohérence optimale de ces deux groupes de programmes.

Recommandation No 6

Le Manuel de politique et de procédures du PNUD doit être révisé, en incluant des chapitres ou paragraphes traitant du renforcement du rôle de la CEA en vue de permettre à cette dernière de jouer pleinement son rôle de coordonnateur des activités de développement au niveau du continent.

Recommandation No 7

Le PNUD doit instituer, au niveau de son siège, un mécanisme central de coordination de tous les programmes nationaux, de façon à les rendre plus cohérents avec les priorités régionales définies par les gouvernements. Ceci permettrait aussi d'éviter les duplications d'efforts, assurant ainsi des économies substantielles de budget.

Recommandation No 8

Tout document de projet d'assistance financé par le PNUD ou autres sources de financement devra inclure une clause expresse de durée de ladite assistance, autre que celle mentionnée de façon indicative dans les documents de projets actuels, cela dans le but de mettre tous les partenaires (Etats, agences d'exécution, PNUD) devant leurs responsabilités dès le départ.

Recommandation No 9

L'existence des deux Bureaux "Arabe" et "Afrique" au sein du PNUD entraîne une dispersion des efforts et des ressources, au détriment de la CEA et des Etats Membres. Nous recommandons au PNUD de tenir compte de l'unicité du continent africain en ce qui concerne la programmation et la répartition des ressources destinées au financement des programmes.

Recommandation No 10

Le PNUD devra impliquer davantage les représentants résidents dans la formulation et le suivi des programmes régionaux, de façon à les sensibiliser beaucoup plus au sort des projets qui en découlent et qui sont réalisés dans les pays sous leur juridiction. Ils devront également rendre compte de leur réalisation régulièrement à la CEA.

Recommandation No 11

Quant à l'exécution des projets multisectoriels, le PNUD doit reconnaître à la CEA l'autorité principale du projet. Cette dernière sera libre et compétente quant au choix de l'agence spécialisée pour exécuter telle ou telle partie du projet, qu'elle ne peut réaliser elle-même.