

NATIONS
UNIES

51334
E



**Conseil économique
et social**

Distr.
GENERALE

E/ECA/ECM.2/7
Septembre 1986

ORIGINAL: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Deuxième Session extraordinaire de la
Conférence des Ministres

Addis Abéba, Ethiopia
13 - 15 Octobre 1986

LE PROBLEME DE LA COOPERATION TECHNIQUE EN AFRICA:
UNE APPROCHE NOUVELLE

Le problème de la coopération technique en Afrique :
une approche nouvelle

1. En Afrique en général, et plus particulièrement dans les pays situés au sud du Sahara, les résultats obtenus au cours des 25 dernières années dans le domaine de la coopération technique suscitent un sentiment d'insatisfaction et de découragement auprès des Gouvernements africains et de leurs partenaires. Cependant, l'assistance technique et les autres mesures prises par les Gouvernements africains pour renforcer leurs structures dans les secteurs officiels et non-officiels n'ont pas débouché sur une plus grande capacité institutionnelle. Plusieurs structures n'ont pas été maintenues. En outre, le personnel africain compétent a souvent, soit été muté soit quitté les services. Les fonds importants consacrés à ce type de coopération ont parfois permis de réaliser des progrès remarquables dans certains domaines tels que l'éducation. Mais peu de structures ayant reçu un appui technique sont restées en place; les améliorations espérées en ce qui concerne l'autosuffisance en ressources humaines et les capacités nationales de gestion économique n'ont pas eu lieu; il semble même que ce soit l'inverse. Certains responsables affirment que le résultat de plusieurs années d'efforts a été le contraire de ce qu'on attendait. Souvent ces capacités se sont révélées fragiles ou se sont effondrées lorsque l'aide extérieure a progressivement été supprimée.

2. La plupart des programmes de coopération technique ont tendance à prendre la forme commode d'un ensemble de projets à long terme, répétés périodiquement ou renouvelés sans interruption, certains programmes sont dominés par des cadres techniques ou professionnels, et de personnel universitaire, technique ou professionnel octroyé pendant de longues périodes pour répondre à des besoins non satisfaits. Les programmes d'assistance technique se sont aussi caractérisés par des activités menées dans des domaines sans rapport les uns avec les autres ou choisies pour satisfaire un intérêt particulier de l'organisation extérieure de financement des divers services gouvernementaux intéressés. Les interventions sont de manière générale dispersées et pas suffisamment orientées vers le développement. En outre, les programmes sont souvent établis en fonction des préférences et du dynamisme des organismes qui élaborent les projets plutôt que des besoins prioritaires du pays tels qu'ils sont ressentis par le gouvernement lui-même. Il y a, bien entendu, des exceptions à cette vision pessimiste des choses, mais elles sont trop peu nombreuses, et tout le monde admet aujourd'hui que les capacités créées sont insuffisantes. Des solutions sont indispensables pour tirer le meilleur parti des ressources disponibles et de renforcer le potentiel humain disponible. Bref, les résultats positifs sont maigres par rapport aux efforts et aux ressources considérables engagés jusqu'ici dans l'entreprise.

3. Pourtant, le nombre des donateurs et des prêteurs s'intéressant à la coopération technique et le montant absolu des fonds consacrés à cette activité sont en augmentation, même si les interventions sont fragmentaires et insuffisamment axées sur le développement. Cette augmentation est due à la crise en Afrique, qui suscite des sentiments humanitaires, et au fait que l'on se rend compte que, pour être exécutés, les projets d'investissement eux-mêmes doivent être renforcés par les capacités nationales, c'est-à-dire par un nouvel apport important d'assistance technique. On constate ainsi que la Banque mondiale et certains autres donateurs consacrent une part croissante de leurs ressources à la coopération technique et au financement de subventions budgétaires et de programmes d'ajustement structurel en faveur des pays souffrant d'une crise particulièrement grave, ces subventions créant elles-mêmes un besoin croissant d'aide en matière de gestion. Le résultat, c'est une quantité impressionnante de fonds consacrés à la coopération technique, fonds qui, pour l'Afrique, ont dépassé 3 milliards de dollars en 1985. Cela veut dire que la coopération technique représente entre 25 et 35 p. 100 de l'aide totale; dans certains pays africains, elle dépasse 50 p. 100 de l'aide reçue par ces pays.

4. Pourtant, la façon la plus efficace d'utiliser ces fonds reste problématique. La quasi-totalité de cette assistance est accordée sur la même base qu'auparavant, ce qui fait que l'on répète les mêmes méthodes et les mêmes projets dans le vain espoir que cette fois ils donneront de meilleurs résultats. De plus, les gouvernements africains reconnaissent que le rendement qu'ils tirent d'une grande partie de leurs investissements dans la coopération technique n'est pas suffisant. A cela s'ajoute le fait que, souvent, les planificateurs ne connaissent pas suffisamment la totalité de l'assistance technique et qu'ils ne disposent pas de moyens suffisants pour planifier, gérer et suivre les programmes. C'est sur ce fond assez sombre qu'il faut considérer les efforts déployés par le PNUD pour contribuer de façon plus efficace à la mise en place de capacités humaines et institutionnelles dans les pays africains.

Rôle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

5. Dans le passé, divers organismes des Nations Unies ont, dans le cadre de leur mandat général en matière de coopération technique, entrepris des efforts pour résoudre ce problème, pour améliorer l'utilité, l'efficacité et la cohérence de l'assistance technique. Le PNUD a déployé des efforts tant en sa qualité de donateur que comme organisme destiné à faciliter les opérations. Ces efforts ont notamment eu lieu dans le cadre des activités de programmation du PNUD, pour lesquels celui-ci agit parfois en collaboration avec d'autres donateurs. Le PNUD et les institutions spécialisées ont en outre exécuté dans de nombreux pays des études sur des sujets particuliers afin d'établir une liste cohérente des besoins en matière d'assistance technique tels qu'ils sont ressentis par les pays eux-mêmes. Ainsi, en ce qui concerne la démographie et la population, le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP) a, dans la plupart des pays où il exerce ses activités, mené des opérations d'évaluation et de projection des besoins dépassant souvent ses propres

ressources. Plus récemment, le PNUD a entrepris, en collaboration avec la Banque mondiale, une série d'études sur le secteur énergétique pour déterminer les priorités les plus urgentes en matière énergétique, indépendamment des éventuelles sources de financement.

6. En 1984/85, le PNUD, également en collaboration avec la Banque mondiale, a entrepris d'examiner la validité de tous les programmes d'assistance technique en faveur de la Somalie. Cette opération, menée conjointement par le PNUD et la Banque mondiale sous l'appellation "Mission d'évaluation de la coopération technique en Somalie", visait à obtenir une étude critique sur les résultats obtenus et à rechercher des méthodes nouvelles permettant d'améliorer encore ces résultats. Le rapport auquel elle a donné lieu a été présenté au Groupe consultatif pour l'aide à la Somalie qui s'est réuni à Paris en novembre 1985, et ses recommandations ont été activement étudiées et débattues sur place à Mogadishu entre le Gouvernement somali et les divers prêteurs qui s'intéressent au pays.

Evaluations et programmes nationaux de coopération technique (EPNCT)

7. Tirant parti de ses nombreuses expériences antérieures, de ses consultations approfondies avec les responsables africains et les organisations d'aide, et adaptant les enseignements tirés de ses activités en Somalie, le PNUD s'est efforcé de mettre au point un ensemble cohérent d'actions capable de mieux répondre aux problèmes de l'Afrique subsaharienne. Il a, entre autres mesures, entrepris de lancer, avec les gouvernements africains intéressés, une série d'opérations dont les objectifs sont les suivants :

- a) Réaliser une brève étude sur les données disponibles en matière de coopération technique et sur les incidences passées et présentes de cette dernière, et définir sa place dans le cadre macro-économique du pays, compte tenu des capacités nationales et des moyens de les utiliser au maximum.
- b) Examiner, selon la perspective du pays lui-même, les besoins en assistance technique qu'il faut satisfaire pour renforcer les capacités nationales de gestion économique et fixer les priorités du pays, quelle que soit la source de financement.
- c) Mettre en place un mécanisme permettant de mieux utiliser les ressources humaines du pays bénéficiaire et examiner à cette fin de nouvelles méthodes d'exécution visant à améliorer l'efficacité de la coopération technique et à donner aux institutions nationales la possibilité de mettre plus rapidement en place des capacités efficaces et durables.

8. Ces opérations sont appelées "Evaluations et programmes nationaux de coopération technique" (EPNCT); elles sont menées par le PNUD à la demande du pays bénéficiaire et en étroite collaboration avec celui-ci. Elles visent surtout à renforcer les capacités nationales en matière de planification et de mise en oeuvre des efforts de développement national.

9. Les EPNCT ont été mises en place pour répondre à la déclaration publiée lors de la rencontre des chefs d'Etat de l'OUA en juillet 1985, déclaration qui stipule que la réussite du Plan d'action de Lagos est tributaire de la mise en valeur des ressources humaines nécessaires à l'élaboration et à l'exécution de toutes les activités économiques. Cette déclaration préconise en outre d'effectuer une étude critique des besoins du pays en matière de ressources humaines et de réformer les infrastructures et les institutions au sein desquelles ces ressources sont employées. (On trouvera un extrait de cette déclaration dans l'Annexe I.)

10. Les EPNCT font également suite aux points 1 et 10 de la liste récapitulative établie en février 1985 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE en vue de lancer une action concertée pour aider les pays de l'Afrique subsaharienne. (On trouvera le texte de ces deux points dans l'Annexe II.)

11. Telles qu'elles ont été conçues, les EPNCT entrent en fait dans le cadre du mandat du PNUD, organisation neutre et impartiale quant aux différents secteurs et régimes politiques. En tant qu'organe de l'ONU s'occupant exclusivement d'assistance technique, le PNUD est éminemment qualifié pour diriger dans ce domaine les opérations d'assistance aux gouvernements africains. Il possède en outre l'avantage d'être agréé par les pays bénéficiaires et les organisations d'aide multilatérale et bilatérale, c'est-à-dire par les deux partenaires de la coopération technique.

Une notion en cours de définition

12. La formule adoptée pour chaque opération menée dans le cadre des EPNCT est adaptée aux circonstances et aux besoins du pays dans lequel a lieu cette opération. Ainsi, au Burundi, où une opération de ce type est en cours depuis décembre 1985, la mission d'EPNCT est composée de membres recrutés par le PNUD à l'extérieur du système des Nations Unies, accompagnés de deux experts internationaux qui travaillent au Burundi depuis de nombreuses années et de deux experts nationaux dont les fonctions actuelles sont en rapport avec la formation et l'emploi. Les premières évaluations sur le terrain ont été achevées en mars, et le projet de rapport sur cette première phase est actuellement présenté au gouvernement pour examen dans le cadre d'un atelier.

13. Dans d'autres cas (République centrafricaine, Swaziland, Zambie), la composition des équipes varie selon les besoins locaux, et les mandats comprennent aussi bien des thèmes généraux que des sujets ou des secteurs étroitement définis. Pour ces trois pays, les plans sont conçus de manière à faire participer du personnel national aux travaux des missions d'EPNCT et à confier certains aspects des études préparatoires nécessaires à des personnes et à des organisations locales compétentes. On prévoit en outre la participation de la Banque mondiale et d'autres donateurs particulièrement actifs dans le pays.

14. Comme il est indiqué ci-dessus (par. 7), les EPNCT permettront d'examiner les données disponibles en matière d'assistance technique, les procédures et pratiques des principaux donateurs et l'efficacité de cette assistance en ce qui concerne la formation de personnel national capable d'assumer progressivement des responsabilités entières. Pour assurer la rentabilité de ces opérations et y faire pleinement participer toutes les parties qui bénéficieront en fin de compte de leurs résultats, les participants aux EPNCT sont fermement déterminés à tirer parti des évaluations et études existantes ainsi que des analyses relatives aux besoins futurs et des idées de programme. De nombreux donateurs ont, par exemple, procédé à l'évaluation de leurs propres expériences; il se peut aussi que l'OIT et l'UNESCO aient effectué des études pertinentes sur les marchés du travail ou sur certains besoins en matière de formation et d'éducation. L'expérience acquise à l'occasion des EPNCT montre déjà que ceux-ci peuvent apporter des éléments utiles à une opération plus large déjà en cours.

15. Pour la première phase du processus d'EPNCT, ainsi que pour les phases suivantes, on tiendra compte des contraintes qui s'exercent à l'échelon national sur les ressources humaines et macro-économiques; on accordera toutefois une attention particulière à certains sujets prioritaires définis en collaboration avec le gouvernement (gestion de l'économie et aménagements de structure, commercialisation et modernisation des moyens de production, etc.). Il est prévu à la fin de chaque phase de ce processus une définition des besoins prioritaires. Pour répondre à ces besoins, il se peut que l'on ait en partie recours à des mesures gouvernementales, sans faire appel à la coopération technique. Parmi ces mesures figureront par exemple la réforme des politiques d'éducation et de formation, et la réglementation ou la modification des conditions d'exercice de la fonction publique. D'autres améliorations exigeront éventuellement un engagement commun des donateurs et du bénéficiaire africain; tel sera par exemple le cas en ce qui concerne les modalités de coopération technique et les programmes prioritaires de coopération technique eux-mêmes.

16. La notion d'EPNCT est donc souple et orientée vers l'action, avec des objectifs qui varient selon les pays : il faut identifier progressivement les besoins ressentis en matière d'utilisation des ressources humaines nationales dans les secteurs prioritaires. Cela se fera non seulement dans le cadre macro-économique de chaque pays, mais aussi en respectant les orientations économiques débattues entre le pays bénéficiaire et son groupe de donateurs lors des tables rondes, des réunions du Groupe consultatif ou à l'occasion de tout autre mécanisme consultatif approprié. Cette approche permettra aussi à l'opération d'EPNCT de faciliter une entente mutuelle sur les politiques, modalités et programmes de coopération technique à moyen terme.

17. Les opérations d'EPNCT devront déboucher sur des conclusions spécifiques qui seront utiles tant aux donateurs qu'au pays bénéficiaire. Il importe donc que ce processus soit accepté et appliqué sans réserve par le gouvernement et qu'il se traduise par des mesures à l'échelon national. Il devrait aussi permettre aux donateurs d'agir avec une plus grande cohérence dans le domaine de la coopération technique et se refléter dans leurs actions et programmes futurs.

Annexe I

Extrait de la déclaration sur la situation économique en Afrique
adoptée par la vingt-et-unième session ordinaire de la Conférence
des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité
africaine - Addis Abeba, Ethiopie, 18-20 juillet 1985

C) Ressources humaines

31. La possibilité d'atteindre les objectifs prévus dans le Plan d'action de Lagos et l'Acte final de Lagos dépend en fin de compte de la mise en valeur du vaste ensemble de ressources humaines nécessaires à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des programmes portant sur l'éventail complet et les activités sectorielles du processus de développement économique. A cette fin, les mesures ci-après sont proposées :

32. Mesures à court terme

- i) Chaque pays africain doit procéder à une évaluation critique des besoins en main-d'oeuvre qu'il doit satisfaire aux échelons global et sectoriel pour appliquer son plan de développement économique, et réajuster en fonction de cette évaluation ses politiques et programmes de mise en valeur de la main-d'oeuvre et ses infrastructures institutionnelles;

Mesures à moyen et long terme

33. L'infrastructure institutionnelle de mise en valeur et d'utilisation de la main-d'oeuvre doit être rationalisée et renforcée, et des approches novatrices doivent être adoptées pour mobiliser les ressources financières nécessaires à la mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Comité d'aide au développement de l'OCDE - Liste récapitulative pour
une action concertée dans les pays de l'Afrique subsaharienne
(Février 1985)

1. Coordination dans un cadre d'orientation amélioré. Les membres du CAD coopéreront pleinement avec les pays en développement en ce qui concerne le processus d'amélioration de la coordination de l'aide actuellement lancé par les organismes internationaux de premier plan, notamment la Banque mondiale et le PNUD. L'un des objectifs essentiels du processus de coordination de l'aide est de renforcer la coopération pour améliorer les politiques macro-économiques et sectorielles des pays bénéficiaires, leurs programmes d'investissement et de dépenses publiques et leurs organismes de décision et d'exécution.

10. Réévaluation des priorités d'assistance technique. Reconnaissant qu'en matière économique les décisions de principe et les programmes visant à stimuler la production doivent être mis au point sous la responsabilité des pays en développement eux-mêmes et qu'ils seront insuffisants s'il n'existe pas à l'échelon national des moyens d'exécuter ces mesures, les membres du CAD encourageront les gouvernements des pays de l'Afrique subsaharienne à réévaluer leurs besoins, ressources et priorités actuels en matière de développement institutionnel et de mise en valeur de la main-d'oeuvre et à mettre en place des programmes nationaux dans ces domaines. Les membres du CAD veilleront à ce que les coordinateurs résidents de l'Organisation des Nations Unies suscitent ces réévaluations et apportent leur concours à la mobilisation de l'assistance technique accordée aux gouvernements africains dans ce domaine, assistance qui consistera notamment en contributions apportées par les organismes des Nations Unies, les banques multilatérales de développement et les programmes d'aide bilatérale, selon la demande des gouvernements intéressés. Les membres du CAD sont prêts à réorienter et à coordonner leur assistance technique pour appuyer ces priorités nationales indiscutables et définies de façon systématique et à plaider auprès des organes directeurs des organisations internationales pour que celles-ci adoptent la même attitude positive.

Extraits du "Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990" adopté par la session spéciale de l'Assemblée Générale du 1 Juin 1986

1. d) Mise en valeur, développement, planification et utilisation des ressources humaines

(i) Les gouvernements africains sont pleinement convaincus que le succès des mesures proposées est étroitement lié à la mise en valeur, à la planification et à l'utilisation efficaces des ressources humaines et à la participation pleine et entière de la population au processus de développement. A cet égard, les politiques globales adoptées par les gouvernements africains pour planifier, mettre en valeur et utiliser les ressources humaines et les intégrer dans leurs politiques et plans de développement nationaux sont les suivantes:

2. (iv) Participation de la population au développement

On attachera une attention spéciale au rôle des ressources humaines. Il faudra adopter des politiques visant à mettre en valeur les ressources humaines et à les utiliser de façon efficace dans tous les domaines et secteurs.

3. (a) Renforcement du cadre institutionnel

Une gestion sociale et économique appropriée ne sera possible que si les pays d'Afrique renforcent rapidement leurs institutions sociales et économiques à tous les niveaux. A cette fin, on s'efforcera de rendre les institutions africaines nationales et multinationales mieux à même de faire face aux défis du développement grâce à l'amélioration de leurs systèmes de gestion, à la rationalisation de leurs activités et à l'élimination des doubles emplois.

4. (v) Accorder, lors de l'établissement et de l'exécution des programmes d'assistance, une attention particulière aux compétences, aux connaissances techniques et à l'expérience autochtones, aux conditions locales, en particulier aux techniques et au matériel locaux ainsi qu'à la formation de personnel national qualifié;

(vi) Elaborer des méthodes de coordination plus efficaces et plus productives afin d'accroître l'effet des politiques d'assistance;

(vii) Renforcer l'efficacité de l'assistance technique et veiller à ce qu'elle soit mieux adaptée aux besoins et priorités des pays d'Afrique;

Extraits de la Résolution 85/12 du Conseil d'Administration du PNUD
"Renforcement des mesures prises pour faire face à la crise
en Afrique", Juin 1985

"3. Prie en outre l'Administrateur de renforcer l'assistance fournie par le Programme des Nations Unies pour le développement aux gouvernements africains, sur leur demande, pour évaluer systématiquement leurs besoins de coopération technique et formuler des programmes nationaux de mise en valeur des ressources humaines prioritaires et de coopération technique, programmes qui peuvent notamment servir de base au renforcement de la gestion du secteur public et à l'amélioration des programmes de pays financés par le Programme des Nations Unies pour le développement pendant le quatrième cycle de programmation, ainsi que de cadre pour améliorer la coordination et l'efficacité de la coopération technique fournie par toutes les sources d'assistance;"

CALENDRIER D'UNE OPERATION D'EPNCT

Le gouvernement informe le PNUD de son intérêt	Approbation budget et plan de travail par PNUD et gouv. Sélection équipe nat. & internat.	Etudes prélim. dans le pays effectuées par des nationaux sur des questions choisies. Etude interne par experts internat.	L'équipe des EPNCT se réunit pour lère phase de 6 à 8 semaines	Gouv & équipe des EPNCT étudient le projet de rapport	Rapport final sur la lère phase présenté au gouv. pour examen	Gouv. rencontre donateurs d'aide (TR, GC, etc.) et aboutit à conclusions sur action commune et priorités pour phase suivante des EPNCT
--	---	--	--	---	---	--

DEUXIEME PHASE
DES EPNCT

PREMIERE PHASE
DES EPNCT

PHASE DE PLANIFICATION TRAVAUX PRELIMINAIRES

Consultations préliminaires avec gouv. sur mandats et échéancier des EPNCT	Lancement activités prép. prélim. dans le pays. Organisations d'aide et gouv. fournissent apports prélim. à équipe EPNCT concernant études, documentation existante sur CT, évaluations CT passées et besoins futurs	Ateliers internes avec responsables gouv., donateurs et org. d'aide sur questions et conclusions prélim. au niveau national et sectoriel	Achèvement rapport et recommandations	Gouv. adopte conclusions et recommandations jugées utiles et distribue document aux donateurs d'aide	Etude et suivi du programme commun d'action
--	--	--	---------------------------------------	--	---

Nouvelles des EPNCT

1. Le concept des évaluations et programmes nationaux de coopération technique (EPNCT) est le fruit des consultations avec les Gouvernements et des expériences entreprises par le PNUD en Afrique sub-saharienne et trouve également son origine dans les déclarations et décisions de l'OUA, l'Assemblée générale, l'OCDE et le Conseil d'Administration du PNUD.

2. Les renseignements concernant le programme prévisionnel des opérations ont été diffusés par le Bureau Régional pour l'Afrique du PNUD en octobre 1985. Depuis lors, des progrès dans la réalisation pratique des premiers EPNCT ont été réalisés dans ce qu'il est convenu d'appeler la phase expérimentale. Des fonds du programme spécial ont été affectés à la réalisation de ces premiers EPNCT.

3. En lançant les premiers EPNCT, l'objectif du PNUD et du "RBA" était d'identifier un groupe de pays africains intéressés, pour lesquels le lancement des EPNCT était opportun et auprès desquels au moins la phase initiale de 8 EPNCT pouvait être réalisée en 1986.

4. Des consultations préliminaires ont eu lieu entre novembre 1985 et septembre 1986 avec les Gouvernements de 11 pays africains pour déterminer la faisabilité des EPNCT. De hauts fonctionnaires de plusieurs autres pays ont exprimé leur intérêt dans le lancement d'un EPNCT. Ces Gouvernements ont exprimé leur désir de voir le PNUD leur apporter son assistance pour entreprendre les analyses nécessaires, avec le concours d'experts nationaux et internationaux suivant les besoins et préparer progressivement ce qui sera à la longue un programme national de coopération technique, quelle que soit la source de financement.

Les thèmes et les domaines prioritaires ont été identifiés comme point de départ des programmes EPNCT dans chaque pays. Les analyses pertinentes et les propositions formulées précédemment par le Gouvernement, ou les bailleurs de fonds ou les agences des Nations Unies ont été systématiquement pris en compte et leur insertion dans le programme de suivi des projets est envisagé.

5. Une première phase d'EPNCT a été réalisée en Zambie en Avril-Mai 1986. Une équipe s'est mise à l'oeuvre au Burundi en Février-Mars 1986 et d'autres consultations ont eu lieu Juillet et Septembre dans le cadre d'un processus de planification. Les travaux sur le terrain de la première phase en République Centrafricaine ont été terminés en Mai 1986. Le programme pour le Swaziland a été réalisé en Juillet 1986. La première phase de l'EPNCT en Guinée est en cours au mois de Septembre courant après une phase d'assistance technique. Des travaux préliminaires sont en cours de réalisation progressive en Guinée Bissau avec l'assistance de consultants locaux et des missions du PNUD. Un projet similaire commencera en Côte d'Ivoire et sera consacré principalement à un secteur prioritaire, à partir d'octobre 1986. Des missions de planification sont attendues bientôt au Ghana et en Sierra Leone, puis en Mauritanie.