



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

67465



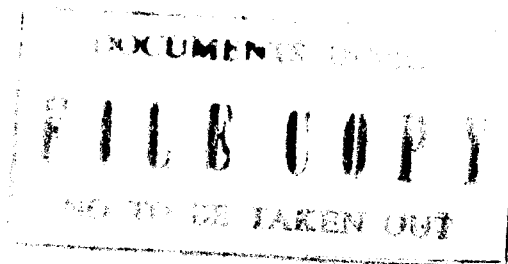
Distr. :
GENERALE

E/ECA/CM.8/25
16 avril 1982

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Huitième réunion de la Conférence
des ministres

Tripoli (Jamahiriya arabe libyenne)
27 - 30 avril 1982



**RAPPORTS DES MISSIONS D'EVALUATION CEA/PNUD SUR LES
CENTRES MULTINATIONAUX DE PROGRAMMATION ET
D'EXECUTION DE PROJETS : SYNTHESE**

TPL/0011

Rapports des missions d'évaluation CEA/PNUD sur les centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets : Synthèse

A. INTRODUCTION

1. De temps en temps, le PNUD entreprend une évaluation des résultats des projets qu'il finance afin de déterminer si son appui à ces projets se justifiait ou non et si, à la lumière d'une telle évaluation, l'appui devrait être interrompu, réduit, maintenu ou intensifié. A la suite de la décision prise par la Conférence des ministres de la CEA à sa quatrième session qui s'est tenue en février/mars 1977, concernant la création des centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets (MULPOC), le PNUD a alloué un financement aux quatre MULPOC sis à Lusaka, Niamey, Yaoundé et Gisenyi ; la Conférence des ministres de la CEA a adopté la résolution 384 (XV) sur la coopération entre la CEA et le PNUD, dans laquelle il est recommandé d'effectuer une série de missions d'évaluation au cours de 1980 et 1981 en vue, entre autres, de permettre à la CEA et au PNUD d'évaluer les réalisations des MULPOC au cours du cycle de programmation 1977-1981 du PNUD ainsi que les besoins financiers de ces MULPOC pour le reste du cycle de programmation 1984-1986 du PNUD. Le présent document est une synthèse des rapports et des recommandations des missions d'évaluation CEA/PNUD sur les MULPOC, qui ont été organisées conformément à la décision prise lors de la sixième session de la Conférence des ministres de la CEA.
2. A cet égard, il convient de rappeler qu'une évaluation analogue des activités sous-régionales de la CEA a été entreprise en 1976. Les rapports et les recommandations de la mission d'évaluation de ces activités ont été soumis à la quatrième session de la Conférence des ministres de la CEA. La Conférence des ministres a décidé que les UNDAT, qui étaient essentiellement des organes consultatifs, soient transformées en entités sous-régionales nouvelles qui s'occuperaient tant de la programmation que de la mise en oeuvre des projets sur le terrain. La Conférence a également recommandé que ces nouveaux mécanismes soient financés par le PNUD.
3. Au cours des cinq années suivantes, c'est-à-dire du cycle de programmation 1977-1981 du PNUD qui vient de prendre fin, le succès et en fait la survie même des MULPOC ont fortement dépendu de l'appui financier du PNUD, étant donné qu'il n'y a eu au plus que peu de soutien d'autres sources.
4. Au moment où les missions d'évaluation sur les MULPOC ont été mises sur pied, il était devenu manifestement clair que l'efficacité des MULPOC était entravée par l'insuffisance des ressources financières et que le moment était venu de bien asseoir le financement des MULPOC.
5. L'évaluation des MULPOC a été limitée aux quatre MULPOC au sud du Sahara - le MULPOC de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, le MULPOC de la Communauté économique des pays des Grands Lacs, le MULPOC de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest et le MULPOC des pays de l'Afrique centrale, appelés brièvement MULPOC de Lusaka, MULPOC de Gisenyi, MULPOC de Niamey et MULPOC de Yaoundé respectivement. Ils couvrent 44 Etats indépendants d'Afrique.

6. Les trois équipes d'évaluation de deux membres chacune mises sur pied entre avril 1981 et mars 1982, se composaient des consultants suivants :

	Missions d'évaluation	MULPOC couverts
<u>Première équipe</u> :	M. Joseph Abbey - Chef	
	M. Dammaka Mettaferia	MULPOC de Lusaka
<u>Deuxième équipe</u> :	M. Bisengimana Rwema - Chef	MULPOC de Gisenyi et
	M. Ngole Kapaji	MULPOC de Yaoundé
<u>Troisième équipe</u> :	M. Mamadou A. Aw - Chef	MULPOC de Niamey
	M. Kalidu M. Bayo	

7. Les mandats des équipes étaient en gros semblables; dans chaque cas, l'objectif consistait à évaluer les réalisations du MULPOC en vue de déterminer si l'assistance au-delà de 1981 se justifiait dans le cadre du troisième cycle de programmation du PNUD concernant la région. Il a été demandé aux missions de garder présents à l'esprit les objectifs à court et long terme des MULPOC, les programmes de travail approuvés que ces MULPOC étaient tenus de mettre en oeuvre ainsi que leurs réalisations et leurs faiblesses, puis de formuler des recommandations en vue d'une action future.

B. PRINCIPALES CONCLUSIONS DES MISSIONS

8. Les conclusions des missions d'évaluation peuvent se regrouper en deux grandes catégories. La première catégorie englobe les conclusions qui sont en général applicables aux MULPOC dans leur ensemble; la seconde concerne celles valables spécifiquement pour un MULPOC donné ou, au moins, qui s'appliquent plus précisément à un MULPOC qu'à un autre.

Conclusions générales

9. La conclusion la plus importante, qui concerne de loin tous les MULPOC, est que les ressources à leurs dispositions, tant humaines que financières, n'ont pas été adéquates pour la mise en oeuvre de leurs programmes de travail approuvés. Cet inconvénient a obligé les MULPOC à arrêter des priorités dans les priorités, à se concentrer sur un projet ou, dans le meilleur des cas, sur quelques projets susceptibles de produire le maximum d'effets. Par exemple, le fait que le projet de la ZEP au MULPOC de Lusaka ait éclipsé tous les autres - point critiqué par la mission concernée - ne peut s'expliquer qu'ainsi; et il en va de même des autres MULPOC. Les efforts ont été axés en Afrique de l'Ouest sur la coordination et l'harmonisation des programmes de quelque 30 organisations intergouvernementales, en Afrique Centrale sur la création d'un arrangement de coopération économique sous-régionale et dans la Communauté économique de pays des Grands Lacs sur le renforcement de cette Communauté.

10. Deuxièmement, les missions ont constaté que l'appui financier fourni aux MULPOC à ce jour venait essentiellement d'une source unique, à savoir le PNUD. Les contributions attendues des autres donateurs, des Etats membres et du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies ne se sont pas matérialisées. Ainsi, ce qui était à l'origine conçu comme capital de lancement pour permettre aux MULPOC de démarrer convenablement au cours de leurs premières années en est venu à être considéré comme leur source principale d'appui.

11. Troisièmement, les missions ont en général trouvé que la décentralisation du personnel et des ressources du siège de la CEA en faveur des MULPOC et, de ce fait, du Siège de l'Organisation des Nations Unies en faveur de la CEA elle-même, laissait toujours beaucoup à désirer. Cet état de choses était une conséquence de la lenteur dans l'application des résolutions de l'Assemblée générale sur la restructuration et la décentralisation. Il semblait y avoir une certaine répugnance de la part du système des Nations Unies à appliquer les résolutions de l'Assemblée générale sur la décentralisation au profit de la CEA et des autres commissions économiques régionales, ainsi qu'à reconnaître dans la CEA et ses antennes opérationnelles sur le terrain (MULPOC) les organismes responsables dans la région africaine.

12. Quatrièmement, il a été constaté que le personnel de tous les MULPOC non seulement était insuffisant, mais aussi ne bénéficiait pas de la sécurité de l'emploi. Aucun des directeurs des quatre MULPOC, a fortiori les autres experts des MULPOC, n'avait un contrat d'engagement dont la durée dépassait un an et il en était de même des agents des services généraux à l'exception d'une poignée de secrétaires ou d'assistants administratifs qui avaient été temporairement affectés du siège de la CEA aux MULPOC. Cette situation peu satisfaisante tenait au fait que tous les postes clés étaient "des postes au titre de projets" et les contrats du personnel recruté au titre de projets étaient tels que les nominations ne pouvaient être garanties que pour un an à la fois, même si les perspectives de renouvellement étaient pratiquement assurées d'une année à l'autre. Dans ces circonstances, il serait difficile d'attirer, à plus forte raison de retenir, le personnel clé très compétent dont les MULPOC avaient besoin. Les missions ont relevé, en le critiquant, le fait que le taux de renouvellement des administrateurs était relativement élevé dans tous les MULPOC.

13. Cinquièmement, les missions ont généralement trouvé que les programmes des MULPOC et ceux des organismes des Nations Unies sur le terrain n'étaient pas efficacement harmonisés et qu'en conséquence il y avait des doubles emplois superflus dans les efforts. La nécessité d'un mécanisme plus systématique et plus rationalisé afin de coordonner les programmes des MULPOC et ceux des organismes des Nations Unies dans chaque sous-région est soulignée dans les rapports des missions.

14. Sixièmement, les missions sont parvenues à un consensus sur le fait que les MULPOC avaient apporté une contribution positive à la promotion de la coopération économique multinationale en Afrique en dépit des difficultés dans lesquelles ils ont dû fonctionner. Dans tous les endroits visités, les membres des missions ont été impressionnés par l'enthousiasme avec lequel les

Etats membres ont exprimé l'utilité des MULPOC en tant que mécanisme de coopération économique et d'intégration dans la sous-région. Dans toutes les sous-régions, les Etats membres ont exprimé leur appui en faveur des MULPOC et ont instamment demandé qu'ils soient renforcés. Il a été reconnu qu'au cours des quatre dernières années, la simple régularité des réunions des organes directeurs des MULPOC, sans parler des activités opérationnelles de ces MULPOC, avait exercé un puissant effet de sensibilisation sur les Etats membres et avait contribué de manière significative à l'instauration d'un climat favorable à la coopération économique multinationale. Ainsi, les missions d'évaluation étaient d'avis que les problèmes auxquels se heurtaient les MULPOC n'étaient pas des problèmes de croissance mais ceux d'un adulte tout à fait mûr disposant de moyens limités. Le message global qui émanait des rapports des missions était indubitablement que les MULPOC sont des instruments indispensables pour la restructuration des économies de l'Afrique grâce à l'action collective et que par conséquent, il faudrait les doter de ressources adéquates afin que les programmes déjà entamés puissent être exécutés efficacement.

Conclusions particulières

15. Si nombre des problèmes auxquels les MULPOC se heurtaient étaient plus ou moins semblables, certains variaient d'un MULPOC à l'autre, en fonction des conditions particulières des MULPOC. C'est dans cette mesure que les prescriptions ou les recommandations d'action faites par les diverses équipes des missions d'évaluation ont différé. En outre, les membres des missions d'évaluation n'avaient pas, bien entendu, des vues identiques ou n'étaient pas parvenus aux mêmes conclusions à propos de toutes les questions. Ainsi, la présente section met en lumière certaines conclusions présentant un intérêt particulier pour des MULPOC précis.

MULPOC de Lusaka

16. a) La mission a noté que dans un programme de travail comprenant un grand nombre de projets approuvés, le MULPOC avait laissé un projet unique, à savoir la Zone d'échanges préférentiels, prendre le pas sur toutes ses autres activités. Un résultat de cette situation avait été que le MULPOC de Lusaka n'avait pas pu exécuter efficacement les autres projets qui avaient été approuvés par ses organes directeurs. De ce fait, certains Etats membres avaient critiqué le MULPOC de n'avoir pu mettre en oeuvre des projets qui préoccupaient tout particulièrement plusieurs pays de la sous-région;

b) La mission a estimé que le fait d'accorder des contrats de brève durée au personnel clé, en particulier au Directeur, avait contribué à l'absence d'esprit d'équipe parmi les fonctionnaires du MULPOC;

c) La mission a noté l'émergence récente de la CCDAA et la création de la ZEP et a exhorté le MULPOC à coordonner ses activités avec celles de ces deux organisations intergouvernementales;

d) La mission a relevé qu'aucun rouage efficace ne semblait avoir été mis au point en vue de coordonner le programme de travail du MULPOC d'une part et ceux du PNUD et des autres institutions spécialisées des Nations Unies de l'autre, et a instamment demandé qu'on y remédie.

MULPOC de Gisenyi

17. a) La mission a noté que de tous les MULPOC, celui de Gisenyi était le seul qui n'ait pas germé sur une UNDAT. Ainsi, ce MULPOC n'avait trouvé aucune activité à poursuivre au moment de sa création. En outre, ses pays sont presque entièrement sans littoral, ce qui a particulièrement compliqué les communications, même avec le siège de la CEA. Les relations entre lui, le secrétariat de la CEPGL et les représentants résidents du PNUD dans la sous-région avaient connu des débuts difficiles, étant donné que le MULPOC et la CEPGL - récemment créés tous les deux - s'efforçaient de définir leurs rôles respectifs. La mission a exprimé sa satisfaction devant le fait que les mesures correctives prises par la CEA, telles que le remplacement du Directeur du MULPOC, l'installation des facilités de radiocommunication pour permettre des contacts permanents avec le siège de la CEA et la définition de relations de travail appropriées avec la CEPGL, avaient eu un effet constructif apportant un important changement dans les conditions et l'atmosphère de travail;

b) La mission considérait que les problèmes pouvaient surgir du fait que l'organe directeur du secrétariat de la CEPGL se compose des ministres des affaires étrangères qui font rapport à la Conférence des chefs d'Etat, alors que l'organe directeur qui approuve le programme de travail du MULPOC se compose des ministres de la planification du développement. A moins de parvenir à une coordination convenable, la possibilité de conflit entre les priorités de développement ne pouvait être écartée;

c) Autant pour le MULPOC de Gisenyi que pour celui de Yaoundé, la mission a mis un accent particulier sur la nécessité de décentraliser les activités du siège de la CEA et d'accorder aux MULPOC une quasi-autonomie en ce qui concerne les décisions relatives aux questions techniques, administratives et financières.

MULPOC de Yaoundé

18. Les conclusions spécifiques à ce MULPOC comprennent les suivantes :

a) Le fonctionnement du MULPOC a été entravé par un certain manque de cohésion politique parmi ses sept pays membres, en particulier les trois qui ne sont pas membres de l'UDEAC. Des problèmes politiques internes dans un ou deux pays ont ajouté aux difficultés de communication physique pour réduire l'efficacité du MULPOC en général;

b) Le MULPOC entretenait d'excellentes relations avec l'UDEAC et le pays hôte et bénéficiait du soutien actif des deux;

c) La mission a constaté que le cadre institutionnel de l'UDEAC différait de celui de la CEPGL en ce sens que la Conférence des chefs d'Etat était conseillée par un conseil des ministres des finances et de la planification et non des ministres des affaires étrangères. Etant donné que c'étaient les mêmes ministres des finances et de la planification qui approuvaient les programmes de travail du MULPOC, les chances de voir naître des conflits ou des incohérences dans les décisions prises par l'UDEAC et le MULPOC étaient minimisées. La mission a considéré que ce facteur méritait d'être retenu si les sept pays desservis par le MULPOC de Yaoundé adhéraient à la même communauté économique.

MULPOC de Niamey

19. Les conclusions spécifiques à ce MULPOC comprennent les suivantes :

a) La présence d'un grand nombre d'organisations intergouvernementales étant une caractéristique exceptionnelle de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, la nécessité de définir un rôle convenable pour le MULPOC, en tant qu'organe de coordination, revêtait une importance cruciale;

b) Le caractère multilingue des pays de l'Afrique de l'Ouest était une question à laquelle le MULPOC desservant cette sous-région devait pouvoir trouver une solution, pour être efficace;

c) Il était clair qu'il fallait créer un mécanisme qui coordonnerait efficacement les activités du MULPOC et celles du PNUD et des institutions spécialisées des Nations Unies de la sous-région.

C. PRINCIPAUX OBSTACLES AU FONCTIONNEMENT DES MULPOC

20. Les rapports des missions ont clairement démontré que l'efficacité limitée des MULPOC était due à un certain nombre d'obstacles qui entravaient leur fonctionnement et dont les principaux sont les suivants :

a) Instabilité au niveau du poste de directeur du MULPOC. On avait trop fréquemment changé de directeurs. Le facteur décisif en avait été l'insécurité de l'emploi. Toutes les missions ont convenu qu'il ne serait jamais possible d'attirer et de retenir des directeurs de MULPOC de l'envergure et de la compétence voulues sur la base de contrats annuels;

b) Taux élevé de renouvellement du personnel. Les causes et les conséquences étaient semblables à celles mentionnées en a). Cette situation aggravait le problème de la pénurie de personnel;

c) Insuffisance des ressources financières et humaines pour mettre en oeuvre les programmes de travail approuvés du MULPOC. Même si la direction avait été ferme et stable et le renouvellement du personnel ramené à un taux normal, le personnel permanent des MULPOC suffisait à peine pour mettre en oeuvre de manière efficace les programmes de travail des MULPOC;

d) La décentralisation du personnel, des ressources et des responsabilités du siège de la CEA en faveur des MULPOC n'avait pas été suffisante ni assez rapide. Cette situation reflétait en partie la lenteur de la décentralisation des activités du Siège à New York en faveur de la CEA;

e) Il y avait un manque général d'informations sur le rôle des MULPOC et leurs activités spécifiques de la part des gouvernements, des organisations intergouvernementales et des institutions spécialisées des Nations Unies;

f) Le rôle des MULPOC et leurs relations précises avec les gouvernements, le PNUD et les institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que les autres organisations intergouvernementales de la sous-région n'étaient pas encore suffisamment bien compris;

g) Dans les cas où cela n'avait pas déjà été fait, il fallait instaurer des relations harmonieuses entre les organes institutionnels des MULPOC - au niveau des experts et des ministres - et les organes directeurs des autres organismes multinationaux de la sous-région lorsque leurs objectifs étaient semblables ou se chevauchaient.

D. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

21. Tout d'abord, il y a une série de recommandations sur lesquelles toutes les trois équipes ou missions d'évaluation semblent unanimes. Ce sont les suivantes :

a) Les ressources dont disposent les MULPOC doivent être portées à un niveau permettant de répondre aux exigences de leurs programmes de travail et de leurs nouvelles responsabilités aux termes de leurs mandats dans le domaine de la restructuration et la décentralisation et dans le cadre du Plan d'action de Lagos. Il s'agit des ressources tant en personnel que financières;

b) Les ressources financières fournies au titre du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies doivent être accrues pour permettre à chaque MULPOC d'attirer et de retenir un noyau stable de personnel permanent, comprenant le directeur et un minimum d'administrateurs et de personnel d'administration. En particulier, il est absolument nécessaire de mettre fin à l'instabilité au niveau du poste de directeur;

c) Le Programme des Nations Unies pour le développement qui a jusqu'ici été la source prépondérante de financement des MULPOC devrait poursuivre cet appui et l'accroître si possible. Mais les ressources du PNUD devraient être considérées comme un supplément ou un complément et non un substitut, par rapport aux ressources du budget ordinaire visées au point b) ci-dessus;

d) Les efforts doivent être intensifiés afin de mobiliser des ressources supplémentaires auprès des Etats membres en espèces aussi bien qu'en nature et auprès des donateurs bilatéraux et multilatéraux, en faveur des MULPOC, ce qui diversifierait autant que possible leurs sources de financement. Au cours des conférences pour les annonces de contributions au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour le développement de l'Afrique, les Etats membres devraient être instamment invités à faire des annonces spécifiques pour les MULPOC;

e) Il faut accélérer la décentralisation des activités et des ressources de la CEA en faveur des MULPOC ainsi que la délégation de l'autorité nécessaire pour répondre aux responsabilités qui leur sont confiées;

f) Au niveau sous-régional, tout doit être mis en oeuvre pour assurer la diffusion la plus large possible d'informations sur les activités des MULPOC, ainsi qu'une définition plus claire de leur rôle par rapport à ceux du PNUD, des institutions spécialisées des Nations Unies, des organisations intergouvernementales et d'autres organismes opérant dans la sous-région.

22. La deuxième série de recommandations est une combinaison : i) des recommandations qui ne font pas l'unanimité au sens de figurer dans tous les rapports mais qui revêtent néanmoins un intérêt général pour tous les MULPOC, ii) des recommandations qui s'appliquent en grande partie, sinon exclusivement, à des MULPOC précis :

a) En ce qui concerne le MULPOC de Lusaka, il est recommandé que le Comité de supervision récemment créé se composant des ambassadeurs, des hauts commissaires et des chargés d'affaires des Etats membres accrédités en Zambie, soit élargi et transformé en un Comité de programmation et d'examen qui comprendrait les représentants des organisations intergouvernementales, des institutions spécialisées des Nations Unies et le Coordonnateur résident du PNUD à Lusaka. Les principales fonctions du Comité seraient non seulement d'assister dans la programmation, le suivi et l'examen des activités du MULPOC, mais aussi d'assurer la coordination et l'harmonisation des activités des divers organismes de la sous-région;

b) Pour ce qui est du MULPOC de Niamey, on a recommandé de maintenir les organes directeurs existants au niveau des experts et des ministres mais de mettre en place, en outre, un sous-comité spécial composé de fonctionnaires du MULPOC, des organisations intergouvernementales et des institutions spécialisées des Nations Unies aux fins de coordination des activités de ces organes;

c) Concernant le MULPOC de Gisenyi, le maintien des organes directeurs actuels à deux niveaux est recommandé, mais pour éliminer la possibilité de conflits entre les priorités de la CEPGL et du MULPOC, il est suggéré que le Conseil des ministres qui conseille les chefs d'Etat de la CEPGL et qui se compose des ministres des affaires étrangères soit élargi de façon à inclure les ministres de la planification du développement;

d) Les missions d'évaluation ont généralement convenu que l'intégration des femmes au processus du développement, qui fait partie des programmes de travail des MULPOC, s'est déroulée de façon satisfaisante et devrait être appuyée et renforcée. Un membre de l'équipe d'évaluation du MULPOC de Niamey a proposé que l'élément relatif à l'intégration des femmes soit détaché du reste du programme de travail du MULPOC et transformé en un programme opérationnel autonome sous le contrôle direct de la CEA.

23. Finalement, l'équipe d'évaluation des MULPOC de Gisenyi et de Yaoundé a formulé en outre trois recommandations supplémentaires. En premier lieu, étant donné le caractère quelque peu arbitraire des frontières des MULPOC, la mission a ressenti la nécessité de renforcer les relations entre les MULPOC et a recommandé la création d'un mécanisme consultatif inter-MULPOC. En deuxième lieu, la mission a constaté que les Etats membres seraient disposés à détacher des experts nationaux auprès des MULPOC. En troisième lieu, la mission a recommandé que la CEA explore le grand réservoir de talents disponibles dans les universités où les professeurs et les étudiants préparant des doctorats pourraient être encouragés à étudier des problèmes ayant trait à la mise en oeuvre du programme de travail du MULPOC.

E. CONCLUSION

24. Le présent résumé des conclusions et recommandations constitue une synthèse et non une répétition des recommandations contenues dans les rapports d'évaluation. La présente synthèse ne vise davantage qu'à mettre en relief les principales conclusions et recommandations figurant dans les rapports d'évaluation des MULPOC et ne tend pas à se substituer à ceux-ci qui méritent d'être lus et étudiés pour leur mérite propre.

25. Cela dit, on ne peut qu'être impressionné par la quasi-unanimité au niveau des conclusions et recommandations principales des rapports, telles qu'elles sont résumées dans la première série de recommandations principales figurant au paragraphe 21 de la présente synthèse. Il convient également de noter que les principales conclusions des missions d'évaluation, notamment en ce qui concerne la nécessité pour les MULPOC de disposer d'un budget ordinaire accru ainsi que davantage de ressources extra-budgétaires pour s'acquitter de leurs responsabilités accrues aux termes de leurs mandats dans le domaine de la restructuration et de la décentralisation, sont en parfait accord avec les conclusions et recommandations indépendantes figurant dans le rapport du Corps commun d'inspection sur la Commission dont la Conférence est saisie (E/ECA/CM.8/9).