



## Conseil économique et social

Distr. générale  
4 mai 2001  
Français  
Original: anglais

---

### Comité du programme et de la coordination

#### Quarante et unième session

11 juin-6 juillet 2001

Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire\*

#### Questions de coordination : Initiative spéciale

des Nations Unies pour l'application du Nouvel Ordre du jour

des Nations Unies pour le développement de l'Afrique

dans les années 90

### Évaluation indépendante de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique

#### Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir ci-joint aux membres du Comité du programme et de la coordination le rapport intitulé « Évaluation indépendante de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique », soumis en réponse à la demande formulée par le Comité à sa quarantième session.

2. Dans une note distincte, le Secrétaire général fera connaître au Comité ses vues sur ce rapport ainsi que les observations des organismes des Nations Unies.

---

\* E/AC.51/2001/1.



Nations Unies

# **Évaluation indépendante de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique**

## **Enseignements dégagés au sujet du rôle des Nations Unies dans le développement de l'Afrique**

**Rapport remis à l'Administrateur du Programme  
des Nations Unies pour le développement et au Secrétaire exécutif  
de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique**

**Auteur :**

**Harris Mule  
Kerfalla Yansane  
James Michel**

**13 avril 2001**

## Table des matières

	<i>Page</i>
Sigles .....	4
Résumé .....	5
I. Introduction .....	10
II. Aperçu .....	11
III. Obstacles rencontrés et évolution de l'Initiative spéciale .....	15
Obstacles rencontrés d'emblée .....	15
Redéfinir l'Initiative .....	17
Possibilité limitée d'élargir le champ d'activité .....	19
Préciser le rôle de l'Initiative spéciale pour l'Afrique .....	22
IV. L'impact de l'Initiative .....	24
Les organismes des Nations Unies .....	24
Les coordonnateurs résidents des Nations Unies .....	26
Les pays africains .....	27
Les donateurs .....	29
V. Conclusions et enseignements .....	29
Réussites .....	29
Échecs .....	30
VI. Recommandations .....	31
Définition d'une nouvelle approche .....	31
Gérer le cadre de dialogue .....	35
Quel avenir pour l'Initiative spéciale? .....	36
<b>Appendices</b>	
Mandat de la mission d'évaluation indépendante .....	38
Bibliographie .....	41
Liste des personnes interrogées .....	44
Domaines d'intervention prioritaires initiaux et organismes partenaires .....	49
Coopération pour la mise en oeuvre de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique .....	51
Domaines d'intervention prioritaires révisés et organismes partenaires .....	53
Synthèse des réponses au questionnaire envoyé aux coordonnateurs résidents .....	55
Curriculum vitae des évaluateurs .....	56

## **Sigles**

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
CAC	Comité administratif de coordination
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPC	Comité du programme et de la coordination
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OUA	Organisation de l'unité africaine
PANUREDA	Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

## Résumé

Le présent rapport est soumis en réponse à une demande du Comité du programme et de la coordination, qui avait souhaité qu'une évaluation indépendante de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique fût entreprise. Les évaluateurs, qui sont trois experts indépendants, ont analysé les documents, examiné les réponses écrites à un questionnaire et interrogé plus de 100 personnes. À l'aide de ces recherches, ils ont exposé leurs constatations sur les conditions dans lesquelles se déroule l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique, les obstacles que rencontre sa mise en oeuvre, sur son évolution et sur son impact. Le rapport présente les enseignements dégagés et des recommandations pour l'avenir.

### Aperçu

L'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique a été élaborée par un comité directeur du Comité administratif de coordination et lancée le 15 mars 1996 par le Secrétaire général, M. Boutros Boutros-Ghali. L'Initiative était conçue comme une démarche pragmatique pour faire mieux connaître les problèmes de développement de l'Afrique, mobiliser un soutien politique et financier en vue d'une action internationale plus vigoureuse et plus cohérente et orienter le travail de l'ensemble du système des Nations Unies, de façon coordonnée, en fonction des besoins les plus urgents de l'Afrique. Dans sa conception initiale, l'Initiative spéciale retenait 20 activités prioritaires. On a chiffré à 25 milliards de dollars ce qui serait nécessaire, sur 10 ans, pour atteindre les ambitieux objectifs de l'Initiative.

### Obstacles rencontrés et évolution

Il est rapidement devenu manifeste que l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique se heurtait à de redoutables obstacles :

- Le scepticisme assez général sur les motifs qui l'inspiraient et le soupçon qu'elle était peut-être liée à la question de la réélection du Secrétaire général;
- Des désillusions dues à l'absence de ressources supplémentaires permettant de réaliser les travaux nécessaires pour atteindre ses objectifs ambitieux;
- Le faible engagement des acteurs essentiels, dont beaucoup estimaient qu'ils n'avaient pas été dûment consultés, notamment les pays africains, les donateurs, les organismes des Nations Unies et les coordonnateurs résidents des Nations Unies;
- Le manque d'incitations à un soutien et à une participation;
- Une certaine confusion ou contradiction au sujet de la relation entre l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique et d'autres initiatives des Nations Unies, en particulier le Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90;
- La capacité limitée du Secrétariat de mener des tâches quotidiennes de gestion tout en s'attaquant à ces obstacles.

L'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique est progressivement devenue un mécanisme conçu pour susciter une coordination entre les différents organismes des Nations Unies pour la réalisation de programmes régionaux et

sous-régionaux. L'Initiative spéciale porte essentiellement sur l'enseignement primaire, la conduite des affaires publiques, la réforme du secteur de la santé, l'informatique et l'eau. En même temps, pourtant, l'Initiative spéciale était conçue en 1997 comme le volet opérationnel du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90, ce qui laissait supposer un champ d'action beaucoup plus large que ce qui était compatible avec la capacité limitée dont l'Initiative spéciale pour l'Afrique était dotée.

La contradiction entre la capacité limitée de l'Initiative spéciale et l'idée que celle-ci devait jouer un rôle vaste et important dans le développement de l'Afrique est devenue manifeste en 1999. L'Initiative spéciale a alors été présentée comme « constituant provisoirement un dispositif approprié pour coordonner les activités des organismes des Nations Unies en Afrique ».

### **Impact de l'Initiative**

Parmi les organismes des Nations Unies, l'enthousiasme initial suscité par l'Initiative spéciale pour l'Afrique s'est de façon générale dissipé quand on a constaté que celle-ci n'était pas en mesure d'accroître l'appui politique ou de mobiliser des ressources financières accrues pour les programmes de ces organismes. Pourtant, l'Initiative spéciale pour l'Afrique apportait une impulsion à leur coopération. Dans certains cas, ils ont constaté l'existence de complémentarités bénéfiques qui ont conduit à une collaboration fructueuse.

La situation varie selon les secteurs; la collaboration interinstitutions a donné en effet des résultats positifs en ce qui concerne l'éducation de base, la conduite des affaires publiques, l'informatique et l'eau. Mais quand les organismes concernés avaient un mandat et des ressources bien déterminés, les succès ont été moindres, car le contrôle de l'Initiative spéciale pour l'Afrique représentait potentiellement une charge nouvelle pour eux, sans avantages correspondants. La collaboration des organismes des Nations Unies dans le cadre de l'Initiative spéciale pour l'Afrique devait porter sur des domaines choisis par eux, et le nombre limité des regroupements thématiques réussis n'inclut pas plusieurs secteurs importants pour un effort de développement régional cohérent.

Les coordonnateurs résidents des Nations Unies ont constaté que l'Initiative spéciale pour l'Afrique était mal articulée sur les programmes nationaux. Les réponses aux questionnaires des évaluateurs ont montré que la plupart des coordonnateurs résidents ne croyaient pas que l'Initiative spéciale pour l'Afrique eût un impact utile. La plupart étaient favorables à l'idée de mettre un terme à cette initiative et préféreraient se servir du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, principal mécanisme de coordination au niveau du pays.

Les dirigeants africains interrogés lors de l'évaluation ont montré qu'ils connaissaient très peu l'Initiative spéciale et qu'ils estimaient qu'elle n'avait guère d'avantages pour leur pays. En revanche, ils avaient de façon générale une opinion favorable de l'assistance fournie par les Nations Unies et estimaient que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement avait amélioré les communications entre l'ONU et leur gouvernement. Les gouvernements africains prenaient de plus en plus en main leur développement, rédigeaient leurs propres instruments, par exemple les documents stratégiques de la lutte contre la pauvreté, et savaient reconnaître les priorités nationales de leur pays. Ils portaient un intérêt très vif aux formes d'assistance qui pouvaient renforcer leurs capacités. Les institutions régionales telles

que la Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) répondaient à cet intérêt.

Les donateurs, de leur côté, ont montré qu'ils connaissaient également très peu l'Initiative spéciale pour l'Afrique et qu'ils s'y intéressaient peu. Ils n'y voyaient pas un facteur important intervenant dans leurs programmes et s'intéressaient plus, au niveau du pays, aux mécanismes de coordination, tels que les tables rondes, les groupes consultatifs et les documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté.

### **Conclusions et enseignements dégagés**

L'Initiative spéciale pour l'Afrique n'est que très modestement parvenue à encourager la coordination entre les organismes des Nations Unies. Initialement, elle a appelé l'attention sur les problèmes du développement africain, mais cette attention s'est rapidement dissipée. La valeur plus durable de l'Initiative réside dans le rôle qu'elle a joué en encourageant la coopération au sein du système des Nations Unies, en particulier avec la Banque mondiale.

Le terme de l'Initiative spéciale pour l'Afrique a coïncidé avec l'introduction du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, auquel les organismes des Nations Unies, les coordonnateurs résidents et les gouvernements africains ont largement adhéré. Cependant, l'Initiative spéciale pour l'Afrique a eu l'avantage de développer une expérience qui a servi de base à la gestation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. L'Initiative spéciale a ainsi démontré qu'avec une volonté politique et quelques ressources, une coopération fructueuse entre institutions pouvait contribuer au développement africain.

En revanche, il est désormais évident que l'Initiative spéciale pour l'Afrique était trop ambitieuse et trop imprécise. Trop de priorités tuent les priorités. L'Initiative spéciale n'a pas développé de modalités opérationnelles – objectifs, stratégies, plans d'action, indicateurs, etc. – dans la plupart des secteurs. L'attente irréaliste de ressources supplémentaires et l'absence d'autres incitations à la collaboration telles que des informations ou des connaissances spécialisées complémentaires ou une nouvelle mobilisation autour d'objectifs communs ont découragé la participation à l'Initiative. Ce manque d'incitations, allant de pair avec des consultations insuffisantes, a persuadé les principaux interlocuteurs – pays africains, donateurs, organismes des Nations Unies, coordonnateurs résidents des Nations Unies – que l'Initiative n'était pas vraiment leur affaire.

L'effet de ces lacunes a encore été aggravé par d'autres facteurs : l'appui incertain donné à l'Initiative par les dirigeants des Nations Unies, la capacité limitée et divisée du Secrétariat, le scepticisme au sujet des motivations de l'Initiative, des rivalités entre organismes et l'imprécision de la relation avec le Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90. Tous ces facteurs ont contribué à réduire notablement l'efficacité opérationnelle de l'Initiative spéciale.

### **Recommandations**

Les constatations relatives à l'Initiative spéciale pour l'Afrique permettent de formuler une démarche nouvelle sur la base d'idées qui sont exposées en termes généraux et qui devront impérativement donner lieu à une consultation approfondie avec tous les acteurs et à un effort pour mettre en place des incitations à participer à

un nouveau cadre d'action de sorte que l'Afrique se sente réellement à la barre et de façon à obtenir une participation maximale de toutes les parties intéressées.

Le Sommet du Millénaire a bien affirmé que l'Afrique devait être une priorité pour la communauté internationale et pour les Nations Unies. La question est de savoir comment relever ce défi, tout en veillant à une maîtrise locale des efforts entrepris et à un soutien international cohérent dans l'esprit d'un partenariat. En dehors de la perspective mondiale évoquée par la Déclaration du Millénaire, un cadrage régional précis de la concertation pourrait s'inspirer du rapport, publié par le Secrétaire général en 1998, intitulé *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique*.

À partir de cette hypothèse de travail, l'ONU pourrait favoriser un ensemble de concertations entrecroisées entre pays africains et institutions régionales, donateurs, organismes et programmes des Nations Unies et organismes multilatéraux de développement. Parmi les éléments de cette structure pourraient figurer les suivants :

- Un dialogue régulier avec les pays africains pour déterminer les priorités de développement de l'Afrique telles qu'elles sont recensées par les Africains, et éventuellement les préciser;
- Un dialogue régulier et un mécanisme de coordination visant à harmoniser la programmation des activités des organismes des Nations Unies, dans le cadre d'un effort international plus vaste pour répondre aux priorités de développement de l'Afrique;
- Une concertation continue avec les donateurs, les organismes multilatéraux de développement et les dirigeants africains sur les moyens de faciliter ce dialogue avec les pays africains et de répondre aux priorités du développement de l'Afrique, notamment en traitant les questions de ressources;
- Un dialogue permanent avec les acteurs et l'établissement de rapports aux organismes des Nations Unies afin de mieux mettre en évidence les efforts que les pays africains consacrent à leur développement, l'appui international donné à ces efforts et l'importance attachée par les Nations Unies à leur succès.

Plutôt que de créer une nouvelle structure administrative, l'ONU pourrait utiliser les entités existantes pour assurer la gestion et le contrôle de ce schéma de concertation. Le contrôle serait assuré par le CPC au niveau des politiques et par le CAC pour ce qui est de la performance des organismes des Nations Unies.

La Commission économique pour l'Afrique (CEA) est le choix qui s'impose logiquement pour diriger cette concertation. Cet argument logique est étayé par les bons résultats obtenus par la CEA dans l'organisation d'activités novatrices et concertées. Compte tenu de l'expérience acquise grâce à l'Initiative spéciale pour l'Afrique, ce nouveau cadre de concertation nécessiterait certaines ressources pour améliorer l'information des acteurs, leurs communications, et pour alimenter, même de façon modeste, le travail des groupes thématiques. Il faut dégager une possibilité de valeur ajoutée. Les autres partenaires essentiels, dans la conduite de cette concertation seraient les coordonnateurs régionaux, le PNUD et le Groupe des Nations Unies pour le développement.

Ce qui reste de l'Initiative spéciale pour l'Afrique ce sont les groupes thématiques. Ceux-ci devraient être intégrés dans la nouvelle structure. Cependant, leur contribution n'est pas facilitée par le titre d'« initiative spéciale » qui les désigne. L'existence de l'Initiative spéciale pour l'Afrique, en tant que telle, devrait s'achever à la date que les organismes délibérants des Nations Unies jugeront indiquée.

## I. Introduction

1. Le 15 mars 1996, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali, auquel s'étaient joints plusieurs chefs de secrétariat d'organismes des Nations Unies, a lancé une Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique, qui était conçue comme un effort mondial tendant à mobiliser une aide au développement économique et social de l'Afrique et à en renforcer la coordination et la rationalisation. À l'occasion du lancement de cette initiative, le Secrétaire général l'a décrite comme traduisant sa « volonté personnelle et celle des chefs de secrétariat de tous les organismes des Nations Unies d'oeuvrer ensemble pour le renforcement du développement de l'Afrique<sup>1</sup> ».

2. Au cours des cinq dernières années, l'Initiative spéciale pour l'Afrique a subi plusieurs modifications dans son objectif, sa portée et ses modalités de gestion. Le plan initial de mise en oeuvre prévoyait que cette entreprise durerait 10 ans et qu'un examen à mi-parcours serait réalisé en 2001 par le Comité administratif de coordination. Le 22 juin 2000, le Comité du programme et de la coordination du Conseil économique et social a demandé « qu'une évaluation indépendante portant sur les cinq années de l'Initiative soit effectuée en vue de lui être présentée pour examen à sa quarante et unième session, en 2001<sup>2</sup> ».

3. Le présent rapport a été établi pour donner suite à cette demande du Comité du programme et de la coordination. Les trois auteurs sont des spécialistes indépendants de la coopération internationale pour le développement. Ils ont réalisé cette évaluation entre la mi-février et la mi-avril 2000 à la demande de l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), M. Mark Malloch Brown, et du Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), M. K. Y. Amoako, qui sont tous deux coprésidents du Comité directeur du CAC établi pour piloter l'Initiative spéciale.

4. Les évaluateurs ont examiné en détail les documents disponibles. Ils ont analysé les réponses à un questionnaire détaillé. Ils ont interrogé plus de 100 personnes liées à l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique. Sur la base de cette recherche, ils se sont formé une opinion, que l'on trouvera analysée plus bas, de la formulation et du fonctionnement de l'Initiative spéciale, de ses résultats, de ses lacunes et des enseignements à en tirer. Conformément au mandat de l'évaluation, ils ont également présenté leurs recommandations sur les moyens d'améliorer et d'approfondir le rôle de développement et l'impact de l'action des Nations Unies en Afrique. Le mandat, une bibliographie choisie et une liste des personnes interrogées figurent à l'appendice du présent rapport, avec d'autres documents importants.

5. Les évaluateurs tiennent à remercier tous ceux qui sur une période de deux mois leur ont généreusement fait part de ce qu'ils savaient et de ce qu'ils pensaient de l'Initiative spéciale. Ils souhaitent également remercier M. Mark Malloch Brown et M. K. Y. Amoako de leur avoir donné l'occasion d'accomplir cette tâche et d'avoir fait en sorte que les deux organismes qu'ils dirigent aient continué à les

---

<sup>1</sup> *Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique*, Organisation des Nations Unies, 1996, p. iii (ci-après « acte constitutif de l'Initiative »).

<sup>2</sup> Rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de la première partie de sa quarantième session (5 juin-1er juillet 2000), *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément No 16 (A/55/16)*, 2000, par. 307.

soutenir durant l'exercice. Ils sont également reconnaissants au secrétariat de l'Initiative spéciale pour l'Afrique de les avoir constamment aidés dans les nombreuses formalités administratives qu'exigeait l'évaluation. En même temps, ils tiennent à saisir cette occasion de souligner que les constatations et recommandations qui figurent dans le présent rapport leur sont propres.

6. Le rapport renferme plusieurs critiques portant sur des décisions ou des lacunes précises du système des Nations Unies en ce qui concerne l'Initiative spéciale pour l'Afrique. Ces critiques ne doivent pas être interprétées comme contraires à l'idée que l'Organisation des Nations Unies joue un rôle essentiel au service de la paix, de la sécurité et du développement durable en Afrique, bien au-delà du cadre très particulier de l'Initiative spéciale. De plus, l'Organisation des Nations Unies a organisé cette évaluation indépendante afin d'améliorer le fonctionnement du système et son efficacité en Afrique. Les évaluateurs espèrent donc que leurs efforts y contribueront.

## II. Aperçu

7. L'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique est née du souhait de plusieurs personnalités préoccupées par la situation en Afrique de donner la priorité à la solution des problèmes de développement de ce continent. Ces personnalités cherchaient à mobiliser un appui politique et financier en faveur d'une réponse plus vigoureuse et plus cohérente de la communauté internationale aux problèmes de l'Afrique, à un moment où le continent africain n'obtient pas de l'extérieur un appui adéquat. On cherchait également à organiser le travail du système des Nations Unies en tant que système (y compris les institutions de Bretton Woods) de façon à ce que l'action internationale soit la plus efficace possible.

8. À cette fin, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a créé un petit comité directeur du CAC en février 1995<sup>3</sup>. Ce comité est présidé par l'Administrateur du PNUD et par le Secrétaire exécutif de la CEA qui ont travaillé pendant toute l'année 1995 pour formuler l'Initiative.

9. Le travail préparatoire a consisté d'abord à recenser les priorités. Cette tâche a été confiée à cinq groupes de travail constitués en fonction des domaines d'importance reconnue. Ces groupes de travail étaient présidés par diverses organisations :

- Eau (PNUE);
- Sécurité alimentaire (FAO);
- Conduite des affaires publiques (PNUD);
- Développement social et humain (UNESCO);
- Mobilisation des ressources (Banque mondiale).

10. Ces préparatifs de l'Initiative spéciale prenaient en compte diverses initiatives antérieures des Nations Unies concernant l'Afrique, en particulier le Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de

<sup>3</sup> Lettre adressée par le Secrétaire général aux chefs de secrétariat, datée du 9 février 1995.

l'Afrique ou PANUREDA (1986-1990)<sup>4</sup>. Le Nouvel Ordre du jour des Nations unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 (1991-2000)<sup>5</sup> et le Plan d'action à l'échelle du système, 1994, pour la reprise et le développement de l'Afrique<sup>6</sup>. L'acte constitutif de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique affirme que cette nouvelle initiative, « loin de vouloir s'y substituer, a pour but de renforcer le Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique et le Plan d'action du système des Nations Unies pour la reprise et le développement de l'Afrique<sup>7</sup> ».

11. Une comparaison des domaines prioritaires de préoccupation que reconnaissent le Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique et le Plan d'action du système des Nations Unies pour la reprise et le développement de l'Afrique, d'une part, et l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique, d'autre part, révèle une étroite congruence. Cependant, les documents écrits et les entretiens avec ceux qui se sont occupés de l'Initiative spéciale donnent à penser que cette dernière n'a pas été initialement conçue comme faisant suite à des efforts antérieurs. En fait, les concepteurs de l'Initiative spéciale ont tendance à considérer les initiatives antérieures des Nations Unies à l'appui du développement de l'Afrique comme d'importantes déclarations politiques, mais comme ne suffisant pas à produire des résultats concrets sur le terrain.

12. Plusieurs de ceux qui ont participé à la formulation et au lancement de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique ont évoqué l'évaluation du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 à laquelle avait procédé en 1995 le Corps commun d'inspection, comme montrant bien le cercle vicieux qu'ils entendaient rompre. Les auteurs de cette évaluation avaient constaté que le Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour l'Afrique « n'avait eu aucun impact sur le terrain quatre ans après son lance-

<sup>4</sup> Résolution S-13/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 1er juin 1986.

<sup>5</sup> Résolution 46/151 de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1991. Les priorités citées dans le Nouvel Ordre du jour étaient les suivantes :

- i. Réalisation d'une croissance et d'un développement soutenus et durables;
- ii. Promotion de la coopération et de l'intégration économique régionales et sous-régionales;
- iii. Intensification du processus de démocratisation;
- iv. Promotion des investissements;
- v. Dimension humaine (amélioration des droits de l'homme et des niveaux de vie);
- vi. Environnement;
- vii. Population;
- viii. Agriculture, développement rural et sécurité alimentaire;
- ix. Solution du problème de la dette de l'Afrique;
- x. Soutien de la diversification de l'économie des pays d'Afrique, y compris s'agissant des questions de commerce international et de produits de base.

Le Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 fera l'objet d'une évaluation indépendante qui sera remise à l'Assemblée générale avant le 31 mai 2002. Voir résolution 55/216 de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 2000.

<sup>6</sup> Document E/AC.51/1994/7, 9 août 1994. Le Plan d'action recensait six domaines prioritaires :

- i. Mise en valeur des ressources humaines et création de capacités;
- ii. Alimentation, agriculture, industries agricoles;
- iii. Croissance, équité et développement durable;
- iv. Diversification;
- v. Mobilisation des ressources extérieures et intérieures;
- vi. Croissance et coopération régionale.

<sup>7</sup> *Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique*, par. 17.

ment et que le personnel des organismes des Nations Unies sur le terrain, en Afrique, ignorait généralement l'existence du Nouvel Ordre du jour, alors qu'il était concerné au premier chef par sa réalisation<sup>8</sup> ».

13. Les critères retenus pour le choix des activités prioritaires de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique ne faisaient pas expressément référence au Nouvel Ordre du jour non plus qu'au Plan d'action à l'échelle du système. Au contraire, les critères évoquaient leur adéquation aux priorités africaines, en particulier celles recensées dans l'Ordre du jour du Caire (1995), de l'Organisation de l'unité africaine<sup>9</sup>. Les autres critères étaient l'importance économique et sociale, l'intérêt politique, la faisabilité et les avantages comparatifs du système des Nations Unies<sup>10</sup>. Certaines des personnes interrogées ont également évoqué le suivi des résultats des grandes conférences des Nations Unies comme base du choix des priorités consignées dans l'Initiative spéciale<sup>11</sup>.

14. Les comptes rendus des premières réunions du Comité directeur, en 1995, montrent un souci de cadrer l'Initiative sur un petit nombre de mesures pratiques<sup>12</sup>. Néanmoins, sous sa forme finale, l'Initiative spéciale comportait au total 20 activi-

<sup>8</sup> *Évaluation du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 : vers une approche plus opérationnelle?*, Corps commun d'inspection, 1995, p. vi.

<sup>9</sup> *La relance du développement économique et social de l'Afrique : Ordre du jour du Caire*, adopté par le Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine au Caire en mars 1995, CM/1892 (LXII) et entériné en juin 1995 par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement africains à Addis-Abeba en juin 1995 [Résolution sur la *Relance du développement économique et social de l'Afrique : le Plan d'action du Caire*, AHG/Res. (236-XXXI)]. Les questions prioritaires recensées dans l'Ordre du jour du Caire (qui suivent étroitement les priorités du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 et du Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour la reprise et le développement de l'Afrique) sont résumées au paragraphe 10 de l'acte constitutif de l'Initiative spéciale pour l'Afrique comme suit :

- i. Conduite des affaires publiques, paix, stabilité et développement;
- ii. Sécurité alimentaire;
- iii. Mise en valeur des ressources humaines et création de capacités;
- iv. Mobilisation des ressources;
- v. Coopération et intégration économiques régionales;
- vi. Transformation structurelle des économies africaines.

<sup>10</sup> *Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique*, par. 23.

<sup>11</sup> Voir également la référence aux conférences au paragraphe 14 de l'acte constitutif de l'Initiative. On trouvera une description générale des grandes conférences des Nations Unies dans *The World Conferences: Developing Priorities for the 21st Century*, Département de l'information de l'Organisation des Nations Unies, 1997. Un bilan de la réalisation des buts du développement international découlant de ces conférences a été présenté au Sommet du Millénaire, par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques, le Directeur général du Fonds monétaire international et le Président de la Banque mondiale sous le titre *2000 : un monde meilleur pour tous – progrès accomplis dans la réalisation des buts du développement international*, <[www.paris21.org/betterworld](http://www.paris21.org/betterworld)>. Voir également <[www.cca-undaf.org](http://www.cca-undaf.org)> et <[www.oecd.org/dac/indicators](http://www.oecd.org/dac/indicators), <[dsbb.imf.org](http://dsbb.imf.org)> et <[www.worldbank.org/data](http://www.worldbank.org/data)> où l'on trouvera les sites Internet des organisations qui ont établi ce rapport. La Déclaration du Millénaire donne également une énumération des buts du développement international énoncés par les conférences mondiales. Voir résolution A/55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 8 septembre 2000.

<sup>12</sup> Les rapports du Comité directeur du CAC sur l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique peuvent être consultés au site : <[www.unsia.org/news/index](http://www.unsia.org/news/index)>.

tés prioritaires, qui s'inscrivaient dans le domaine de compétence de chacun des cinq groupes de travail. L'acte constitutif de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique indiquait les organismes qui devaient être chefs de file et les organismes coopérants, qui devaient travailler ensemble pour mener chacune de ces 20 activités prioritaires<sup>13</sup>. Le Comité directeur avait également pris note de six activités supplémentaires, dont l'inclusion était recommandée par divers organismes, dans les délibérations portant sur la formulation des thèmes de l'Initiative spéciale.

15. Deux caractéristiques de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique, telle qu'elle était présentée initialement, retiennent particulièrement l'attention :

- D'abord, l'Initiative reconnaissait expressément la situation critique entourant la mise en oeuvre de l'Initiative au niveau des pays et indiquait que les coordonnateurs résidents devaient jouer un rôle particulièrement utile dans le processus concerné<sup>14</sup>;
- Deuxièmement, les estimations du coût des principales propositions de l'Initiative atteignaient 25 milliards de dollars. (Sur ce total, les deux activités prioritaires de loin les plus importantes étaient l'éducation, avec 15 milliards de dollars, et la santé, avec 6,5 milliards de dollars.) À ce sujet, l'acte constitutif de l'Initiative spéciale prenait la précaution d'indiquer que ces coûts devaient être couverts par une « réaffectation de ressources déjà allouées à l'Afrique au titre de l'APD multilatérale et bilatérale, ainsi que par des crédits ouverts dans les budgets des pays d'Afrique<sup>15</sup> ».

16. Le CAC a examiné, lors d'une réunion tenue les 12 et 13 octobre 1995, les grandes lignes de la conception de l'Initiative spéciale. Par la suite, les chefs de secrétariat de divers organismes ont formulé des observations finales et le Comité directeur a apporté certaines améliorations, de façon que l'Initiative spéciale puisse être lancée auprès du public. Un secrétariat de l'Initiative spéciale a été créé au siège du PNUD, à New York; il était initialement composé d'un directeur, de trois administrateurs et d'un personnel d'appui de trois personnes. En outre, un administrateur et un agent des services généraux de la CEA ont été affectés au secrétariat de l'Initiative tout en continuant à résider à Addis-Abeba.

17. Le lancement de l'Initiative a eu lieu le 15 mars 1996, devant la télévision, avec la participation de nombreuses personnalités, parmi lesquelles le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Président en exercice et le Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine, les Présidents ghanéen et sénégalais et le Vice-Président kényen.

<sup>13</sup> Les 20 activités initialement désignées comme prioritaires par l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique étaient organisées autour de cinq thèmes : « Donner une chance au développement », « Un espoir nouveau pour la génération montante », « Renforcement des capacités institutionnelles », « L'urgence de la survie » et « Mobiliser et appliquer l'Initiative ». Ces 20 activités prioritaires et les organismes coopérants désignés pour mener chacune d'elles sont indiqués à l'appendice 4.

<sup>14</sup> Voir l'*Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique*, par. 220 et 221.

<sup>15</sup> *Ibid.*, par. 209.

### III. Obstacles rencontrés et évolution de l'Initiative spéciale

18. Il est rapidement devenu évident, dès les premières phases de l'application de l'Initiative spéciale, que celle-ci rencontrait des obstacles majeurs dans l'accomplissement de ses louables objectifs. Les plus redoutables de ces obstacles sont analysés plus bas, où l'on montre aussi comment ils ont retenti sur les efforts accomplis pour faire de l'Initiative un cadre susceptible d'organiser la contribution cohérente du système des Nations Unies au développement accéléré de l'Afrique.

#### Obstacles rencontrés d'emblée

19. D'emblée, l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique s'est heurtée à un scepticisme quant à ses motifs. En raison de la date choisie, un mois avant la fin du mandat du Secrétaire général Boutros-Ghali, l'Initiative a été perçue comme ayant été motivée en partie au moins par des considérations électorales. Personne n'a donné le moindre indice mettant en doute la bonne foi de tous ceux qui se sont occupés de la création de l'Initiative spéciale. Néanmoins, les doutes au sujet des motifs de lancer l'Initiative ont été assez généraux et persistants, aussi bien au sein des organismes des Nations Unies que dans la communauté internationale au sens large. Cette question a souvent été la première soulevée par ceux que les évaluateurs ont interrogé. Son effet négatif ne peut pas être méconnu.

20. Le scepticisme au sujet des motivations ayant présidé au lancement de l'Initiative a encore été aggravé par des attentes irréalistes au sujet de l'obtention des ressources nécessaires. Alors que les estimations de coût avaient systématiquement souligné l'importance d'un redéploiement des ressources internes et externes *existantes* en fonction des priorités dégagées, une déception très vive est apparue quand les 25 milliards de dollars jugés nécessaires pour mener à bien l'Initiative ne se sont pas matérialisés sous forme de ressources *additionnelles*. En fait, il est probable que la frustration causée par cette absence de ressources nouvelles a été exacerbée par le fait que l'Initiative était lancée à un moment où les apports d'APD à l'Afrique diminuaient rapidement. Alors que l'APD consacrée à l'Afrique était de l'ordre de 22 milliards de dollars en 1995, celle-ci avait été rognée chaque année, jusqu'en 1999, pour ne pas dépasser cette année-là 15,3 milliards de dollars<sup>16</sup>.

21. L'Initiative spéciale a rencontré un troisième obstacle : la question de savoir qui était à la barre, et qui a encore été compliquée par les doutes qui viennent d'être mentionnés quant à la motivation de l'Initiative et à sa capacité de mobiliser des ressources additionnelles. Cette question du pilote de l'Initiative s'est posée dans plusieurs catégories d'interlocuteurs.

- Alors que l'acte constitutif de l'Initiative spéciale soulignait les priorités africaines et que plusieurs dirigeants africains avaient participé au lancement en mars 1996, on s'est plaint de façon persistante d'une insuffisance des consultations avec les gouvernements africains dans la conception même de l'Initiative. La mention de l'Initiative spéciale pour l'Afrique, dans la Déclaration du Sommet de l'OUA, en 1997 n'a pas suffi à éliminer cet obstacle<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Voir le tableau 25 de l'annexe statistique du *Rapport sur la coopération pour le développement*, (2000) (2 DAC Journal, No 1, OCDE, 2001).

<sup>17</sup> Le Sommet « exhortait les États Membres à mettre en oeuvre l'Initiative, en assumant de façon concertée leur part de responsabilité », CM/Doc. 341 (LXVI); « Soutien de l'OUA à l'Initiative

- Les donateurs se sont plaints aussi de consultations insuffisantes et se sont demandé si l’Initiative spéciale pour l’Afrique était bien utile au moment où l’aide publique diminuait. Ils menaient leur propre dialogue avec les gouvernements africains et faisaient leur propre analyse des priorités du développement de l’Afrique. D’une façon générale, ils hésitaient à accepter l’hypothèse de travail selon laquelle il leur fallait redéployer leurs programmes pour répondre aux priorités de l’Afrique telles qu’elles étaient consignées dans l’Initiative spéciale.
- Les coordonnateurs résidents des Nations Unies n’ont pas trouvé que l’Initiative spéciale contribuât à leurs programmes. En dépit de la nécessité reconnue d’un recadrage sur les besoins particuliers de chaque pays, l’Initiative spéciale ne semblait guère avoir d’impact au niveau de chaque pays. Des séminaires portant sur l’Initiative spéciale n’ont été organisés que dans quelques pays seulement (Éthiopie, Ghana, Mozambique, République-Unie de Tanzanie, Togo et Zambie)<sup>18</sup>. De plus, les stratégies de pays et les corrélations avec les activités des coordonnateurs résidents n’ont pas été mises en évidence. Des plans ont bien été élaborés, au niveau de chaque pays, mais n’ont pas été appliqués<sup>19</sup>. À partir de 1997, la création du Groupe des Nations Unies pour le développement et l’adoption progressive du Plan-cadre des Nations Unies pour l’aide au développement ont offert d’autres moyens d’améliorer la coordination et la cohérence des programmes des Nations Unies au niveau du pays<sup>20</sup>.
- En août 1997, le secrétariat de l’Initiative spéciale a mené une série de consultations avec des organismes des Nations Unies, à New York et à Genève, et a constaté que l’Initiative spéciale n’avait pas été utilement assimilée<sup>21</sup>. Durant toute l’existence de l’Initiative spéciale, le fait qu’elle n’était que médiocrement acceptée par les divers organismes des Nations Unies a fait difficulté.

22. En outre, d’emblée, la confusion au sujet de la relation qu’entretenait l’Initiative spéciale avec d’autres initiatives lancées par les Nations Unies s’est ré-

---

spéciale du système des Nations Unies pour l’Afrique » (décision CM/1999-LXVI Add.7).

<sup>18</sup> Les rapports relatifs à la plupart de ces séminaires sur l’Initiative spéciale dans chaque pays peuvent être consultés au site : <[www.unsia.org/news/index.htm](http://www.unsia.org/news/index.htm)>.

<sup>19</sup> Voir *The Special Initiative on Africa: A Framework for Country Level Integration*, note de la CEA, novembre 1997. Il est à noter que durant la période de l’Initiative spéciale, les coordonnateurs résidents avaient de nombreuses autres responsabilités. Il s’agissait notamment d’appliquer les réformes de la programmation de l’aide fournie par les Nations Unies, d’assurer le suivi des grandes conférences des Nations Unies des années 90 et de régler d’autres questions. Le coordonnateur résident devait souvent choisir entre différentes tâches concurrentes, en tenant compte de leur pertinence pour les programmes menés dans le pays.

<sup>20</sup> Voir <[www.cca-undaf.org](http://www.cca-undaf.org)> et <[www.dgo.org/documents](http://www.dgo.org/documents)>. Au lieu de trouver dans l’Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l’Afrique la matière des plans d’action à mener au niveau des pays, le Manuel du Groupe des Nations Unies pour le développement encourage les coordonnateurs résidents, quand ils ont à formuler les bilans communs de pays, à tenir compte des activités d’autres organismes des Nations Unies avec lesquels ils coopèrent, et notamment l’Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l’Afrique. Voir Manuel, section 2, p. 6. Cependant, une enquête menée auprès des coordonnateurs résidents, résumée à l’appendice 7 du présent document, révèle que ceux-ci connaissaient mal l’Initiative spéciale et sa pertinence pour les programmes de pays et qu’ils marquaient une nette préférence pour le Plan-cadre des Nations Unies pour l’aide au développement comme principe de coordination des activités des Nations Unies au niveau du pays.

<sup>21</sup> Lettre du Secrétaire exécutif de la CEA, M. Amoako, à l’Administrateur du PNUD, M. Speth, datée du 7 novembre 1997 et conservée dans les archives de la CEA.

vélée un facteur de dispersion du travail et des ressources. Il existait manifestement une contradiction entre le travail accompli par les délégations des pays membres qui s'étaient activement employées à formuler le Nouvel Ordre du jour (et par le Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés, au Secrétariat) d'une part et d'autre part la gestion distincte de l'Initiative spéciale. À ce sujet, les évaluateurs ont à plusieurs reprises été informés que le Nouvel Ordre du jour était « intergouvernemental » tandis que l'Initiative, qui était l'émanation des organismes des Nations Unies, n'avait pas un statut comparable.

23. L'effet conjugué de ces divers obstacles persistants sur l'application de l'Initiative spéciale a été redoutable pour le secrétariat de l'Initiative. L'Initiative spéciale était fort ambitieuse, avait le statut d'une importante initiative menée à l'échelle du système, comportait un ensemble complexe de priorités reliées entre elles et faisait appel à plusieurs organismes participants. Il fallait donc, au jour le jour, gérer son fonctionnement, de façon à encourager les divers groupes thématiques à élaborer des objectifs, des stratégies et plans d'action bien précis, dégager des synergies, mesurer les résultats et communiquer avec les acteurs. Or, avec des effectifs trop peu nombreux, le secrétariat de l'Initiative a dû consacrer beaucoup de temps à l'élimination de ces obstacles<sup>22</sup>.

### **Redéfinir l'Initiative**

24. La confusion et les contradictions au sujet de la relation qu'entretenait l'Initiative spéciale du système des Nations Unies et le Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 ont donné lieu à des efforts de clarification. En 1997, le CPC a été amené à réviser le Plan d'action à l'échelle du système, d'une façon qui le rende compatible avec l'Initiative spéciale. Durant cet examen, le CPC a demandé au secrétariat de l'Initiative spéciale de prêter une attention plus grande à l'intégration régionale, une question figurant en très bonne place dans le Plan d'action<sup>23</sup>. Le CPC a également décidé que l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique devrait être considérée comme le volet opérationnel du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90<sup>24</sup>. Par la suite, conformément à une demande du CPC<sup>25</sup>, les documents officiels ont souvent évoqué l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique sous la désignation « Initiative spéciale du système des Nations Unies pour la mise en oeuvre du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90<sup>26</sup> ». Il est

<sup>22</sup> Cette situation ne s'est pas améliorée avec le temps. Au cours des cinq années considérées, le secrétariat a eu trois directeurs, tous des administrateurs compétentes qui ont fait de leur mieux face à des circonstances très difficiles. À la fin de 2000, le secrétariat de l'Initiative comportait un coordonnateur, aidé par un administrateur et un agent à New York avec, à Addis-Abeba, un seul administrateur et un seul agent des services généraux.

<sup>23</sup> Voir *Révision proposée au Plan d'action applicable à l'échelle du système pour le redressement économique et le développement de l'Afrique*, E/AC.51/1997/6, 14 mai 1997. Les domaines prioritaires retenus par ce plan d'action ont déjà été indiqués plus haut à la note 6.

<sup>24</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 16* (A/52/16), 1997; résolution 51/32 de l'Assemblée générale, en date du 6 décembre 1996. L'Initiative en est ainsi venue à remplacer le Plan d'action à l'échelle du système.

<sup>25</sup> Voir A/52/16, par. 356.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, le message adressé en mars 1998 par le Secrétaire général aux chefs de département, <[www.unsia.org/about/Kofi](http://www.unsia.org/about/Kofi)>. Ce message semble avoir eu pour visée de démontrer l'attachement du Secrétaire général à l'Initiative lancée par son prédécesseur.

clair que cette description de l'Initiative spéciale constitue une rationalisation a posteriori ayant pour but de concilier des activités faisant parfois double emploi et les structures administratives partiellement redondantes de ces deux programmes.

25. Après la réunion du CPC en 1997, les activités prioritaires de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique ont été redéfinies et ramenées de 20 à 13 (mais le nombre des objectifs de programme associés à ces 13 priorités est passé au contraire à 70)<sup>27</sup> :

1. Eau
2. Sécurité alimentaire
3. Conduite des affaires publiques
4. Technologie de l'information
5. Coopération Sud-Sud
6. Éducation de base
7. Réforme du secteur de la santé
8. Réduction de la pauvreté
9. Création de moyens de subsistance durables dans les zones écologiquement marginales
10. Allègement de la dette
11. Partenariats nouveaux
12. Accès aux marchés et possibilités d'échanges
13. Mobilisation des ressources intérieures

26. Pour chacun de ces domaines prioritaires, les organismes chefs de file et les organismes coopérants ont été choisis (ils sont indiqués à l'appendice 5). Sur ces 13 domaines prioritaires, cinq seulement, selon ce qui a été indiqué aux évaluateurs, seraient l'objet de groupes thématiques interinstitutions actifs à la fin de 2000, les organismes chefs de file étant les suivants :

- Éducation de base (UNESCO/Banque mondiale);
- Conduite des affaires publiques (PNUD, CEA);
- Réforme du secteur de la santé (OMS, Banque mondiale);
- Technologie de l'information (CEA, UNESCO, Banque mondiale, ONUDI);
- Eau (PNUE, Banque mondiale).

27. Le fait que les autres groupes thématiques prévus par la structure de l'Initiative spéciale soient inactifs ne reflète pas nécessairement une moindre priorité ou une

---

Cependant, son impact a été dissipé par la publication quelques semaines plus tard du rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale intitulé *Les causes des conflits et la promotion de la paix et du développement durables en Afrique* (A/55/871-S/1998/318), en date du 16 avril 1998. (Le rapport de 1998 du Secrétaire général a maintenant donné lieu à la création d'un mécanisme de suivi, le Groupe de travail spécial à composition non limitée de l'Assemblée générale. Voir <[www.un.org/esa/africa/adhocWg](http://www.un.org/esa/africa/adhocWg)>).

<sup>27</sup> Voir les objectifs de programme dont la liste est donnée au site <[www.unsia.org/about/cluster](http://www.unsia.org/about/cluster)>.

moindre activité sur le terrain. Par exemple, ces dernières années, on a vu une profusion d'activités interinstitutions portant sur la réduction de la dette, notamment dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ). Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, qui, pour cette initiative, jouent le rôle de chefs de file, sont également désignés dans cette qualité par le groupe thématique de l'allégement de la dette dans le cadre de l'Initiative spéciale. Cependant, ces organisations n'ont apparemment constaté l'existence d'aucune valeur ajoutée résultant de l'inclusion de leurs travaux sur l'allégement de la dette parmi les activités de l'Initiative spéciale

28. Il semble que là où un dispositif de coordination fonctionne, avec un chef de file reconnu, le fait de mettre ce dispositif sous l'égide de l'Initiative spéciale, avec le contrôle du Comité directeur du CAC correspondant, ne présente aucun avantage particulier. Au contraire, la Banque mondiale et le FMI, s'agissant de la dette, la FAO s'agissant de la sécurité alimentaire, la CNUCED s'agissant du commerce, par exemple, ont fonctionné comme auparavant, sans s'intéresser vraiment à l'Initiative spéciale (en dehors de l'obligation d'établir des rapports). Cela n'est guère surprenant, étant donné les doutes évoqués plus haut au sujet des motifs qui ont présidé à la création de l'Initiative spéciale, le fait que celle-ci ne soit pas parvenue à mobiliser des ressources supplémentaires, l'absence de contrôle exercé sur elle par les gouvernements africains, les organismes des Nations Unies et les donateurs, et son absence de lien effectif avec les bureaux locaux et les activités des Nations Unies dans les pays.

#### **Possibilité limitée d'élargir le champ d'activité**

29. Ainsi, il y a nettement contradiction entre la portée étroite des activités relevant de l'Initiative spéciale dans la pratique (comme cadre de coordination de certaines activités dans un petit nombre de secteurs) et le rôle plus important que le CPC et l'Assemblée générale veulent donner à l'Initiative (en tant qu'élément opérationnel du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique). Cette contradiction s'est maintenue en 1998.

30. Une retraite de haut niveau de l'Initiative en février 1998 a débouché sur la conclusion, entérinée par le Comité directeur du CAC en mars<sup>28</sup>, selon laquelle dans le court terme les efforts de l'Initiative devraient se concentrer sur les secteurs prioritaires dans lesquels on avait remporté certains succès : éducation, santé, gouvernance, technologie informatique et population. Cette recommandation tendant à focaliser les activités sur un champ d'action plus étroit a été reprise dans le rapport annuel du CPC<sup>29</sup>.

31. Le CPC n'a pas été satisfait du rapport sur l'Initiative faisant état de progrès limités et exprimant l'intention de concentrer le programme de travail sur quelques questions. Le Comité s'est inquiété du fait que « les domaines prioritaires mentionnés dans le rapport n'étaient pas exhaustifs et ne couvraient donc pas tous les domaines qui intéressaient les pays d'Afrique ». À son avis, « les domaines prioritaires au titre de l'Initiative spéciale devaient être ceux définis par les États Membres dans

<sup>28</sup> Rapport de la septième Réunion du Comité directeur du CAC, 26 mars 1998, <[www.unsia.org/news/index.htm](http://www.unsia.org/news/index.htm)>.

<sup>29</sup> Rapport intérimaire sur l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'application du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 (E/AC.51/1998/7), 1er mai 1998, par. 43 et 46.

le Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 »<sup>30</sup>.

32. Dans ses conclusions et recommandations, le CPC a exprimé l'avis que les résultats obtenus par l'Initiative, quoique intéressants, « étaient néanmoins insuffisants quant au nombre de pays et de domaines d'activité couverts »<sup>31</sup>.

33. Le CPC demandait donc que l'Initiative fonctionne comme « instrument dynamique de l'application du Nouvel Ordre du jour »<sup>32</sup>, même si ce fonctionnement se trouvait entravé par des doutes quant à sa crédibilité<sup>33</sup>, les limites de ses capacités institutionnelles et de ses ressources, et le fait qu'il n'y avait pas vraiment de stimulant pour attirer une participation plus active des organismes des Nations Unies ou d'autres entités.

34. L'écart entre la capacité en place de l'Initiative et les grandes réalisations qu'on en attend s'est encore creusé en 1999. La première Réunion annuelle de coordination régionale du système des Nations Unies en Afrique s'est tenue à Nairobi le 5 mars 1999. La Vice-Secrétaire générale de l'ONU a présidé cette manifestation, qui rassemblait 23 organismes des Nations Unies travaillant en Afrique. L'une des principales conclusions tirées était que l'Initiative « constituait provisoirement un dispositif approprié pour coordonner les activités des organismes des Nations Unies en Afrique ».

35. Les participants ont demandé aux coprésidents du Comité directeur du CAC sur l'Initiative spéciale de présenter un rapport sur la façon dont on pourrait appliquer cette idée, notamment sur la nécessité d'étoffer les groupes thématiques de façon à inclure d'autres domaines prioritaires selon qu'il conviendra. Il était également prévu de procéder à un bilan d'étape, au bout de deux ans, sur le rôle de l'Initiative spéciale en tant que mécanisme de coordination<sup>34</sup>.

36. Dans le rapport qu'ils ont présenté par la suite à la Vice-Secrétaire générale, les coprésidents ont annoncé que, sur la base des recommandations du CPC et du CAC, le nombre de domaines prioritaires déterminés en 1997 avait été porté de 13 à 17<sup>35</sup>. Les quatre nouveaux domaines sont les suivants :

- Coopération régionale et intégration économique;
- Diversification économique;

<sup>30</sup> Rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de sa trente-huitième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément No 16 (A/53/16)*, 1998, par. 317.

<sup>31</sup> Ibid., par. 324.

<sup>32</sup> Ibid., par. 331.

<sup>33</sup> SIA Retreat Issues Paper, février 1998, par. 10, classé dans les dossiers de la CEA.

<sup>34</sup> Rapport de la première Réunion annuelle de coordination régionale du système des Nations Unies en Afrique, 1999, par. 4 et 5.

<sup>35</sup> *Toward Enhanced Coordination for Coherence in the United Nations System's Work in Africa*, rapport des coprésidents du CAC à la Vice-Secrétaire générale, 15 juin 1999, par. 14, 38 et 39. On trouvera à l'appendice 6 un tableau révisé des groupes thématiques, des domaines prioritaires et des organismes participants. Il convient de noter que ce qu'on appelait auparavant les « organismes tête de file » sont devenus des « organismes de coordination » dans le tableau révisé.

- Parité entre les sexes;
- Population.

37. Le rapport de la Vice-Secrétaire générale énonce un plan ambitieux prévoyant la participation de tous les organismes des Nations Unies à un mécanisme coordonné comportant les éléments suivants :

1. Élaboration par les organismes compétents de stratégies pour les groupes thématiques dans chacun des 17 domaines prioritaires;
2. Réunions régionales annuelles de coordination des organismes des Nations Unies, l'accent étant mis sur l'harmonisation de leurs approches régionales et sous-régionales;
3. Réunions annuelles du Comité directeur du CAC pour examiner la mise en oeuvre des programmes, donner les grandes orientations et établir des rapports à l'intention du CAC<sup>36</sup>.

38. Ce cadre de travail a été approuvé dans l'ensemble, avec quelques réserves mineures, lors d'une réunion du CAC tenue en octobre 1999<sup>37</sup>.

39. Compte tenu de l'expérience négative qu'il a eue avec le CPC en 1998, et fort du nouveau mandat élargi que lui a conféré la Réunion de consultation régionale de 1999, le Secrétariat de l'ONU (le personnel du Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés (OSCAL) et celui de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique) a compilé un rapport de situation détaillé à l'intention du CPC à sa réunion de 1999<sup>38</sup>. Ce document semble mentionner tous les programmes et activités des Nations Unies en Afrique que l'on pourrait considérer comme relevant des sujets identifiés dans les domaines prioritaires de l'Initiative spéciale, et comme cadre des mesures à prendre pour donner suite aux recommandations faites par le CPC en 1998.

40. La réponse du Comité a été positive. Il a fait clairement savoir qu'il approuvait ce style de rapport plus exhaustif, et a déclaré que, « d'une manière générale, le rapport avait été bien accueilli, tant sur le plan de son contenu que celui de l'analyse qu'il propose »<sup>39</sup>.

41. En 2000, lors de la réunion d'avril du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement<sup>40</sup>, on s'est de nouveau penché sur la contradiction entre la capacité de l'Initiative et ce qu'on attendait d'elle. Tout en soulignant que le Groupe ne pouvait pas formuler la politique de l'Initiative spéciale, le Comité exécutif s'est préoccupé de la valeur de la contribution de l'Initiative, de l'ampleur de

<sup>36</sup> Ibid., par. 49.

<sup>37</sup> Résumé des travaux du Comité administratif de coordination à sa deuxième session ordinaire de 1999 et conclusions du Comité, 29 et 30 octobre 1999 (ACC/1999/20).

<sup>38</sup> Rapport d'activité sur la mise en oeuvre de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'application du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 (E/AC.51/1999/6), 29 avril 1999.

<sup>39</sup> Rapport du Comité administratif de coordination sur les travaux de sa trente-neuvième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 16* (A/54/16), 1999, par. 570.

<sup>40</sup> Le Groupe a été créé en 1997 dans le cadre du programme de réforme du Secrétaire général. Il est chargé de promouvoir la coordination des efforts de développement des organismes des Nations Unies dans le monde entier. Voir <www.dgo.org>.

son champ d'action et du manque de ressources additionnelles. Notamment, de l'avis du Comité, l'Initiative spéciale devrait :

- Poursuivre ses travaux, mais se concentrer sur un petit nombre de problèmes et secteurs prioritaires régionaux comme la santé et l'éducation; et
- Travailler en coopération plus étroite avec d'autres mécanismes de coordination pour l'Afrique comme le Forum africain pour le développement<sup>41</sup>.

42. Le Secrétariat a choisi de ne pas proposer de nouveau au CPC un objectif étroit convenant mieux à la capacité limitée de l'Initiative de réaliser des progrès. Au lieu de quoi, comme en 1999, le rapport d'activité de 2000 au CPC énonçait le plus grand nombre possible d'activités des Nations Unies en Afrique, que l'Initiative spéciale influe ou non de façon notable sur ces activités<sup>42</sup>. Comme en 1999, le Comité a noté, apparemment avec approbation, que le rapport était complet. Il a toutefois relevé qu'il était plus descriptif qu'analytique<sup>43</sup>.

### **Préciser le rôle de l'Initiative spéciale pour l'Afrique**

43. Le fait nouveau le plus récent dans l'évolution de l'Initiative est la tenue, à Addis-Abeba en juin 2000, de la deuxième Consultation annuelle régionale des organismes des Nations Unies qui mènent des activités en Afrique, sous la présidence du Secrétaire exécutif de la CEA. (La Réunion régionale tenue en 1999 avait été appelée une « réunion de coordination régionale » tandis que celle de 2000 a été appelée une « consultation régionale ». Ce changement de titre semblerait laisser entendre que les conclusions de cette dernière réunion feraient moins autorité. Toutefois, cela ne semble pas être le cas. En fait, la Consultation annuelle régionale semble avoir repris le rôle de contrôle qu'exerçait précédemment le Comité directeur du CAC).

44. Les participants à la réunion de 2000 ont déterminé que, parmi les groupes thématiques de l'Initiative dans lesquels on avait réalisé des progrès notables grâce à la coopération interinstitutions, on pouvait citer l'éducation, la santé, l'eau, la gouvernance et la technologie informatique<sup>44</sup>. Ils ont défini des mesures précises à prendre au cours de l'année à venir dans chacun des cinq groupes thématiques, et ont envisagé de continuer de se concentrer sur ces secteurs dans les futures consultations régionales annuelles. Ils ont convenu que lors des prochaines réunions, on examinerait des éléments à ajouter aux groupes thématiques prioritaires compte tenu

<sup>41</sup> Résumé des conclusions, quatorzième réunion du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement, 8 avril 2000. Le Comité exécutif a également recommandé de renforcer le secrétariat de l'Initiative spéciale à Addis-Abeba en lui transférant des ressources de New York.

<sup>42</sup> Rapport d'activité sur la mise en oeuvre de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'application du Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 (E/AC.51/2000/6), 22 mai 2000.

<sup>43</sup> Rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de la première partie de sa quarantième session (5 juin-1er juillet 2000), *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément No 16 (A/55/16)*, par. 299.

<sup>44</sup> Les questions de parité entre les sexes et de population, que l'on avait traitées en tant que groupes thématiques distincts dans le mémorandum de 1999 adressé à la Vice-Secrétaire générale (annexe 6), semblent être redevenues des « questions intersectorielles », comme on les a appelées dans le rapport de 1997 sur l'Initiative spéciale au CPC. Rapport d'activité sur la mise en oeuvre de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique (E/AC.51/1997/7), 20 mai 1997, par. 2.

des progrès que la collaboration avait permis de réaliser, tout comme ceux obtenus dans le secteur de l'eau en 2000 avaient amené à définir ce dernier comme nouveau secteur prioritaire.

45. Ainsi, la Consultation régionale de 2000 est revenue à l'ancienne approche, c'est-à-dire que l'Initiative spéciale se concentrerait sur un programme de travail correspondant à la capacité limitée de sa structure et de ses effectifs pour encourager la coopération volontaire entre organismes des Nations Unies. Toutefois, les participants ont aussi accordé leur attention à la nécessité, que le CPC avait soulignée à plusieurs occasions, d'améliorer les rapports sur les travaux menés par les Nations Unies en Afrique. Il a été convenu que le secrétariat de l'Initiative spéciale travaillerait en coopération avec le Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés pour rationaliser et améliorer la qualité des rapports tout en évitant les doubles emplois qui alourdisaient le travail et le rendaient moins efficace. Les participants à cette réunion régionale ont donc été sensibles à la fois aux limitations pratiques de l'Initiative spéciale en tant qu'entité opérationnelle et à la nécessité de présenter des rapports analytiques cohérents de façon à donner un exposé succinct de la contribution des travaux des Nations Unies en Afrique<sup>45</sup>.

46. Au-delà des décisions de base sur la façon de structurer le rôle de l'Initiative spéciale dans la coordination régionale (par le biais de groupes thématiques prioritaires choisis) et d'améliorer les rapports sur les travaux menés par les Nations Unies en Afrique, la Consultation régionale est parvenue à trois autres conclusions notables :

- Premièrement, chaque consultation annuelle devrait comporter une session sur le thème retenu par le Forum africain pour le développement en cours. En 2000, la Consultation régionale a établi un précédent en abordant le problème du sida, qui était le thème du Forum africain cette année-là. Pour les années à venir, ce mécanisme de consultation annuelle entre organismes des Nations Unies aidera à assurer que ceux-ci sont à l'écoute des opinions africaines sur les priorités, les objectifs et les stratégies. Cela répond à la recommandation faite à la réunion d'avril 2000 du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement, mentionnée ci-dessus, tendant à établir des liens plus étroits entre l'Initiative et le Forum.
- Deuxièmement, il a été souligné que les organismes des Nations Unies devraient faire plus grand usage des instruments existant au niveau national, par l'intermédiaire du réseau des coordonnateurs résidents. Dans le même temps, un groupe spécial a été formé pour examiner les moyens de renforcer les liens opérationnels entre les programmes de pays, l'établissement des priorités nationales et la recherche de consensus à la CEA. Cette conclusion laisse espérer que les activités de coordination régionale et sectorielle seront de plus en plus adaptées aux programmes de pays et viendront les appuyer, et seront liées au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui est devenu pour l'équipe des Nations Unies l'instrument de base pour la coordination à l'intérieur d'un pays. Cela devrait aider à rassurer les coordonnateurs résidents qui estiment (voir résumé à l'appendice 7) qu'il y a eu assez peu de rapport entre l'Initiative spéciale et les opérations menées dans les pays.

<sup>45</sup> Résumé des débats, deuxième Consultation annuelle régionale des organismes des Nations Unies qui mènent des activités en Afrique, 20-27 juin 2000, par. 10.

- Troisièmement, on a conclu que la meilleure façon de mobiliser les ressources était de le faire au niveau du pays, sur la base de programmes sectoriels du pays lui-même, en agissant par le biais du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement lorsque l'activité est financée par un organisme des Nations Unies. Cette conclusion devrait contribuer à mettre fin au mythe selon lequel l'Initiative spéciale permettrait d'obtenir des milliards de dollars de financement supplémentaire. Cela aiderait à rétablir une vue réaliste des choses, à savoir que la tâche essentielle, extrêmement ardue, est de mobiliser des ressources.

47. Ainsi, cinq ans après son lancement, l'Initiative semble avoir trouvé son équilibre : c'est un effort modeste déployé pour améliorer la coordination et, de ce fait, l'efficacité des programmes des divers organismes des Nations Unies travaillant dans le même secteur en Afrique. Il ne semble pas inutile de disposer d'un tel mécanisme aux niveaux régional et sous-régional pour venir appuyer la coordination au niveau du pays au titre du Plan-cadre et des initiatives d'ensemble du système des Nations Unies. Toutefois, il reste à déterminer comment un modeste mécanisme de coordination régionale peut le mieux aider les pays africains à promouvoir eux-mêmes les progrès économiques et sociaux de la région et contribuer à améliorer les résultats du développement. Il faut aussi se demander s'il faut appeler ce mécanisme une « initiative spéciale » des Nations Unies.

#### **IV. L'impact de l'Initiative**

48. Du fait du temps limité qui leur était imparti, les auteurs de la présente évaluation n'ont pas pu déterminer précisément quels étaient les résultats spécifiquement attribuables à l'Initiative spéciale en ce qui concerne l'appui politique, la mobilisation des ressources ou le progrès économique et social. Ils n'ont pu fonder leur évaluation que sur les impressions dégagées des entretiens et sur les rapports écrits. Les conclusions tirées en ce qui concerne les divers protagonistes sont les suivantes :

##### **Les organismes des Nations Unies**

49. Au départ, l'attrait que présentait l'Initiative pour les organismes des Nations Unies était qu'elle ouvrait la perspective de renforcer l'appui politique ou de mobiliser des ressources financières en faveur de leurs programmes. Lorsqu'il s'est révélé qu'il n'en était rien, l'enthousiasme général a décliné. Cela dit, l'expérience a été très différente d'un groupe thématique à l'autre. En particulier, dans les domaines prioritaires où, selon les rapports, on avait remporté des succès, il semblait que l'existence de l'Initiative ait encouragé les organismes à travailler ensemble. Lorsqu'ils ont mis leurs efforts en commun et découvert qu'ils tiraient chacun avantage de leurs complémentarités, ils ont commencé à collaborer effectivement, ce qui a contribué à produire de meilleurs résultats.

50. L'éducation de base en est un exemple concret. Ici, l'UNESCO et la Banque mondiale ont pris la tête d'un effort de collaboration et enrôlé d'autres organismes dans des plans visant à inverser les tendances négatives dans 16 pays où le taux d'inscription scolaire était faible. Dans ce cas-ci, des entretiens avec les responsables des deux organismes tête de file ont permis de constater qu'un apport relativement modeste de ressources par un seul donateur, la Norvège, avait été un facteur important. Le Fonds d'affectation spéciale norvégien à la Banque mondiale est de-

venu une source essentielle de financement des efforts communs, comme par exemple le dialogue sur la politique mené avec les représentants des pays concernés. En particulier, cela a permis de tenir une réunion au sommet des chefs d'État de six pays d'Afrique de l'Ouest à Bamako en novembre 2000 pour examiner les problèmes de faible taux d'inscription scolaire dans ces pays. Les responsables de la Banque mondiale et de l'UNESCO estiment que c'est l'Initiative spéciale qui a stimulé cette coopération active.

51. L'expérience du secteur de la santé diffère notablement de celle de l'éducation de base. Dans les deux secteurs, l'existence de l'Initiative spéciale a apparemment aidé à attirer quelques modestes contributions extrabudgétaires aux travaux des organismes participants. Il y a eu un nombre considérable d'activités, notamment un certain nombre de réunions et de conférences. Toutefois, les responsables des deux organismes tête de file, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la Banque mondiale, se sont déclarés déçus de voir que ces efforts n'avaient pas produit de résultats visibles.

52. Les exemples qui précèdent sont l'un et l'autre très différents de l'excellente collaboration interinstitutions dans les domaines de la gouvernance et de l'informatique. Ici, la collaboration entre les organismes des Nations Unies et des partenaires n'appartenant pas au système des Nations Unies se déroule fort bien. La série de réunions du Forum sur la gouvernance en Afrique<sup>46</sup> et l'Initiative « Société de l'information en Afrique » (AISI)<sup>47</sup> ont aidé les pays africains et d'autres pays à agir utilement sur des questions d'intérêt commun. Toutefois, l'Initiative et les activités interinstitutions dans ces secteurs ne semblent coexister que par coïncidence. Les directeurs de programme ont déclaré que ce n'était pas l'Initiative qui les motivait, et qu'ils ne rendaient compte de leurs activités dans le cadre de l'Initiative que parce qu'ils y étaient tenus. Ce n'était pas elle qui les amenait à collaborer, et ils ne cesseraient pas cette collaboration si elle cessait d'exister.

53. Le secteur de l'eau donne encore un autre type d'exemple. Le Secrétaire exécutif de la CEA a évoqué l'Initiative spéciale lors de la réunion d'un groupe de travail technique en mars 2000, au cours de laquelle il a demandé aux organismes intéressés de formuler une stratégie commune. Par la suite, les organismes des Nations Unies, sous la direction du PNUE et de la Banque mondiale, ont surmonté des années de discorde et établi une série impressionnante de priorités et de stratégies concernant l'eau en Afrique<sup>48</sup>. Il est probable que, sans l'Initiative, cette solution, obtenue grâce à la collaboration, et actuellement en cours d'application, n'aurait pas vu le jour. En fait, les organismes intéressés ne se seraient probablement pas réunis en groupe de travail technique si l'Initiative ne leur avait pas donné un cadre pour ce faire. Toutefois, comme dans d'autres secteurs, l'Initiative ne semble avoir apporté

<sup>46</sup> Quatre réunions du Forum sur la gouvernance en Afrique ont été organisées sur les thèmes suivants : les fondations institutionnelles (Addis-Abeba, 1997); la transparence et la lutte contre la corruption (Accra, 1998); les conflits et le renforcement de la paix (Bamako, 1999); les fonctions législatives (Kampala, 2000). Une cinquième réunion, sur le thème de la gouvernance locale, est prévue à Maputo en 2001.

<sup>47</sup> L'AISI mène un programme de travail qui suit les priorités définies par les pays africains lors du Forum africain du développement en 1999 : l'infrastructure nationale d'information et de communications; l'informatique au service de l'éducation; l'informatique au service de la santé; et l'informatique au service du commerce et des activités commerciales.

<sup>48</sup> *UNSI Water Cluster: Priorities and Strategies for Water in Africa*, PNUE, 2000.

aucune autre contribution au contenu de la stratégie ni au fait que ce groupe thématique continue de fonctionner après la réunion de groupe de travail technique.

54. Comme indiqué plus haut, dans la plupart des cas où les groupes thématiques ont échoué, le manque de stimulants et les doutes qui continuent de planer sur les motivations cachées de l'Initiative sont parmi les obstacles qui ont fait hésiter les organismes à apporter leur appui. Cela est particulièrement vrai des organismes dotés de mandats clairs et disposant des ressources nécessaires pour mener leurs programmes sans le contrôle ou l'approbation de l'Initiative. Pour eux, cette dernière risquait d'alourdir un peu leur tâche et de ralentir leurs activités, mais n'offrait aucun avantage.

55. L'une des conséquences du fait que ce sont les organismes qui choisissent de collaborer ou non aux travaux menés dans les secteurs couverts par les groupes thématiques de l'Initiative est qu'à présent, pour déterminer les priorités, on se base sur les possibilités de coopération entre les organismes travaillant dans tel ou tel secteur plutôt que sur l'importance que revêt ce secteur pour les pays africains. Ainsi, par exemple, l'informatique est davantage une priorité pour l'Initiative que la sécurité alimentaire, parce que les organismes intéressés travaillent bien ensemble dans le premier secteur. Le groupe thématique de la sécurité alimentaire n'a pas été très actif, et de ce fait cette question n'est pas une activité prioritaire à l'ordre du jour de l'Initiative. Du point de vue de la gestion, cela semble pratique, mais ce n'est pas une façon judicieuse de choisir les priorités du développement.

56. Il semble donc que, pour les organismes des Nations Unies, la valeur de l'Initiative spéciale tient à son rôle de mécanisme d'encouragement à la coopération. Dans plusieurs cas, quand ils estiment que c'est dans leur intérêt, cet encouragement a débouché sur une collaboration productive. Il semble qu'on doive cela à l'intervention de quelques personnes travaillant dans les organismes concernés, qui ont fait preuve à la fois de volonté politique et savoir-faire bureaucratique et ont modifié des schémas de comportement. Ces efforts se voient renforcés lorsqu'ils attirent de petites quantités de ressources extrabudgétaires supplémentaires. Mais, dans la plupart des cas, l'Initiative spéciale n'a pas donné suffisamment de raisons de changer, ni n'a donné une plus grande valeur à la coopération interinstitutions. Lorsque la volonté politique manquait, l'Initiative spéciale n'avait pas les stimulants voulus pour amener les différents organismes à voir au-delà de leurs intérêts solidement établis. De ce fait, la présente liste de groupes thématiques où les efforts ont été couronnés de succès est limitée et ne comprend pas un certain nombre de secteurs importants pour un effort de développement régional cohérent.

### **Les coordonnateurs résidents des Nations Unies**

57. Les franches réponses données au questionnaire que les évaluateurs ont distribué aux coordonnateurs résidents ont fait comprendre sans équivoque que l'Initiative spéciale n'avait pas réussi à établir un rapport avec les programmes de pays<sup>49</sup>. Avec une seule exception, les 17 coordonnateurs résidents qui ont donné leur réponse ont dit qu'ils connaissaient l'Initiative spéciale (quoique trois d'entre eux aient précisé que leur connaissance était sommaire). Un seul estimait que l'Initiative avait beaucoup contribué au programme de pays, et un seul a fait état d'un dialogue continu avec le secrétariat de l'Initiative spéciale. Il n'est donc pas

---

<sup>49</sup> On trouvera le résumé des résultats de l'enquête à l'appendice 7.

surprenant que deux seulement aient recommandé le maintien de l'Initiative sous sa forme actuelle et que deux autres aient été d'avis qu'elle pourrait être utile si on la révisait de façon à y intégrer les questions intéressant le pays et la région, à souligner les priorités africaines et/ou à apporter davantage de ressources. Pour le reste, l'opinion majoritaire se résumait dans ce commentaire lapidaire d'un coordonnateur résident :

« Pour être tout à fait honnêtes, l'Initiative spéciale ne signifie rien pour nous, comme nous l'avons dit à maintes reprises lors de nos réunions avec les représentants résidents. Tout ce que nous faisons en tant que bureaux des Nations Unies en Afrique contribue aux objectifs de l'Initiative, et nous n'avons jamais compris ce que celle-ci apportait de plus. Nous aide-t-elle à mieux accomplir certaines tâches? Non. Avons-nous des contacts avec? Non. Faut-il y mettre fin? Oui, mais tout le monde est trop poli pour le dire. »

58. Les coordonnateurs résidents qui estimaient qu'il ne fallait pas poursuivre l'Initiative et qui ont présenté une recommandation concernant d'autres mécanismes de coordination possibles ont tous dit que leur solution préférée serait de renforcer le réseau des coordonnateurs résidents et de faire usage du processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Les vues exprimées par les coordonnateurs résidents à cet égard rejoignent pleinement les conclusions concernant les programmes de pays tirées lors de la deuxième Consultation annuelle régionale des organismes des Nations Unies qui mènent des activités en Afrique, mentionnée ci-dessus.

### **Les pays africains**

59. La présente évaluation tient compte des entretiens tenus avec de hauts fonctionnaires dans six pays africains<sup>50</sup>. Dans la mesure du possible, les évaluateurs se sont aussi entretenus avec les représentants d'organisations régionales.

60. Les fonctionnaires des gouvernements africains connaissaient très peu l'Initiative. La majorité de ceux interrogés n'en reconnaissaient pas le nom. Ils tendaient tous à en considérer la valeur par rapport à des critères pratiques comme la capacité d'attirer des ressources additionnelles, de renforcer les capacités locales ou de réduire le fardeau administratif des relations avec les organismes des Nations Unies et d'autres organismes de la communauté internationale. Compte tenu de ces critères, les gouvernements africains considéraient que l'Initiative représentait potentiellement un fardeau supplémentaire sans qu'il y ait manifestement d'avantage correspondant.

61. Il ressortait clairement des entretiens que les gouvernements africains voyaient l'Initiative spéciale dans le contexte d'une longue série d'initiatives visant le développement de l'Afrique, certaines ayant leur origine en Afrique et d'autres à l'extérieur. Ils avaient du mal à se retrouver dans toutes ces initiatives, et pouvaient encore moins réaffecter leurs maigres ressources en matière de gestion à leur mise en oeuvre<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Il s'agit des pays suivants : Éthiopie, Kenya, Mali, Mozambique, Sénégal et Zimbabwe.

<sup>51</sup> Un site Web de la CEA consacré aux initiatives de développement en Afrique parle de 30 initiatives en cours. Cette base de données est en cours d'installation et encore loin d'être exhaustive. Voir <[www.uneca.org/devinitiatives](http://www.uneca.org/devinitiatives)>. Voir aussi le site Web du Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés sur les programmes des

62. Contrastant avec leur opinion de l'Initiative spéciale, les fonctionnaires interrogés ont à l'unanimité chanté les louanges des réformes de l'ONU ces dernières années. Ils ont tous été d'avis que l'assistance de l'ONU répondait bien à leurs priorités nationales et que les programmes étaient objectifs. Ils savaient aussi gré à l'ONU des efforts déployés pour rationaliser et harmoniser les procédures et les pratiques des différents organismes. De leur avis, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, en particulier, avait bien amélioré les communications entre l'ONU et leurs gouvernements. Ils ont été nombreux à se déclarer extrêmement favorables au maintien de ce mécanisme.

63. Dans le même temps, il convient de noter que les évaluateurs avaient entendu un grand nombre d'observations sur la nécessité de rationaliser et d'unifier davantage les procédures onusiennes en ce qui concerne la planification des projets et des programmes, la comptabilité, les adjudications et les achats, et les conditions régissant la présentation de rapports. (Bien entendu, les questions d'harmonisation et de rationalisation des procédures ne sont pas limitées, il s'en faut, aux organismes des Nations Unies. Le problème que constituent les exigences administratives disparates et incompatibles des donateurs et des organisations multilatérales est de plus en plus préoccupant car répondre à ces exigences grève les capacités locales).

64. Les évaluateurs ont été favorablement impressionnés par les signes indiquant la tendance croissante des pays africains à prendre en main leur propre développement. La plupart des pays visités ont formulé des plans d'action pour l'élimination de la pauvreté, des documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté et des cadres de dépenses à moyen terme sur lesquels ils basent leurs budgets annuels. Ils déterminent les priorités au niveau national et souhaitent voir ces priorités guider la formulation des programmes sous-régionaux et régionaux de coopération pour le développement. Les recommandations formulées à la fin du présent rapport s'inspirent très fortement des souhaits exprimés par les gouvernements africains à cet égard, et de leur détermination évidente à assumer la propriété et la responsabilité de leur développement, à surmonter les limites de leurs capacités et à oeuvrer ensemble tout en respectant la diversité de l'Afrique.

65. Les vues des pays africains ressortent également à l'évidence des entretiens avec des responsables de la Banque africaine de développement (BAfD) et de la CEA. Ces institutions régionales apportent une assistance technique aux gouvernements africains pour les aider à renforcer leur capacité d'élaborer les instruments susmentionnés de stratégies de développement formulées localement. (La BAfD dispose d'un petit fonds d'affectation spéciale financé par les Pays-Bas devant expressément servir à aider les pays à renforcer leur capacité d'élaborer des documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté). Tant la BAfD que la CEA signalent une forte demande pour ce type d'assistance. Dans le même ordre d'idées, la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique a établi une rubrique budgétaire pour aider les gouvernements africains à accroître leur capacité d'établir des documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté et documents connexes.

---

Nations Unies en faveur de l'Afrique <[www.un.org/esa/africa](http://www.un.org/esa/africa)>. Les gouvernements africains sont aussi rebutés par le nombre même de conférences, réunions et manifestations internationales organisées sur les thèmes du développement de l'Afrique. Voir le calendrier de la CEA <[www.unsia.org/event](http://www.unsia.org/event)>.

### Les donateurs

66. Les représentants des donateurs interrogés connaissaient l'Initiative. Mais, dans l'ensemble, ils ne la considéraient pas comme un facteur important dans la formulation de leurs programmes. La participation aux travaux de mécanismes de coordination bien établis comme les groupes consultatifs et les tables rondes et à de nouveaux dispositifs de coopération comme les documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté leur semblait plus attrayante. Il est instructif de voir que les délégués représentant seulement deux des 22 membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ne s'intéressaient pas assez au sujet pour participer à une discussion de l'Initiative avec les évaluateurs et le secrétariat de l'OCDE.

## V. Conclusions et enseignements

67. L'Initiative spéciale n'a manifestement pas donné des résultats à la hauteur des immenses espoirs qu'elle avait suscités en 1996. Elle n'a que très modérément contribué à renforcer la coordination entre les organismes des Nations Unies et a produit peu d'améliorations visibles, sauf dans quelques secteurs. On s'aperçoit rétrospectivement que sa conception et son mode de fonctionnement présentaient un certain nombre de défauts. Et on ne comprend que trop bien comment telle ou telle décision ou initiative a pu paraître parfaitement raisonnable compte tenu des attentes considérables initialement placées dans le projet.

### Réussites

68. Au moment de son lancement, l'Initiative spéciale a braqué l'attention sur les difficiles enjeux du développement en Afrique. Mais elle n'a pas su la retenir.

69. Elle a eu le mérite plus durable d'encourager la coopération interinstitutions dans le système des Nations Unies, et tout particulièrement l'élargissement et l'approfondissement de la collaboration entre les organismes des Nations Unies et la Banque mondiale. Le programme de réformes de l'ONU lancé en 1997<sup>52</sup> a mis sur un autre mécanisme de coordination au niveau national, à savoir essentiellement le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Comme nous l'avons dit plus haut, la greffe semble avoir pris et ce dernier dispositif a été adopté aussi bien par les coordonnateurs résidents que par les gouvernements africains. Il faut toutefois accorder à l'Initiative quelque crédit pour avoir acquis une expérience de la coopération interinstitutions dont il a été tiré parti pour faire évoluer le Plan-cadre.

70. Au niveau sectoriel, l'Initiative a ouvert des possibilités de dynamisation de la collaboration interinstitutions, qui ont parfois été saisies. Mais, comme nous l'avons indiqué, cet élan a été entravé par un certain nombre d'obstacles, notamment l'absence de toute incitation à la participation, même si quelques organismes des Nations Unies ont fini par découvrir que l'action collective dans le cadre de l'Initiative spéciale servait parfaitement leurs intérêts et leur donnait une occasion supplémentaire d'améliorer leur efficacité. La coopération interinstitutions a été ici et là récompensée par de modestes dons versés par des donateurs favorablement im-

<sup>52</sup> Voir le rapport du Secrétaire général intitulé *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes* (A/51/950), 14 juillet 1997.

pressionnés, grâce auxquels ont pu être entrepris des projets de petite taille mais importants, qui n'auraient pu voir le jour autrement.

71. L'Initiative a démontré qu'avec un peu de volonté politique et de moyens, les institutions pouvaient collaborer de manière fructueuse à des projets régionaux et infrarégionaux et participer ainsi à l'action menée pour trouver des solutions à quelques-unes des difficultés de l'Afrique, comme on l'a constaté dans le secteur de l'éducation et (plus tard) de l'eau. Dans d'autres domaines comme la gouvernance et les technologies de l'information, elle n'a guère resserré la collaboration inter-institutions. Mais le fait qu'elle ait existé a suscité un esprit de partage et d'échange qui s'est traduit par des projets expérimentaux, dont certains ont débouché sur une coopération durable.

### Échecs

72. L'Initiative spéciale était clairement à la fois trop ambitieuse et trop floue. Son centre de gravité initial – les besoins sociaux essentiels comme l'instruction élémentaire et la santé – s'est progressivement élargi au fur et à mesure que les organismes des Nations Unies multipliaient les priorités. Résultat : quand elle a été lancée, elle n'avait déjà plus de direction précise ni de plan cohérent pour répondre à toutes les priorités. Des secteurs avaient été déclarés prioritaires, mais les modalités opérationnelles correspondantes – objectifs à atteindre, stratégies à mettre en oeuvre, indicateurs de mesure des progrès accomplis par rapport à des données de référence précises – n'avaient pas été définies.

73. Qui plus est, l'Initiative spéciale a indéniablement suscité des attentes irréalistes, non seulement en raison de ses ambitieux objectifs mais aussi du fait de son coût, estimé à 25 milliards de dollars. On se rappellera qu'il avait été promis dans le Nouvel Ordre du jour que l'APD pour l'Afrique s'élèverait à 30 milliards de dollars en 1992, et augmenterait chaque année par la suite<sup>53</sup>. Bien que destinées à montrer l'ampleur des besoins et la nécessité d'augmenter les crédits, les estimations de ce genre produisent plus souvent des déceptions que des financements supplémentaires.

74. L'Initiative spéciale n'a pas su séduire des acteurs clefs dont la collaboration était pourtant essentielle. Elle n'a pas mobilisé de ressources supplémentaires, n'a pas été une source d'information et de compétences particulières, et n'a pas réussi à rassembler les bonnes volontés autour d'objectifs communs. Ces indéniables faiblesses ont assurément renforcé le scepticisme d'une communauté internationale déjà très réservée au départ. Résultat : les organismes ayant des responsabilités dans les domaines considérés comme des priorités de l'Initiative spéciale ont souvent préféré poursuivre leurs activités sans trop se soucier de ladite Initiative, ainsi que nous l'avons indiqué au sujet des obstacles à la mise en oeuvre.

75. L'absence de mesure incitative aurait pu être contrebalancée par un processus adéquat de consultation des principaux interlocuteurs – organismes des Nations Unies, pays africains (gouvernements et société civile), donateurs et coordonnateurs résidents. Certes, cette démarche impliquait des arbitrages permanents entre les délais imposés par ce dialogue et la nécessité de répondre à des besoins humains concrets et immédiats. Mais l'Initiative spéciale n'a pas réussi à intéresser suffisamment les principaux acteurs lors de son lancement et n'a jamais su par la suite leur offrir des incitations de nature à les séduire.

<sup>53</sup> Résolution 46/151 de l'Assemblée générale, annexe, par. 29, note 4, *supra*.

76. L'Initiative spéciale n'a pas eu de ressource pour son programme, n'a été que très chichement soutenue dans les hautes sphères de l'ONU et n'a disposé de la part du Secrétariat que de moyens limités et dispersés. Elle a en outre souffert du scepticisme des États Membres et de certaines rivalités intestines (y compris entre la Banque mondiale et des organismes des Nations Unies). Le manque de clarté de ses articulations avec les autres initiatives, notamment le Nouvel Ordre du jour, et le fait qu'elle n'ait pas réussi à harmoniser les programmes des Nations Unies au niveau des pays dans un rapport de complémentarité avec le Plan-cadre pour l'aide au développement ont encore diminué son efficacité opérationnelle.

77. Ces échecs de l'Initiative spéciale pointent vers un certain nombre de pistes susceptibles d'améliorer à l'avenir l'appui des Nations Unies au développement des pays africains.

## VI. Recommandations

78. Les auteurs du présent rapport ont examiné le maigre palmarès de l'Initiative spéciale et ses retentissants échecs en gardant à l'esprit les résultats décevants des précédentes initiatives des Nations Unies visant à cerner les priorités de développement de l'Afrique et à y répondre. Cette réflexion a débouché sur un nombre certain d'idées qu'ils se permettent de soumettre pour examen aux organes compétents de l'ONU. Il ne s'agit que de pistes générales, auxquelles s'appliquent toutefois les mêmes recommandations, à savoir consulter en profondeur tous les acteurs concernés avant toute décision sur la manière de procéder, et prévoir des dispositifs propres à encourager la maîtrise locale des projets et la participation maximum de toutes les parties prenantes.

### Définition d'une nouvelle approche

79. Il faut partir du fait que la participation pleine et entière de l'Afrique au devenir d'une société de plus en plus planétaire ainsi qu'au bien-être et à la sécurité de l'humanité est l'un des grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Cette réalité exige une attention prioritaire de la part de la communauté internationale et, par voie de conséquence, l'Afrique doit rester une priorité pour les Nations Unies. Comme l'ont proclamé les dirigeants de la planète dans la Déclaration du Millénaire :

« Nous soutiendrons la consolidation de la démocratie en Afrique et aiderons les Africains dans la lutte qu'ils mènent pour instaurer une paix et un développement durables et éliminer la pauvreté, afin d'intégrer le continent africain dans l'économie mondiale<sup>54</sup>. »

80. Reste maintenant à choisir la manière la plus efficace de traduire cet engagement solennel en actes et de s'attaquer au défi très concret que représente le développement de l'Afrique. La nature de ce processus de développement et le contenu des stratégies à mettre en oeuvre font aujourd'hui l'objet d'un large consensus, ce qui s'explique par le fait que chacun reconnaît désormais la nécessité d'une appropriation locale des projets, assortie d'un appui international prodigué de manière cohérente et dans un esprit de partenariat. De nouveaux mécanismes sont en place pour que ces idées soient largement mises en pratique. Les Nations Unies pourraient pro-

<sup>54</sup> Note 11, *supra*, par. 27.

fiter de cette évolution pour aborder sous un angle nouveau et mieux adapté la priorité du développement de l'Afrique.

81. Plus précisément, il s'agirait d'encourager la communauté internationale à s'investir méthodiquement et avec souplesse au service des priorités de développement définies par les Africains eux-mêmes. Au lieu d'essayer d'interpréter les besoins et les priorités de l'Afrique et d'appeler à des initiatives précises, les Nations Unies pourraient entériner une structure évolutive en fonction des besoins, sans pour autant négliger la nécessité de s'engager durablement en vue de progrès à long terme.

82. Comme il a été indiqué plus haut, le point de départ de cette nouvelle démarche pourrait être la Déclaration du Millénaire<sup>55</sup>, qui traduit une large communauté de vues. L'Afrique devrait être au coeur de l'action engagée par les Nations Unies pour donner substance à cette vision globale. Cette focalisation spécifiquement régionale pourrait se nourrir de l'analyse convaincante proposée par le Secrétaire général dans son rapport intitulé *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique* (1998)<sup>56</sup>.

83. L'appui apporté au développement de l'Afrique dans le nouveau millénaire pourrait s'inscrire dans une structure constituée d'une série de dialogues entrecroisés entre pays africains, institutions régionales, donateurs, organismes et programmes du système des Nations Unies, et autres organismes de développement multilatéraux. La participation d'institutions régionales, en particulier l'Organisation de l'unité africaine et la Banque africaine de développement, serait évidemment primordiale. Il faudrait aussi rallier les acteurs du secteur privé ainsi que les organisations non gouvernementales – en obtenant par exemple la précieuse collaboration de la Coalition mondiale pour l'Afrique. Les éléments de cette structure pourraient être les suivants :

**Un dialogue permanent avec les pays africains pour déterminer et préciser les priorités de développement définies par les Africains eux-mêmes.** Le Forum du développement africain<sup>57</sup> pourrait former l'assise de ce dialogue pour peu qu'il soit étoffé et élargi, notamment grâce à une politique de dialogue infrarégional et à l'apport des dialogues nationaux. Ce premier élément du cadre de dialogue servirait à examiner les initiatives panafricaines telles que le Programme de renaissance africaine dont s'entretiennent actuellement les dirigeants du continent. Il pourrait aussi encourager les ralliements au Pacte pour le relèvement africain proposé par le Secrétaire exécutif de la CEA. Le dialogue concernerait aussi la diffusion des méthodes efficaces et des bonnes pratiques et, le cas échéant, les activités de suivi grâce à des mécanismes comme l'évaluation par les pairs des actions engagées pour résoudre des problèmes communs.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Note 26, *supra*.

<sup>57</sup> Le Forum du développement africain s'est tenu pour la première fois en 1999. Il permet aux décideurs africains de se retrouver chaque année pour examiner les perspectives et les difficultés du continent en matière de développement et réfléchir ensemble à des solutions concrètes. Le Forum de 1999 portait sur la difficile question du sida. Le Secrétaire général, qui a tenu à être présent au Forum de 2000, a fait observer dans une lettre datée du 21 décembre 2000, adressée au Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, que le Forum s'était rapidement imposé comme le principal vecteur de l'action sur toute une série de questions.

**Un dialogue permanent et un mécanisme de coordination permettant d'harmoniser les programmes au sein du système des Nations Unies, dans le cadre d'un vaste effort international au service des priorités de développement de l'Afrique.** Le point d'appui de ce deuxième élément pourrait être la série de réunions de coordination des organismes des Nations Unies travaillant en Afrique, inaugurée en 1999 par la Vice-Secrétaire générale de l'ONU en personne. Cette manifestation d'intérêt au plus haut niveau doit persister afin d'inciter les organismes en question à participer activement aux réunions et à s'y faire représenter par des hauts responsables dont la présence rehausserait à son tour la visibilité de la priorité accordée à l'Afrique dans le système des Nations Unies.

Les réunions régionales annuelles devraient s'accompagner d'une coordination sectorielle aux niveaux régional et infrarégional. On pourrait s'inspirer du système des modules – l'une des réussites de l'Initiative spéciale –, quitte à adapter les thèmes en fonction de l'évolution des priorités de l'Afrique. La question de savoir comment l'ONU devrait organiser ses opérations au niveau infrarégional est, de l'aveu général, extrêmement compliquée<sup>58</sup> et dépasse en tout état de cause l'objet de la présente évaluation. L'intégration de la dimension infrarégionale dans les cadres de dialogue et de coordination semble cependant une nécessité. Dans cette mosaïque qu'est l'Afrique, de nombreux problèmes nationaux ont des prolongements dans les pays limitrophes. Sans une démarche cohérente et systématique, cette dimension infrarégionale risque de ne pas être intégrée adéquatement dans les programmes des Nations Unies.

Pour ce qui est d'inscrire ces programmes dans une initiative internationale plus ambitieuse, il ne faut pas oublier qu'une grande partie des ressources nécessaires au développement ne provient pas d'eux. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est certes un précieux outil de gestion. Il ne saurait toutefois se substituer à la maîtrise locale des stratégies (stratégie de lutte contre la pauvreté par exemple), que l'ONU peut appuyer au même titre que de nombreux autres partenaires extérieurs – par exemple à travers des projets de renforcement des capacités locales. Le dialogue avec la communauté internationale doit donc s'élargir, d'où la nécessité du troisième élément du cadre, présenté ci-après.

**Un dialogue permanent entre donateurs, institutions multilatérales d'aide au développement et dirigeants africains sur la manière d'appuyer le dialogue avec les pays africains et de se consacrer aux priorités de développement définies grâce à cet exercice, notamment en ce qui concerne les financements et leurs sources.** La première table ronde, qui a réuni en novembre 2000 des ministres de la coopération des pays de l'OCDE et des ministres africains des finances, est un bon exemple de ce genre de démarche<sup>59</sup>, qui permettrait d'élargir le dialogue aux questions des politiques et des pratiques, de la responsabilité de l'action et de la

<sup>58</sup> Voir *Coordination et collaboration entre les organismes des Nations Unies aux niveaux régional et sous-régional en Afrique*, Conseil économique et social, document E/ECA/CM.24/5, 19 mars 1999.

<sup>59</sup> La première table ronde, organisée en marge de la Conférence des ministres africains des finances, a réuni 11 ministres africains, leurs partenaires de 10 pays de l'OCDE et les représentants de cinq organisations multilatérales. Elle a donné lieu à des échanges de vues francs et ouverts sur un certain nombre de questions telles que les stratégies de croissance au service des pauvres, les objectifs internationaux en matière de développement, les stratégies de lutte contre la pauvreté et les besoins émergents en matière de renforcement des capacités. Les participants ont souhaité que cette table ronde devienne annuelle.

mobilisation des ressources. Un certain nombre de thèmes d'ordre opérationnel pourraient être examinés, notamment la marche à suivre pour poursuivre et approfondir le processus de consultation, ou l'appui aux efforts déployés pour renforcer les capacités locales dans la perspective de l'élaboration d'un programme africain de développement.

Le contenu de ce dialogue évoluerait au fur et à mesure que les priorités de développement de l'Afrique émergeraient du Forum africain du développement et des mécanismes du premier élément présenté plus haut. Il pourrait suivre un fil thématique ou infrarégional et déboucher sur la constitution de petits modules chargés de questions spécifiques.

**Un dialogue permanent avec les parties prenantes et un système de comptes rendus au sein du système des Nations Unies, afin de mettre en exergue l'effort de développement des pays africains, l'appui apporté par la communauté internationale et la priorité de cet objectif pour les Nations Unies.** Ce quatrième et dernier élément du cadre pourrait inclure l'établissement, par les organismes des Nations Unies concernés, de rapports réguliers sur leurs activités et leurs performances par rapport à des objectifs préalablement définis. Les pays africains, d'autres entités des Nations Unies et les membres de la communauté internationale, en général, pourraient également établir des bilans et des évaluations globales. Ces documents devraient aller à l'essentiel et ne pas faire double emploi. Les informations pourraient être regroupées en un seul rapport consolidé, qui serait communiqué :

- Au CAC, en sa qualité d'organe de supervision des organismes des Nations Unies, afin de promouvoir la coordination interinstitutions, ainsi que la discipline et l'efficacité opérationnelles;
- Au CPC, où converge l'examen général de la priorité accordée par les Nations Unies au développement de l'Afrique, pour transmission ultérieure au Conseil économique et social, de telle sorte que les organismes du système des Nations Unies rendent compte aux États Membres de leurs activités au service de la paix et du développement durables en Afrique.

Ces rapports internes devront s'accompagner d'une communication effective et interactive en direction de tous les acteurs concernés. Comme nous l'avons dit plus haut, les consultations doivent intervenir dès le départ. Mais elles ne sont qu'un début. Il faudrait aussi tirer parti d'acquis tels que la publication de *Africa Recovery* et les capacités de dialogue du Département des affaires publiques, de l'équipe de communication de la CEA et d'autres acteurs. Pour être efficace, la stratégie de communication devrait être modulée en fonction des principaux interlocuteurs – décideurs africains, représentants et responsables des organes internationaux concernés à Abidjan, Genève, New York, Rome, Washington et ailleurs, gouvernements, organisations de la société civile des pays industrialisés. Elle implique la mobilisation des médias au service du renforcement des capacités en Afrique, et des partenariats avec d'autres acteurs de la communication.

Mais faire parler les Nations Unies d'une seule voix est une redoutable tâche. Peut-être pourrait-on envisager, dans le cadre du dialogue sectoriel, la formation d'un petit module d'organismes ayant des responsabilités de communication, tout comme il existe d'autres modules pour l'éducation, la gouvernance, la santé, les

technologies de l'information, etc. Il faudrait alors prévoir de modestes ressources pour ce module.

Étant donné que le développement de l'Afrique est une priorité des Nations Unies et absorbe une part substantielle du budget et des programmes de l'ONU, la stratégie de communication correspondante doit être définie de manière cohérente à l'échelle mondiale. Il importe donc que les efforts déployés par tous les organismes concernés bénéficient d'une attention soutenue et hautement proclamée au Siège de l'Organisation. Cet intérêt revendiqué serait un facteur d'émulation au sein du système des Nations Unies et parmi les autres acteurs. Il contribuerait aussi à mieux démontrer les progrès mesurables de la qualité de vie en Afrique et la pleine appartenance de la région à la communauté des nations.

### **Gérer le cadre de dialogue**

84. Au lieu de créer une nouvelle structure administrative, il conviendrait de demander à une entité existante de piloter la gestion et l'orientation générale du cadre de dialogue décrit plus haut. La tâche pourrait également être confiée à plusieurs organes – le CPC, pour les orientations générales, et le CAC, pour la performance des organismes des Nations Unies.

85. La CEA, institution régionale engagée dans un dialogue avec les pays africains et les donateurs et chargée par ailleurs de coordonner les programmes des Nations Unies pour le développement de la région, semble logiquement la mieux placée pour être le principal organisme de gestion, d'autant qu'elle a amplement fait ses preuves en la matière en organisant des activités novatrices dans l'esprit du cadre de dialogue présenté plus haut – Forum africain du développement, Consultations régionales 2000 des organismes des Nations Unies travaillant en Afrique, Table ronde des ministres africains et des ministres de la coopération des pays de l'OCDE, notamment.

86. Il faudrait définir ce nouveau rôle de manière à exploiter pleinement les atouts de la CEA, à la fois voix de l'Afrique dans le système des Nations Unies, pépinière d'idées et outil de consensus. Il ne faut pas demander à la Commission d'assumer des tâches qui risquent de diluer ou amoindrir sa capacité à s'acquitter de ces tâches essentielles.

87. L'un des axes principaux de la démarche proposée pourrait être par exemple le renforcement des capacités des administrations africaines en matière de formulation et de mise en oeuvre des politiques et stratégies de développement. Mais il ne faudrait pas exiger de la CEA qu'elle fournisse une assistance technique substantielle à cette fin. Tel n'est pas son rôle. C'est plutôt celui des institutions les plus compétentes en la matière, qui devraient être prêtes à s'atteler à la tâche avec l'appui clair et résolu de la haute direction de l'ONU, la coopération des organismes des Nations Unies et les encouragements des États Membres.

88. Par ailleurs, la gestion de l'écheveau des dialogues et des coopérations nécessite deux types de ressources :

- Premièrement, un budget opérationnel pour améliorer la communication et les échanges d'informations avec les interlocuteurs concernés (en particulier les coordonnateurs résidents, principaux responsables de la coordination des programmes de pays et mieux au fait que quiconque de l'impact des facteurs régionaux et infrarégionaux sur lesdits programmes);

- Deuxièmement, un modeste budget de programme destiné à financer les activités des modules. Cela impliquerait la mise à disposition de ressources qui pourraient aller aux organismes participants engagés dans un dialogue sectoriel et dans des projets de renforcement des capacités prolongeant les travaux des modules.

89. Le fiasco de l'Initiative spéciale montre qu'un mécanisme de coordination ne peut convaincre et séduire que s'il démontre qu'il est capable d'apporter des améliorations tangibles. Une partie des ressources (y compris du Secrétariat) antérieurement mobilisées pour la mise en oeuvre de l'Initiative spéciale pourrait être utilement réaffectée à cette fin. Mais l'expérience montre aussi que les moyens actuels sont insuffisants. Il faudrait donc explorer attentivement la possibilité de réaffecter d'autres ressources pour financer le nouveau cadre de dialogue basé sur une démarche participative, la maîtrise locale des projets et l'engagement actif de tous les acteurs concernés.

90. Il est tout aussi indispensable d'associer les coordonnateurs résidents aux mécanismes de coordination régionaux et infrarégionaux pour que les discussions s'enrichissent de l'examen des programmes de pays et qu'en retour elles permettent d'en améliorer la gestion. Il s'ensuit que le PNUD et le GNUM participeraient étroitement à la gestion du nouveau cadre proposé.

#### **Quel avenir pour l'Initiative spéciale?**

91. Les modules sont tout ce qui reste de l'ambitieux projet annoncé en mars 1996. Ils semblent jouer un rôle très limité, quoique utile en ce sens qu'ils encouragent la coordination et l'harmonisation des programmes des Nations Unies dans une poignée de secteurs. Il serait sans doute souhaitable qu'ils s'intègrent au nouveau mécanisme de coordination, comme il a été suggéré dans la précédente section du présent rapport.

92. Les évaluateurs sont d'avis qu'on ne contribue pas à rehausser le profil des modules en leur accolant le titre grandiloquent d'« Initiative spéciale ». De plus, le fardeau qu'impose aux pays africains – et à leurs partenaires étrangers – la prolifération des initiatives censées encourager le développement de l'Afrique est de plus en plus critiqué<sup>60</sup>. La suppression d'une de ces initiatives pourrait être un pas salu-

<sup>60</sup> Voir note 51, *supra*. L'idée d'un moratoire sur les nouvelles initiatives des Nations Unies a été lancée il y a quelques mois. On songe immédiatement à l'une des remarques du Corps commun d'inspection dans son rapport de 1995 sur le Nouvel Ordre du jour, cité plus haut (note 8). Après s'être déclarés convaincus que l'Initiative de 1991 avait été indispensable en ce sens qu'elle incarnait le partenariat des organismes des Nations Unies en vue du développement et de la solidarité avec les États membres africains, les inspecteurs ajoutaient un bémol suivant à la fin du paragraphe 22 de leurs recommandations :

« Cependant, compte tenu du fait que la profusion de cadres de programmation qui se chevauchent aboutit inévitablement à la confusion, complique la coordination du développement au niveau national et exerce une ponction sur les capacités d'assimilation des gouvernements hôtes, les inspecteurs recommandent d'envisager l'instauration d'un moratoire sur l'adoption de nouveaux programmes régionaux et, en contrepartie, de concentrer les efforts sur le renforcement des capacités centrales et sectorielles des gouvernements africains requises pour intégrer et gérer les programmes existants, dont le Nouvel Ordre du jour, dans le cadre de leurs stratégies et plans nationaux de développement. Les initiatives extérieures devraient viser à renforcer l'application des programmes endogènes et leur impact sur les plans national et régional. »

taire en direction d'un véritable partenariat au service du développement de l'Afrique par les Africains. Pour toutes ces raisons, l'Initiative spéciale devrait être abandonnée et cesser ses activités au moment approprié, qui devra être déterminé par les organes de décision de l'ONU. Seuls seraient conservés les modules, qui seraient intégrés dans une structure renforcée d'appui au développement de l'Afrique, à savoir le cadre de dialogue proposé plus haut, lequel serait financé par réaffectation des ressources de l'Initiative spéciale.

L'achèvement de l'Initiative spéciale et l'adoption du cadre de consultations pour promouvoir et appuyer les programmes endogènes seraient conformes à l'esprit de cette recommandation de 1995.

## Appendices

### Mandat de la mission d'évaluation indépendante

#### Introduction

En mars 1996, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies ont lancé un projet appelé Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique afin d'intensifier au maximum les efforts déployés dans le système au service du développement de l'Afrique et de traduire de manière concrète et cohérente la priorité accordée au continent dans le cadre des conférences mondiales de l'ONU.

L'Initiative spéciale devait permettre aux organismes du système des Nations Unies d'opérer un ralliement cohérent et concerté derrière les priorités et les besoins définis par l'Afrique concernant son propre développement, comme l'avait demandé le Programme d'action du Caire pour la relance du développement socioéconomique de l'Afrique adopté par les chefs d'État africains au Sommet de l'OUA en 1995.

Le Comité administratif de coordination (CAC) a donc désigné un comité directeur coprésidé par le Secrétaire exécutif de la CEA et l'Administrateur du PNUD et chargé de coordonner, suivre et évaluer la mise en oeuvre de l'Initiative spéciale, un secrétariat mixte CEA/PNUD assumant les tâches administratives quotidiennes. Depuis le lancement de l'Initiative en 1996, le comité directeur a été convoqué à huit reprises par ses coprésidents; deux consultations régionales annuelles des organismes des Nations Unies travaillant en Afrique (en 1999 et 2000) ont eu lieu dans le cadre de l'Initiative spéciale et le CAC a examiné les rapports périodiques sur l'Initiative. Les recommandations issues des diverses réunions et les conclusions des séances de travail et séminaires techniques consacrés aux thèmes prioritaires de l'Initiative ont facilité le travail de mise au point des modalités de collaboration entre les organismes des Nations Unies.

Le Comité du programme et de la coordination (CPC) a également fait un bilan annuel de l'Initiative, assorti le cas échéant de recommandations. C'est à l'occasion d'un de ces exercices que l'Initiative a été désignée comme structure opérationnelle du Nouvel ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90. À la réunion de bilan d'août 2000, le Comité a pris note des progrès accomplis dans un certain nombre de domaines – éducation, santé, technologies de l'information, gouvernance, eau – mais s'est inquiété de l'insuffisance des résultats pour ce qui était de réduire la pauvreté. En conséquence, il a demandé une évaluation indépendante couvrant les cinq années écoulées depuis le lancement de l'Initiative spéciale en mars 1996.

En leur qualité d'institutions assurant la coprésidence du Comité directeur du CAC pour l'Initiative spéciale, la CEA et le PNUD ont donc décidé de commander une évaluation indépendante couvrant la période allant de mars 1996 à décembre 2000, d'une part pour donner suite à la demande du CPC, et d'autre part pour satisfaire à l'une des exigences contenues dans le plan initial de l'Initiative, à savoir l'examen à mi-parcours, c'est-à-dire en 2001, de la mise en oeuvre de l'ensemble du projet. L'évaluation indépendante, conduite conformément au mandat décrit ci-après, sera présentée à la quarante et unième session du CPC en juin 2001.

### Objectifs de l'évaluation indépendante

L'évaluation indépendante a pour but d'examiner et d'évaluer :

- Les performances de l'Initiative spéciale par rapport à son objectif initial, qui était d'opérer un ralliement cohérent et concerté des organismes des Nations Unies derrière les priorités et les besoins définis par l'Afrique concernant son propre développement;
- La nature et la portée des actions engagées par les organismes partenaires pour suivre l'évolution des objectifs de l'Initiative spéciale;
- La pertinence des nouvelles approches et orientations des partenaires collaborant à l'Initiative spéciale;
- Les domaines où des progrès ont été enregistrés et ceux où les résultats se font attendre, ainsi que les principaux facteurs sous-jacents et les enseignements tirés de ces réussites et de ces échecs;
- Les dispositions prises par le secrétariat, y compris en ce qui concerne les financements et le champ des travaux.

À partir de ces éléments, et compte tenu de l'importance que revêtent les initiatives de l'ONU au service du développement de l'Afrique et des avantages comparatifs de l'Organisation dans ce domaine, mais compte tenu aussi de l'évolution du contexte, avec notamment l'introduction de nouvelles initiatives et modalités opérationnelles pour l'Afrique, l'évaluation indépendante devra faire des recommandations sur la marche à suivre pour continuer à élargir et approfondir le rôle des Nations Unies dans le développement de l'Afrique, conformément aux recommandations formulées par le Secrétaire général dans son rapport sur *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique*.

### Méthodologie

L'évaluation indépendante sera confiée à trois experts chevronnés choisis en raison de leur stature dans la communauté internationale des spécialistes du développement africain et leur bonne connaissance des initiatives prises par différents acteurs internationaux (dont l'ONU) pour aider l'Afrique à relever les défis du développement. Les trois personnalités suivantes ont été désignées :

M. Harris Mule  
Ancien Secrétaire permanent aux finances et à la planification  
Kenya  
Tél : (254-2) 252433  
(254-2) 228206  
Fax : (254-2) 331068  
Courriel : <bdo@net2000ke.com>

M. Yansane Kerfalla  
Ancien Gouverneur de la Banque centrale de Guinée  
P.O. Box 1951  
Conakry, Guinée  
Tél/fax : (224) 412582  
Courriel : <kerfallay@hotmail.com>

M. James Michel  
Ancien Président du CAD (OCDE)  
Tél. : (703) 536-3009  
États-Unis  
Courriel : <jamesmichel@erols.com>

Le plan de travail des trois experts se compose des éléments suivants :

- Examen des principaux documents, qui devraient leur parvenir par DHL début février;
- Première réunion avec le Secrétaire exécutif de la CEA pour définir les étapes de l'évaluation;
- Visite à une demi-douzaine de partenaires ayant assumé le rôle d'organismes chefs de file ou cochefs de file dans des domaines où l'Initiative spéciale a donné lieu à des progrès tangibles (à raison de trois missions distinctes de durée appropriée – i) aux États-Unis auprès de l'UNICEF, du PNUD, de la Banque mondiale, assortie de consultations avec des membres de l'OSCAL et du CPC; ii) en Europe auprès de l'UNESCO; iii) en Afrique auprès de l'OMS (Harare), du PNUE et de la CEA);
- Consultations avec les hauts fonctionnaires et les coordonnateurs résidents des cinq à huit pays les mieux familiarisés avec l'Initiative spéciale – par exemple ceux qui ont accueilli des séminaires. Ces consultations pourront se faire par téléphone et/ou de vive voix si des visites sur le terrain sont jugées utiles et possibles;
- Consultations à New York avec deux ou trois membres du CPC, dont le Président du Groupe Afrique;
- Consultations avec les membres du secrétariat de l'Initiative spéciale et de l'OSCAL;
- Entretiens avec les personnes les mieux informées sur la conception initiale de l'Initiative spéciale.

Les experts commenceront leurs travaux en février 2001. Ils rendront leur rapport aux coprésidents du Comité directeur du CAC pour l'Initiative spéciale la première semaine d'avril au plus tard, pour transmission à la Vice-Secrétaire générale de l'ONU. Ce rapport sera soumis au CPC par les soins de l'OSCAL (DAES).

## **Bibliographie**

### **I. Documents de base**

1. Charte de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique (mars 1996)

### **II. Documents de fond**

2. Document d'analyse de la CEA sur l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique (novembre 1997)
3. Document de la CEA sur le cadre d'application de l'Initiative au niveau des pays (novembre 1997)
4. Document établissant la liste des questions à examiner au cours de la réunion des participants à l'Initiative (février 1998)
5. Document de la CEA sur la coordination et la collaboration entre les organismes des Nations Unies aux niveaux régional et sous-régional en Afrique (mars 1999)
6. Document de la CEA sur le rôle du système des Nations Unies en Afrique (novembre 1999)
7. Rapport des coprésidents du Comité administratif de coordination à l'intention de la Vice-Secrétaire générale (juin 1999)
8. Document d'information de la CEA sur le nouveau Pacte mondial (février 2001)

### **III. Réunions du Comité directeur – comptes rendus**

9. Deuxième réunion du Comité directeur du Comité administratif de coordination (mai 1995)
10. Troisième réunion du Comité directeur du Comité administratif de coordination (juillet 1995)
11. Quatrième réunion du Comité directeur du Comité administratif de coordination (mai 1996)
12. Cinquième réunion du Comité directeur du Comité administratif de coordination (septembre 1996)
13. Sixième réunion du Comité directeur du Comité administratif de coordination (avril 1997)
14. Septième réunion du Comité directeur du Comité administratif de coordination (avril 1998)
15. Huitième réunion du Comité directeur du Comité administratif de coordination (mars 1999)

### **IV. Réunions consultatives régionales annuelles – procès-verbaux**

16. Première réunion de coordination régionale annuelle (mars 1999)
17. Deuxième réunion consultative régionale annuelle (juin 2000)

**V. Réunions techniques et rapports sectoriels**

18. Rapport sur l'infrastructure d'information et de communication (mai 1996)
19. Réunion sur les stratégies en matière de santé (août 1996)
20. Rapport sur les stratégies en matière de santé (septembre 1996)
21. Réunion sur l'éducation, la santé, l'eau et les questions intersectorielles (mars 1997)
22. Réunion sur l'éducation et la gestion des affaires publiques (septembre 1997)
23. Réunion sur les stratégies de mobilisation des ressources (septembre 1998)
24. Réunion sur la santé (octobre 1998)
25. Rapport sur l'éducation de base (avril 1999)
26. Rapport sur le Programme d'action de lutte contre la pauvreté (novembre 1999)
27. Réunion sur l'eau (mars 2000)

**VI. Rapports d'activité annuels du Comité du programme et de la coordination et autres rapports du Comité**

28. Rapport d'activité sur l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique (mai 1997)
29. Rapport sur le plan d'action à l'échelle du système (mai 1997)
30. Rapport d'activité sur l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique (mai 1998)
31. Rapport d'activité sur l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique (avril 1999)
32. Rapport d'activité sur l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique (mai 2000)

**VII. Autres réunions**

33. Comité administratif de coordination (octobre 1994-décembre 1999)
34. Réunion relative à l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique (février 1998)
35. Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement (avril 2000)

**VIII. Messages du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies**

36. Boutros Boutros-Ghali (février 1995)
37. Kofi Annan (mars 1998)

**IX. Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90**

38. Charte du Nouvel ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 (décembre 1991)
39. Évaluation du Corps commun d'inspection (1995)
40. Rapports d'évaluation à mi-parcours (août, septembre 1996)
41. Rapports d'activité (septembre 1998, septembre 2000)

**X. Autres documents de l'ONU**

42. Rapport du Secrétaire général sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique (avril 1998)
43. Déclaration du Millénaire (septembre 2000)

## Liste des personnes interrogées

Ruth Abraham, Groupe des Nations Unies pour le développement

Radhia Achouri, Mission permanente de la Tunisie auprès de l'Organisation des Nations Unies

Rafeudin Ahmed, ancien administrateur assistant au PNUD

Bisrat Aklilu, Directeur exécutif adjoint, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

K. Y. Amoako, Secrétaire exécutif, CEA

Julius Andregg, Mission permanente de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies

J. Victor Angelo, coordonnateur résident du système des Nations Unies au Zimbabwe

Alione Badiane, Administrateur régional en chef, Habitat

Ibrahima Bah-Lalya, UNESCO

Beryl Bentley-Anderson, Mission permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies

Robert Berg, ancien membre de l'équipe technique de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique, actuellement consultant auprès de la CEA

Karima Ben Soltane Bounemra, Directrice, Division des services d'information pour le développement, CEA

Keith Brown, Administrateur assistant adjoint, USAID

Richard Carey, Directeur par intérim de la coopération pour le développement, OCDE

Tirirai I. Chivore, coordonnateur résident du système des Nations Unies au Kenya

Aenbeas Chuma, Bureau du PNUD à Maputo

Aissatou Cisse-Yao Tao, Bureau du PNUD à Abidjan

Siaka Coulibali, Bureau du PNUD à Abidjan

Adama Coulibaly, Bureau du PNUD à Conakry

John Cuddy, Directeur de la Division du commerce international, CNUCED

Hans d'Orville, Directeur du Bureau de la planification stratégique, UNESCO

Peter da Costa, Conseiller principal en communication, CEA

Idrissa Dante, responsable du Secrétariat commun pour la coordination de l'aide, Gouvernement malien

Emmanuel de Casterle, coordonnateur résident du système des Nations Unies au Mozambique

Nitin Desai, Secrétaire général adjoint, Organisation des Nations Unies

Zephirin Diabré, Administrateur adjoint, PNUD

Sekouba Diarra, conseiller technique, Ministère de l'économie et des finances, Gouvernement malien

Assitan Diarra-Thioune, Bureau du PNUD à Dakar

Stephen Donkor, conseiller sur les questions relatives à l'eau, CEA

Halifa O. Drammeh, PNUE

A. M. Dualeh, Banque africaine de développement

Ayman Elgamal, Mission permanente de l'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies

Jean-Claude Faure, Président du Comité d'aide au développement, OCDE

Makane Faye, CEA

Sally Fegan-Wyles, coordonnateur résident du système des Nations Unies en Tanzanie

Louise Fréchette, Vice-Secrétaire générale, Organisation des Nations Unies

Birger Fredriksen, Directeur, Développement humain, Région Afrique, Banque mondiale

Ibrahim Gambari, Secrétaire général adjoint et Conseiller chargé de fonctions spéciales en Afrique auprès du Secrétaire général, Organisation des Nations Unies

T. N. Gathaara, Bureau du PNUD à Nairobi

Manuela Gonçalves, Bureau du PNUD à Maputo

G. E. Gondwe, Directeur, Département Afrique, FMI

Trevor Gordon-Somers, ancien Directeur, Secrétariat de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique, PNUD

Emmanuel Goued Njayick, Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés

Mohamed Lamine Haidara, chef, Section d'exécution des projets, Gouvernement malien

Gregory Hancock, Banque mondiale

Ashgar Husain, Directeur, Division pour la reconstruction et le développement des systèmes éducatifs, UNESCO

N. Andriamiseza Ingarao, spécialiste des programmes, UNESCO

Abdoulie Janneh, Administrateur assistant, PNUD

Edward V. K. Jaycox, ancien Vice-Président, Banque mondiale

Ellen Johnson Sirleaf, ancien Administrateur assistant, PNUD

Abraham Joseph, Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés

Fernandes Juliao, Administrateur chargé de la coopération avec les organismes des Nations Unies, Gouvernement mozambicain

F. K. Kadasia, Secrétaire adjoint, Ministère des finances et de la planification, Gouvernement kényen

Mats Karlsson, Vice-Président, Banque mondiale

Gladson Kayira, Bureau du PNUD à Addis-Abeba

Collen Vixen Kelapile, Mission permanente du Botswana auprès de l'Organisation des Nations Unies

Abdalla Khalid, Mission permanente de la Jamahiriya arabe libyenne auprès de l'Organisation des Nations Unies

Arend Kouwenaar, Département Afrique, FMI

Zemenay Lakew, Conseiller principal en matière de programmes, Secrétariat de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique, PNUD

Mary Louise Kearney, Directrice, Relations avec les commissions nationales, UNESCO

Jacques Loup, Directeur adjoint, Bureau pour l'Afrique, PNUD

Vivian Lowery-Derryck, ancien Administrateur assistant, USAID

Issoufi Maiga, Secrétaire permanent, Ministère de l'économie et des finances, Gouvernement malien

Sverd Madsen, Bureau du PNUD à Maputo

Elene Makonnen, Conseiller principal en matière de programmes, CEA

Belmiro Malata, Directeur, Ministère des affaires étrangères et de la coopération, Gouvernement mozambicain

Mekonnen Manyazewal, Vice-Ministre, Ministère de l'économie et de la coopération pour le développement, Gouvernement éthiopien

L. Matsvayi, Directeur adjoint, Coordination de l'aide, Ministère des finances, Gouvernement zimbabwéen

Christina Matusse, chef, Département de macroéconomie, Ministère de la planification et des finances, Gouvernement mozambicain

Fritz Meijndert, Conseiller, Coopération pour le développement, OCDE

Anne Merchant, Mission permanente de la Norvège auprès de l'Organisation des Nations Unies

Orega Ndiaye, Directeur, Unité de la coopération, Banque africaine de développement

Theodore Nkodo, Directeur, Opérations centrales, Banque africaine de développement

Bernard Ntegeye, Coordonnateur, Secrétariat de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique, PNUD

James Nxumalo, Directeur, Division de la gestion du développement, CEA

Samuel Nyambi, coordonnateur résident du système des Nations Unies en Éthiopie

Ohene Nyanin, responsable, Groupe du partenariat, Région Afrique, Banque mondiale

Ernest Nzekio, ancien Conseiller principal, Secrétariat de l'Initiative spéciale, PNUD

Eloho Otobo, responsable de l'analyse des politiques, CEA

Halidou Ouedraogo, économiste adjoint de première classe, CEA

Ahmedou Ould-Abdallah, Secrétaire exécutif, Coalition mondiale pour l'Afrique

Marie Poirier, Bureau du PNUD à Maputo

Sadig Rasheed, ancien membre de l'équipe technique de l'Initiative spéciale, actuellement Directeur de la Division des programmes, UNICEF

Mohamed Rhazaoui, Représentant résident, Bureau du PNUD à Dakar

Robertine Rounimahary, UNESCO

François Rumeci, UNICEF

Papa Ousmane Sakho, Département Afrique, FMI

Soumana Sako, Secrétaire exécutif, Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique

Mamadou Samb, Conseiller principal, Ministère de l'économie et des finances, Gouvernement sénégalais

Ibrahim Samba, Directeur du Bureau régional pour l'Afrique, OMS

Alissabatou Sanoussi Goune, Bureau du PNUD à Bamako

Kaisa Savolainen, Directeur, Promotion de la qualité de l'éducation, UNESCO

Ahmed Sayyad, Secrétaire général adjoint par intérim aux relations extérieures, UNESCO

Georgia Shaver, Bureau du PNUD à Maputo

Mandé Sidibe, Premier Ministre, Gouvernement malien

Sidiki Lamine Sow, Directeur adjoint à la coopération internationale, Ministère des affaires étrangères, Gouvernement malien

James Gustave Speth, ancien Administrateur, PNUD

Yvettes Stevens, Coordonnateur, Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés

Heidi Swindells, Groupe des Nations Unies pour le développement

Aboubacry Tall, UNICEF

Nouréini Tidjani-Serpos, Sous-Directeur général, UNESCO

Saidou Toure, Secrétaire permanent, Ministère des relations avec les assemblées, Gouvernement sénégalais

Rokiatou Traore, Directeur de la coopération internationale, Ministère des affaires étrangères, Gouvernement malien

Peter Vador, Bureau du PNUD à Maputo

Hinshinichi Yamamaka, Mission permanente du Japon auprès de l'Organisation des Nations Unies

Mohammad Yusuf, Mission permanente de la Tanzanie auprès de l'Organisation des Nations Unies

René Zapata, UNESCO

## Domaines d'intervention prioritaires initiaux et organismes partenaires

### Coopération pour la mise en oeuvre de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique

<i>Domaines d'intervention prioritaires</i>	<i>Organismes coopérants</i>
1. Approvisionnement durable et équitable en eau	PNUE*, PNUD, FAO, UNICEF, Banque mondiale, CEA, OMS, ONUDI, OMM, Communauté de développement de l'Afrique australe, UNESCO
2. Approvisionnement des ménages en eau	UNICEF*, OMS*, PNUD*, Banque mondiale*, UNESCO
3. Évaluation des ressources en eau douce	OMM*, UNESCO
4. L'eau au service de la production vivrière	FAO*, PNUD, PAM, CEA, Banque mondiale, FIDA, DDSMS, PNUE
5. Dégradation des sols et lutte contre la désertification	FAO*, PNUD, FIDA, UNESCO, PNUE
6. Amélioration de la qualité des sols	FAO*, UNESCO, ONUDI
7. Sécurité alimentaire, l'accent étant mis sur les femmes	FAO*, PAM, UNIFEM, FIDA, UNICEF
8. Consolidation de la paix, règlement des conflits et réconciliation nationale :	
a. Renforcement des capacités de l'OUA dans le domaine de la consolidation de la paix	PNUD*, Haut Commissariat aux droits de l'homme
b. Renforcement de la société civile au service de la paix	CEA*, PNUD*
c. Communications au service de la paix	UNESCO*, PNUD, UNICEF, FAO
9. Renforcement des capacités institutionnelles	PNUD*, CEA, Banque mondiale, Haut Commissariat aux droits de l'homme
10. Renforcement de la société civile au service du développement (y compris la consolidation de la paix)	CEA*, PNUD, UNESCO
11. L'informatique au service du développement	Banque mondiale*, CEA*, UNESCO, CNUCED, UIT, ONUDI
12. Partenariat avec l'Afrique dans le cadre de la coopération Sud-Sud	CEA*, CEPALC, CESAP, CNUCED, Département de la coordination des politiques et du développement durable, UNESCO, ONUDI
13. Éducation de base pour tous les enfants d'Afrique	Banque mondiale*, UNESCO*, UNICEF, OMS, FNUAP, PNUD
14. Réforme du secteur de la santé	Banque mondiale*, OMS*, UNICEF, UNESCO, PNUD, FNUAP
15. Réduction de la pauvreté grâce à la promotion du secteur non structuré et des activités génératrices d'emplois	CEA*, OIT*, PNUD, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Banque mondiale, ONUDI, UNESCO, FIDA, FAO, PAM
16. Promotion des systèmes de subsistance dans les zones écologiquement marginales	PNUD*, BNUS*, FAO, PAM, FIDA
17. Allègement substantiel de la dette	PNUD*
18. Nouveaux partenariats en vue d'une coopération plus efficace pour le développement :	
a. Instances régionales orientées vers des objectifs spécifiques	Banque mondiale*, PNUD*
b. Programmes nationaux orientés vers des objectifs spécifiques	Banque mondiale*, PNUD*

c. Élargissement de la participation aux groupes consultatifs	Banque mondiale*, PNUD*
19. Accès aux marchés et débouchés	PNUD*, OMC*, ONUDI, FAO, CEA, Banque mondiale, Banque africaine de développement, PNUD, CCI, UNESCO
20. Mobilisation des ressources internes	Banque mondiale*, CEA

---

*Source* : Charte de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique

\* Organisme chef de file

## Coopération pour la mise en oeuvre de l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique

<i>Domaines d'intervention prioritaires</i>	<i>Organismes chefs de file</i>	<i>Organismes coopérants</i>
<b>1. Eau</b>		
a. Approvisionnement durable et équitable en eau	Banque mondiale, PNUE	PNUD, FAO, UNICEF, CEA, OMS, ONUDI, OMM, Communauté de développement de l'Afrique australe, UNESCO
b. Approvisionnement des ménages en eau	Banque mondiale, PNUE	UNICEF, OMS, PNUD, UNESCO, Habitat
c. Évaluation des ressources en eau douce	Banque mondiale, PNUE	OMM, UNESCO, AIEA
d. L'eau au service de la production vivrière	Banque mondiale, PNUE	FAO, PNUE, PAM, CEA, FIDA, DDSMS, OMM, AIEA
<b>2. Sécurité alimentaire</b>		
a. Dégradation des sols et lutte contre la désertification	FAO	PNUD, FIDA, UNESCO, PNUE, OMM, AIEA
b. Amélioration de la qualité des sols	FAO	UNESCO, ONUDI, PNUE, AIEA
c. Sécurité alimentaire, l'accent étant mis sur les femmes	FAO	PAM, UNIFEM, FIDA, UNICEF
<b>3. Conduite des affaires publiques</b>		
a. Consolidation de la paix, règlement des conflits et réconciliation nationale :		
i. Renforcement des capacités de l'OUA dans le domaine de la consolidation de la paix	PNUD, CEA	HCR
ii. Renforcement de la société civile au service de la paix	PNUD, CEA	UNESCO, UNICEF
iii. Communications au service de la paix	PNUD, CEA	UNESCO, UNICEF, FAO
b. Renforcement des capacités institutionnelles	PNUD, CEA	OIT, Banque mondiale, Haut Commissariat aux droits de l'homme, UNESCO, PNUE, HCR
c. Renforcement de la société civile au service du développement (y compris la consolidation de la paix)	PNUD, CEA	UNESCO, Département de la coordination des politiques et du développement durable, OIT, UNICEF
<b>4. L'informatique au service du développement</b>	Banque mondiale, CEA, ONUDI, UNESCO	Département de la coordination des politiques et du développement durable, CNUCED, UIT
<b>5. Partenariat avec l'Afrique dans le cadre de la coopération Sud-Sud</b>	CEA	CEPALC, CESAP, CNUCED, Département de la coordination des politiques et du développement durable, UNESCO, ONUDI, PNUD
<b>6. Éducation de base pour tous les enfants d'Afrique</b>	Banque mondiale, UNESCO	UNICEF, OMS, FNUAP, PNUD, PAM, OIT
<b>7. Réforme du secteur de la santé</b>	Banque mondiale, OMS	UNICEF, UNESCO, PNUD, FNUAP
<b>8. Réduction de la pauvreté grâce à la promotion du secteur non structuré et des activités génératrices d'emplois</b>	CEA, OIT	PNUD, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Banque mondiale, ONUDI, UNESCO, FIDA, FAO, PAM
<b>9. Promotion des systèmes de subsistance dans les zones écologiquement marginales</b>	PNUD, BNUS	FAO, PAM, FIDA, PNUE
<b>10. Allègement substantiel de la dette</b>	FMI, Banque mondiale	PNUD, UNICEF, UNESCO, CNUCED, OMC

<i>Domaines d'intervention prioritaires</i>	<i>Organismes chefs de file</i>	<i>Organismes coopérants</i>
<b>11. Nouveaux partenariats en vue d'une coopération plus efficace pour le développement :</b>		
a. Instances régionales orientées vers des objectifs spécifiques	Banque mondiale, PNUD	
b. Programmes nationaux orientés vers des objectifs spécifiques	Banque mondiale, PNUD	UNICEF
c. Élargissement de la participation aux groupes consultatifs	Banque mondiale, PNUD	
<b>12. Accès aux marchés et débouchés</b>	CNUCED	PNUD, OMC, ONUDI, FAO, CEA, Banque africaine de développement, Banque mondiale, CCI, UNESCO, FMI, OACI
<b>13. Mobilisation des ressources internes</b>	Banque mondiale, FMI	CEA

## Domaines d'intervention prioritaires révisés et organismes partenaires

<i>Domaines d'intervention prioritaires</i>	<i>Organismes coordonnateurs</i>	<i>Organismes coopérants</i>
<b>1. Eau</b>		
a. Approvisionnement durable et équitable en eau	Banque mondiale, PNUE	PNUD, FAO, UNICEF, CEA, OMS, ONUDI, OMM, Communauté de développement de l'Afrique australe, UNESCO
b. Approvisionnement des ménages en eau	Banque mondiale, PNUE	UNICEF, OMS, PNUD, UNESCO, Habitat
c. Évaluation des ressources en eau douce	Banque mondiale, PNUE	OMM, UNESCO, AIEA
d. L'eau au service de la production vivrière	Banque mondiale, PNUE	FAO, PNUD, CEA, FIDA, DDSMS, OMM, AIEA
<b>2. Sécurité alimentaire</b>		
a. Dégradation des sols et lutte contre la désertification	FAO	PNUD, FIDA, UNESCO, PNUE, OMM, AIEA
b. Amélioration de la qualité des sols	FAO	UNESCO, ONUDI, PNUE, AIEA
c. Sécurité alimentaire, l'accent étant mis sur les femmes	FAO	PAM, UNIFEM, FIDA, UNICEF, FNUAP
<b>3. Conduite des affaires publiques</b>		
a. Consolidation de la paix, règlement des conflits et réconciliation nationale :		
i. Renforcement des capacités de l'OUA dans le domaine de la consolidation de la paix	PNUD, CEA	Haut Commissariat aux droits de l'homme
ii. Renforcement de la société civile au service de la paix	PNUD, CEA	UNESCO, UNICEF
iii. Communications au service de la paix	PNUD, CEA	UNESCO, UNICEF, FAO
b. Renforcement des capacités institutionnelles	PNUD, CEA	OIT, Banque mondiale, Haut Commissariat aux droits de l'homme, UNESCO, PNUE
c. Renforcement de la société civile au service du développement (y compris la consolidation de la paix)	PNUD, CEA	UNESCO, Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés, OIT, UNICEF, FNUAP
<b>4. L'informatique au service du développement</b>	CEA	Département de la coordination des politiques et du développement durable, CNUCED, UIT, Banque mondiale, OMPI, UNESCO, ONUDI
<b>5. Partenariat avec l'Afrique dans le cadre de la coopération Sud-Sud</b>	CEA	CEPALC, CESAP, CNUCED, Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés, UNESCO, ONUDI, PNUD
<b>6. Education de base pour tous les enfants d'Afrique</b>	Banque mondiale, UNESCO	UNICEF, OMS, FNUAP, PNUD, PAM, OIT
<b>7. Réforme du secteur de la santé</b>	Banque mondiale, OMS	UNICEF, UNESCO, ONUSIDA, PNUD, FNUAP
<b>8. Réduction de la pauvreté grâce à la promotion du secteur non structuré et des activités génératrices d'emplois, notamment dans les établissements humains</b>	CEA, OIT, Habitat, PNUD	Bureau du Coordonnateur spécial pour l'Afrique et les pays les moins avancés, Banque mondiale, ONUDI, UNESCO, FIDA, FAO, PAM, FNUAP, PNUCID
<b>9. Environnement et développement durable, y compris les modes de subsistance viables</b>	PNUD, PNUE	FAO, PAM, FIDA, Habitat, ECAM, OMI, FNUAP, ONUDI
<b>10. Allègement substantiel de la dette</b>	FMI, Banque mondiale	PNUD, UNICEF, UNESCO, CNUCED, OMC

<i>Domaines d'intervention prioritaires</i>	<i>Organismes coordonnateurs</i>	<i>Organismes coopérants</i>
<b>11. Nouveaux partenariats en vue d'une coopération plus efficace pour le développement :</b>		
a. Programmes nationaux orientés vers des objectifs spécifiques	Banque mondiale, PNUD	UNICEF
b. Élargissement de la participation aux groupes consultatifs	Banque mondiale, PNUD	
<b>12. Accès aux marchés</b>	CNUCED	PNUD, OMC, ONUDI, FAO, CEA, Banque africaine de développement, Banque mondiale, CCI, UNESCO, FMI, OACI
<b>13. Mobilisation des ressources internes</b>	Banque mondiale, FMI	CEA
<b>14. Coopération régionale et intégration économique</b>	CEA	CNUCED, OACI
<b>15. Diversification de l'économie</b>	CNUCED, CEA	ONUDI
<b>16. Prise en compte des questions d'égalité entre les sexes dans le cadre du développement</b>	CEA, UNIFEM	PNUD, FNUAP
<b>17. Prise en compte des questions concernant la population dans le cadre du développement</b>	FNUAP	CEA, PNUD, UNIFEM

Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique, 15 juin 1999

## Synthèse des réponses au questionnaire envoyé aux coordonnateurs résidents

On a posé pour principe que les réponses au questionnaire remis aux coordonnateurs résidents du système des Nations Unies resteraient anonymes. La synthèse ci-dessous ne présente donc que des données statistiques établies à partir des 17 réponses reçues.

On a demandé aux coordonnateurs résidents s'ils connaissaient bien l'Initiative et s'ils étaient en relation avec le Secrétariat de l'Initiative. Ils ont également été interrogés sur l'opinion qu'ils portaient sur :

- L'utilité générale de l'Initiative à l'échelon des pays;
- L'utilité spécifique des priorités sectorielles de l'Initiative;
- L'utilité éventuelle de l'Initiative si divers aménagements lui étaient apportés;
- Le maintien de l'Initiative si celle-ci faisait l'objet d'aménagements.

Les participants n'ont pas nécessairement répondu à toutes les questions. Par ailleurs, les réponses données se prêtaient parfois difficilement à un classement. Toutefois, certaines tendances se sont clairement dessinées.

Dans le tableau qui suit, la première colonne correspond à la question posée, la seconde dénombre le nombre de réponses positives données à la question, la troisième le nombre de réponses plutôt positives et la quatrième le nombre de réponses négatives.

<i>Question</i>	<i>Oui</i>	<i>Réponses plutôt positives</i>	<i>Non</i>
Connaissez-vous bien l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique?	13	3	1
De manière générale, sert-elle les objectifs du programme de pays dont vous avez la charge?	1	4	12
Les priorités sectorielles de l'Initiative servent-elles votre programme?	2		15
L'Initiative pourrait-elle gagner en utilité si on y apportait des aménagements?	12		5
Si l'Initiative évoluait dans le sens que vous préconisez, devrait-on la poursuivre?	4		10

Il importe de noter que la plupart des coordonnateurs résidents ont répondu de manière constructive à la question portant sur les aménagements à apporter à l'Initiative. Un certain nombre ont cependant précisé qu'ils craignaient que l'Initiative n'absorbe les ressources nécessaires à l'application du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, lequel est perçu comme le mécanisme convenant le mieux à la coordination des programmes du système des Nations Unies dans les pays. Certains des participants qui ont proposé des aménagements ont dit toutefois préférer que l'on mette un terme à l'Initiative, même si ces aménagements prenaient effet.

## Curriculum vitae des évaluateurs

**Harris Mule** est un économiste spécialiste des questions de développement et de l'analyse des politiques économiques. Il a fait une brillante carrière, aussi bien en qualité de fonctionnaire que de consultant, à la Banque africaine de développement, à l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, à la Banque mondiale et dans d'autres organisations. Il a été Président adjoint du Fonds international de développement agricole de 1990 à 1991, après une longue période au poste de Secrétaire permanent au Ministère des finances et de la planification au Kenya. M. Mule avait auparavant occupé d'autres fonctions à responsabilité au Ministère, notamment en qualité d'économiste en chef. Il a travaillé avec la Fondation africaine pour le renforcement des capacités, le Consortium pour la recherche économique en Afrique, Transparency International, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social et l'Université des Nations Unies. Il est titulaire de diplômes en administration des entreprises, en économie et en planification du développement délivrés par les universités de Denver et de Harvard.

**Kerfalla Yansane** est consultant auprès de la Banque africaine de développement, de la Commission économique pour l'Afrique, du Fonds monétaire international, du Programme des Nations Unies pour le développement, de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales. Il a été Gouverneur de la banque centrale de Guinée de 1986 à 1996 à un moment charnière de la transition vers l'économie de marché et de la restructuration du secteur financier guinéen. À ce titre, il a été Gouverneur suppléant de la Banque africaine de développement, du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale et Gouverneur de la Banque islamique de développement. Avant d'entrer au service de l'État, il a été professeur d'économie à l'université de Paris et de Dakar. Il est Vice-Président du Consortium pour la recherche économique en Afrique et membre du groupe de consultation sur les politiques du Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres. M. Yansane a publié plusieurs ouvrages consacrés aux ressources monétaires et au système bancaire en Afrique. Il est titulaire d'un doctorat de la Sorbonne et d'un diplôme en économie et finances de l'Institut d'études politiques de Paris.

**James Michel** a longuement travaillé dans la fonction publique américaine et à l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il a occupé les fonctions de conseiller juridique et de secrétaire adjoint aux affaires panaméricaines au Département d'État américain. Il a ensuite servi comme Ambassadeur au Guatemala avant de rejoindre les rangs de l'Agency for International Development des États-Unis (USAID) en qualité d'administrateur assistant pour l'Amérique latine et les Caraïbes, puis d'Administrateur adjoint par intérim et d'Administrateur par intérim. De 1994 à 1999, il a présidé le Comité d'aide au développement de l'OCDE où il a chapeauté les initiatives internationales tendant à coordonner les politiques d'assistance des principaux donateurs. En 1999, il a réintégré USAID comme conseiller. Il a quitté la fonction publique à la fin de 2000 pour devenir consultant indépendant sur les questions de coopération internationale dans le domaine du développement. Il est titulaire d'un diplôme en droit de l'Université de Saint-Louis.