

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

BUREAU DE DAKAR

SEMINAIRE SUR L'EXECUTION NATIONALE

ROLE ET MANDAT DU PNUD

D2

SOMMAIRE

Introduction

A. La place et la responsabilité du PNUD

- Le mandat du PNUD
- La coordination de l'Aide
- La mobilisation de financement
- Le transfert de technologie

B. Les instruments d'intervention

- Le CIP
- Les programmes régionaux
- Les programmes spéciaux
- Les Tables Rondes
- Les Agences d'exécution
- L'O.P.S

C. Le renforcement de la capacité de soutien à la transformation économique

- a) les nouvelles initiatives du PNUD
 - le NATCAP
 - l'ACBI
 - les SAPAM...

- b) le réseau d'unités d'Analyse Economique

D. Les nouvelles approches d'exécution

- La décentralisation
- L'approche programme
- L'exécution nationale

ROLE ET MANDAT DU PNUD

INTRODUCTION

1. Le PNUD, organe subsidiaire de l'Assemblée Générale, a pour rôle d'appuyer les efforts déployés pour la promotion des pays en développement en leur fournissant une assistance technique ciblée.

2. Le mandat du PNUD est sa raison d'être originelle et l'instrument juridique qui l'autorise à administrer sous la responsabilité du Conseil d'Administration et de l'Administrateur, les fonds et contributions volontaires des Gouvernements et de les utiliser avec le maximum d'efficacité et d'efficience pour promouvoir le développement économique et social de ces pays.

Cette première définition doit être considérée dans le contexte de l'action multilatérale au service de la stratégie internationale du développement.

3. Quelques observations préliminaires doivent être faites :

i. Le mandat du PNUD s'est toujours exercé dans le sens d'une recherche de cohérence et d'un esprit d'association dans le système des Nations Unies pour le développement et se traduit par la réalisation du consensus autour de deux éléments

. le cycle de coopération des N.U. pour le développement comme cadre de référence.

. l'association formée entre le PNUD, les Gouvernements et les Organismes des N.U. pour en assurer la réalisation pratique.

ii. L'exercice d'un tel mandat exige une capacité critique de financement, de coordination et de direction. Sur ce plan le PNUD a tenté de répondre, d'une décennie à l'autre, aux besoins des pays en développement en mobilisant des ressources croissantes pour les allouer avec un souci d'objectivité et de neutralité.

iii. S'il est une orientation générale qui rend compréhensive la raison d'être du PNUD c'est la responsabilité - dont le Conseil Economique et Social l'a investi et qu'il assume - de garantir que les fonds ont bien été utilisés pour renforcer les capacités et compétences nationales des pays en développement bénéficiaires, dans le cadre de l'exécution nationale des projets et programmes.

iv. Face à l'éclatement d'une véritable crise de capacités institutionnelles et des ressources humaines, le système des Nations-Unies a dû réexaminer l'entreprise du développement et de l'assistance sous l'angle du renforcement de la capacité de soutien à la transformation économique à l'aide de nouvelles approches d'exécution.

3. En réalité la question du rôle du PNUD se ramène à celle de l'adaptation de ses moyens d'exercer sa responsabilité aux fins d'accélérer le développement économique et social des pays en développement.

4. Les objectifs sont assez spécifiés :

- . l'assistance technique doit tendre à promouvoir une auto-suffisance accrue dans les pays en développement.
- . les activités visent à appuyer les efforts qui font les pays en développement pour mettre en commun les moyens dont ils disposent et l'expérience acquise.
- . les ressources doivent être utilisées de la façon la plus rationnelle et la plus efficace possible afin d'avoir un impact maximum sur le développement économique et social des pays en développement intéressés.

A - LA PLACE ET LA RESPONSABILITE DU PNUD

1°) La responsabilité

5. Sous l'autorité du Conseil Economique et social et de l'Assemblée Générale, le PNUD est administré par un Conseil d'Administration ; son personnel est dirigé par un Administrateur.

Le Conseil Economique et Social est responsable de la formulation des règles et principes généraux applicables à la gestion des opérations du PNUD. L'Assemblée Générale fixe la politique d'ensemble, formule des recommandations au Conseil d'Administration qui arrête l'orientation générale des politiques du PNUD. Il veille à l'utilisation efficace des ressources pour promouvoir le développement économique et social.

Conformément aux directives de l'Assemblée Générale, l'Administrateur dirige le PNUD ; il est pleinement responsable et est comptable devant le Conseil d'Administration de tous les aspects des opérations du PNUD.

6. Le mandat du PNUD s'exerce dans le cadre d'une association avec les Gouvernements et les Organisations des Nations Unies en ce qui concerne la coopération technique ; chaque partenaire assure une fonction pour la mise en oeuvre du programme de coopération :

- le Gouvernement décide des priorités et des objectifs du programme du pays et assume la responsabilité générale de la gestion des projets.
- le PNUD l'assiste pour mettre au point le programme et le gérer ; il exerce le rôle de direction de l'action entreprise par le Système des Nations-Unies, et il assume pleinement la responsabilité de la bonne utilisation des fonds disponibles. L'accord de base type définit les obligations et les contributions qui incombent aux gouvernements bénéficiaires et au PNUD.
- Les Organisations du système jouent le rôle d'agent d'exécution, donnent leur avis au PNUD sur la mise en oeuvre de tous les projets. La répartition des responsabilités et les conditions qui fondent les rapports entre le PNUD et les Agences sont énoncés dans l'accord de base type qui les lie.

7. Mais le statut d'Agent d'exécution n'est pas exclusif aux Organisations précitées. Le PNUD peut également confier aux Gouvernements bénéficiaires la responsabilité d'exécuter les projets ; il peut lui même les exécuter par l'intermédiaire de son Bureau des Services d'Appui aux Projets (OPS) : il peut aussi recourir à des ONG.

8. Le mandat du PNUD a été spécifié par le consensus approuvé en 1970 par le Conseil d'Administration du PNUD dont l'Etude sur la capacité du système des Nations Unies (Rapport Jackson) constituant la toile de fonds en même temps qu'elle fondait le processus de programmation en tant que cadre de référence cohérent et de moyen de coordination de la coopération technique par le PNUD.

9. L'exercice du mandat du PNUD ne peut cependant être crédible et s'opérer avec autorité que dans la mesure où il assure un contrôle direct du financement global et de l'assistance technique.

Si au début des années 70 le PNUD était l'organisme central du financement, à partir de 1987, l'apport du PNUD aux organisations est devenu moins important que leurs ressources ordinaires. Parallèlement les besoins croissants des Gouvernements en matière d'analyse sectorielle et de programmation ne pouvaient être satisfait par les fonctions contractuelles d'exécution des projets dans lesquels les agences d'exécution se cantonnaient.

A mesure que les agences d'exécution se diversifiaient leurs sources de financement et que les Gouvernements exécutaient des projets, l'intervention du PNUD dans l'exécution, directement ou à travers l'OPS prenait de l'importance.

10. La diffusion des responsabilités opérationnelles dans la pratique entre les différents partenaires a conduit l'Assemblée Générale à énoncer clairement la place et la responsabilité de chacun, dans le cadre de l'exécution nationale. Les gouvernements exercent une responsabilité d'ensemble sur l'exécution des projets. Le PNUD préserve sa responsabilité financière en matière d'examen et d'approbation des projets.

2. Le financement du développement et les transferts de technologies

11. Le PNUD mobilise des fonds auprès des Gouvernements dont les contributions varient selon :

- que leur utilisation n'est assortie d'aucune restriction.
- qu'elles sont versées par les gouvernements bénéficiaires pour couvrir les dépenses locales ou
- qu'elles sont affectées spécifiquement à tel ou tel pays.

Quand elles sont volontaires, elles sont annoncées, le plus souvent à l'occasion des conférences annuelles pour les annonces.

Elles peuvent aussi être constituées de dons sous réserve de l'accord du Conseil d'Administration au delà de 25.000 USD.

12. Les Gouvernements peuvent contribuer en espèces, en nature. Ils peuvent contribuer volontairement aux dépenses des programmes et aux dépenses locales des bureaux extérieurs.

Pour mobiliser efficacement les ressources le PNUD distribue chaque année une Liste Annotée des Projets (LAP) recueillie par les Représentants Résidents à partir de fiches de projets récapitulatives standards. Le Groupe de la mobilisation des ressources soumet la brochure aux donateurs pour susciter leur intérêt dans un cofinancement.

13. Les sommes reçues servent à alimenter aussi bien les fonds d'intervention du PNUD que les fonds administrés et les programmes associés. En 1990 elles s'élevaient à 1.326 milliards US \$ contre 700 millions en 1987. En guise de comparaison, on peut noter que l'ensemble des dépenses au titre des activités opérationnelles du Système des Nations Unies (PNUD, FNUAP, UNICEF, PAM, FIDA, IDA, B.M. SFI...) s'élevaient en 1987 à 4.2 milliards USD.

14. Le coût global des projets appuyés par le PNUD représente en moyenne la moitié des ressources mobilisées pour leur exécution : le reste est à la charge des pays bénéficiaires qui paient la rémunération de leur personnel national, fournissent les locaux, les installations et les services nécessaires sur place.

15. Aider les pays à faible revenu à créer les conditions propres à mobiliser des capitaux à des fins d'investissements suppose aussi un transfert considérable de technologies, de savoir faire de programme de formation, d'équipements, de services consultatifs.

Déjà en 1969, soit trois ans après que le PNUD ait pris la succession du PEAT et du FSNU plus de 4 milliards de USD avaient été investis dans des projets, près de 800.000 personnes avaient perfectionné leur connaissance professionnelle et technique ; près d'un millier de centres de formation avaient été créés ou agrandis et plus de 70.000 bourses accordées. Depuis cette date, le PNUD a pris une ampleur plus grande que celle qui était envisagé, toute une série d'activités nouvelles financée au moyen d'arrangements de cofinancement ont vu le jour.

16. Mais le PNUD n'est plus la source de financement principale de la coopération technique multilatérale.

Les fonds extra budgétaires financent aujourd'hui plus de la moitié des activités opérationnelles.

L'aide bilatérale finance trois fois plus d'Assistance Technique que le Système des Nations Unies. Ce qui n'est pas sans conséquences pour la coordination d'ensemble des mécanismes de coopération technique et la nécessité de préserver sa neutralité et son objectivité.

3. La Coordination

17. Il est admis que la coordination de l'aide est la prérogative des gouvernements et que le Coordonnateur résident ne peut faciliter les choses que si on le lui demande. L'action du Système des Nations Unies se prête bien sûr mieux à ce travail de coordination pour le Coordonnateur Résident. A l'occasion des tables rondes, ou de réunions sur des questions de sécurité, d'administration ou d'information, etc... il exerce cette activité dans la plupart des pays.

Mais le mécanisme n'a pas souvent le caractère institutionnel sans lequel on ne voit guère comment une stratégie internationale de développement peut être appliquée. Cette lacune retient de plus en plus l'attention des Gouvernements et du Conseil d'Administration.

B - LES INSTRUMENTS D'INTERVENTION

18. Pour s'acquitter de son mandat de gestion efficace des ressources mises volontairement à sa disposition le PNUD utilise une structure bipartite : son siège et le réseau des Bureaux extérieurs.

La structure n'a pas changé depuis 1970 parce qu'elle est simple, simple et que les relations avec les Bureaux sont directes. Le Siège poursuit les objectifs généraux, d'orientation, de mobilisation de ressources, d'appui au programme opérationnel et d'exécution des décisions du Conseil d'Administration.

Les Bureaux extérieurs consacrent plus de la moitié de leur temps disponibles aux programmes du pays, aux programmes multinationaux, à l'appui à l'exécution par les Gouvernements et à la coordination.

19. Comme stipulé dans le consensus les ressources disponibles aux fins de programmation sont divisées entre les programmes des pays d'une part et les programmes multinationaux (sous régionaux, régionaux, inter régionaux et mondiaux).

Pour chacun de ces programmes un CIP est établi pour en faciliter la programmation.

L'ensemble de ces programmes constituent le programme de base.

1. Le C.I.P

20. Le C.I.P représente l'ordre de grandeur des ressources que le PNUD pourrait allouer au financement de l'assistance technique.

Le Chiffre Indicatif de Planification est établi aussi bien pour les programmes de pays que pour les autres programmes, à des fins de planification prévisionnelle et déterminé conformément à des critères fixés par le Conseil d'Administration. Il n'est en aucun cas synonyme d'engagement ferme à concurrence du total.

A titre d'exemple, pour le Vè cycle, le Conseil d'Administration a décidé que 77% des ressources seront affectées aux CIP nationaux, 16 % aux CIP multinationaux et 7 % aux ressources spéciales des activités à caractère thématique.

L'allocation des CIP nationaux se fait à 87 % pour les pays dont le PNB/habitant est inférieur ou égal à 750 USD, les autres recevant 13 %.

Les PMA recevront 55% des CIP. Le calcul des CIP se fait avec des méthodes et critères de base (population, PNB) et des critères supplémentaires dans un rapport de 75/25. La possibilité d'adopter les DTS comme unité de compte est à l'étude.

2. Les programmes régionaux et spéciaux

21. L'objectif de ces programmes est d'encourager la coopération internationale pour le développement économique et faciliter l'accès aux connaissances scientifiques accumulées dans le monde. En soutenant la recherche sur les problèmes prioritaires de développement, ces programmes aident les pays en développement dans des domaines appelant une coopération internationale.

22. Les programmes régionaux, inter-régionaux, mondiaux et spéciaux sont exécutés selon les mêmes principes que les programmes de pays. Mais ces programmes exigent par leur nature et leur ampleur une planification plus systématique qui met en relief leur lien avec les programmes nationaux. En fait, des problèmes de délimitation entre régions et secteurs rendent leur exécution délicate. Qu'ils concernent l'intégration économique régionale, les PMA le renforcement des capacités de gestion, l'emploi, le redressement de l'Afrique (PANUREDA) ils nécessitent avec davantage de ressources pour rendre leur impact plus durable et large.

De nouvelles méthodes d'élaboration et de financement doivent aussi être imaginées pour les rendre plus cohérents et plus inter-dépendants. Les questions qui transcendent les frontières nationales et sectorielles comme par exemple l'environnement, la lutte contre la pollution, l'eau, les phénomènes démographiques, le SIDA, les réfugiés, les échanges commerciaux, la dette, l'enfance et les femmes gagnent une telle importance que seule une approche multilatérale initiée par les Nations Unies serait opportune et efficace.

3. Les Agences d'exécution

23. Les Agences d'exécution des programmes et projets appuyés par le PNUD se divisent en 4 catégories :

- Organisation, organismes et commissions du Système des Nations Unies,
- Autres organisations,
- Les Gouvernements,
- Le PNUD,

Au sein du Système on trouve à la fois des agences spécialisées, des fonds spécialisés, des institutions de financement, des Commissions, des Départements, qui jouent indifféremment le rôle d'agent d'exécution, d'agent coopérant, en plus de leur mandat. Ces chevauchements nuisent parfois à la bonne exécution des Programmes et des Projets.

A l'extérieur du Système des Nations Unies et en dehors des Gouvernements, divers organismes peuvent aussi jouer le rôle d'Agence d'exécution comme par exemple les Banques régionales (BAFD, BASD, BID, BIRD, FADES ; des ONG, Universités, Centre de Recherche et de formation, Bureau d'Etudes...

Les relations des agences avec le PNUD sont déterminées par l'accord de base type ou le mémorandum d'accord contenant des dispositions identiques qu'elles ont signés.

24. Le rôle des agences d'exécution est double, d'abord constituer un centre de connaissances techniques internationalement reconnu et aussi appuyer les politiques des pays en exécutant leurs programmes et projets.

Plus spécifiquement les Agences d'exécution du Système des Nations Unies ne se limitent pas à l'exécution des projets car elles interviennent comme le stipule le consensus durant la phase de programmation, au stade de la formulation, du choix des projets, de l'évaluation technique du programme. Leur fonction est à la fois constitutionnelle, contractuelle et consultative.

25. La vitalité et la viabilité du potentiel technique des institutions est un élément décisif de la crédibilité du système opérationnel des Nations Unies. Le PNUD est convaincu que leur rôle doit être renforcé et rentabilisé à la faveur d'une définition nouvelle de leur participation dans la fourniture d'un appui à la demande des Gouvernements.

4. L'O.P.S.

26. Le Bureau des Services d'Appui aux Projets a été créé par le Conseil d'Administration pour permettre au PNUD d'intervenir dans des situations spéciales ou nécessitant une réaction plus rapide qu'en passant par le canal du Système des Nations Unies. Ses interventions concernent une catégorie précise de projets.

- Projets pluri-disciplinaires et intégrés,
- Projets ne relevant pas de la compétence d'une institution particulière.

- Projets individuels nécessitant une gestion et un encadrement généraux plutôt qu'une Assistance technique sectorielle.
- Projets pour lesquels le PNUD, apporter une assistance spéciale prenant la forme de plan de financement particulier ou d'arrangements concernant des investissements complémentaires.

Les services du BSP sont fournies à l'aide des ressources provenant :

- des fonds prélevés sur le CIP et les fonds spéciaux relevant de l'Administrateur,
- des fonds gérés par le PNUD,
- des fonds multilatéraux pour des projets du FNUAP et du FNULAD,
- des services de gestion (FIDA, BIRD, BID, donateurs et gouvernements).

27. L'OPS fait office d'administrateur des prêts pour les projets financés par le FIDA, et joue le rôle d'organisme coopérant pour les projets exécutés par le Gouvernement. Il fournit des services d'appui à la BIRD et à la BID pour la gestion du secteur public, il gère la passation des marchés ou sert d'agent certificateur pour des pays bénéficiant des subventions du Japon, comme le Sénégal, il gère aussi d'importants contrats de construction et de services financés par des contributions spéciales. Il fournit l'appui administratif et logistique nécessaire aux NATCAP, aux tables rondes et aux réunions des groupes consultatifs.

Il coordonne les programmes de réinsertion et de relèvement des personnes déplacés, rapatriés ou réfugiés comme ce fut le cas au Sénégal.

28. En somme l'OPS est l'agence d'exécution direct des projets par le PNUD. Sa place dans l'exécution des projets est allée croissante pour atteindre près de 10 % des dépenses effectuées au titre du programme opérationnel du PNUD. La majorité de ses interventions concernent les questions générales de développement (politique et planification, agriculture, sylviculture et pêche).

29. Deux autres traits marquants des activités de l'OPS concernent d'une part l'intérêt des banques de développement et des Gouvernements pour les services de gestion et d'autre part le nombre important (presque la moitié) d'experts et consultants internationaux venant des PED.

30. Au titre de la rémunération des services, l'OPS prélève 11 % sur les ressources affectées.

31. Dans tous les cas le PNUD consulte les organisations spécialisées

du système des Nations Unies quand il envisage de faire exécuter un projet par l'OPS et n'intervient qu'à la demande du Gouvernement. Il n'hésite pas à soustraire à des entreprises privées l'exécution des projets. N'ayant pas de compétence technique propre, et ne fournissant pas d'appui technique, l'OPS ne peut pas réellement être considérée comme un concurrent des organismes spécialisés.

C - LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE DE SOUTIEN A LA TRANSFORMATION ECONOMIQUE

32. Au cours des dernières années l'assistance technique du PNUD est devenue beaucoup plus différenciée pour tenir compte de l'évolution des besoins des pays notamment des pays à faible revenu et les PMA. La situation de ces pays nécessite un appui plus régulier et à plus long terme. Ils éprouvent plus de difficultés à fournir la contrepartie requise pour l'exécution des projets. C'est pourquoi le Système des Nations Unies insiste vigoureusement sur la nécessité pour ces pays d'internaliser le processus de développement et de transformation économique.

33. Le PNUD a inauguré un certain nombre de programmes pour rendre les gouvernements mieux à même de coordonner les activités de coopération technique, de renforcer leur capacité pour l'analyse des politiques et la gestion économique ainsi que de leur capacité en matière des services consultatifs. On peut citer notamment :

- Tokten : transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés.
- STAS : Services de conseillers courte durée
- SAPAM : Programme d'action spécial pour l'administration et la gestion en Afrique.
- MDP : Programme de renforcement des capacités de gestion
- PDF : Mécanismes pour l'élaboration des projets

34. Des initiatives plus récentes vont dans le sens du renforcement de la capacité de soutien à la transformation économique :

- i. NATCAP : Analyse et programmation nationales de la coopération technique ; il s'agit là d'un processus complexe consistant à établir une base de données sur la fourniture de l'Assistance Technique et la programmation des activités, au total une trentaine de pays dont le Sénégal ont initié ou achèvent la mise en place de ce processus.
- ii. ACBI : Initiative pour le renforcement des capacités en Afrique. En collaboration avec la B.M., la BAD, les donateurs et les gouvernements, le PNUD mène cette initiative spécifique destinée à mettre en place les moyens de procéder à l'analyse des politiques et d'assurer la gestion économique. En mettant en place des mécanismes appropriés on espère que l'expertise africaine pourra jouer un rôle plus important dans la définition des politiques et des priorités et dans l'Administration des programmes.
- iii. Programme de développement de services consultatifs :

Toujours avec la B M, la BAD et un donateur bilatéral, le PNUD a élaboré un programme d'appui visant à développer les capacités nationales en matière de services consultatifs. Le renforcement de ces capacités doit faciliter l'utilisation des consultants nationaux plutôt que de recourir à des étrangers. La nouveauté de ce programme réside dans l'implication des Bureaux d'études publiques et privés par le biais de leur association.

Le Sénégal fait partie des 7 pays concernés par cette initiative.

35. Le Réseau d'Unités d'Analyse Economique :

Il s'agit en fait de fonctionnaires du PNUD chargés de conseiller le Représentant Résident et à travers eux l'Administrateur sur les aspects socio-économiques et les politiques dans le but de permettre au PNUD de rendre efficiente son assistance aux gouvernements. Ils fournissent notamment un appui à l'organisation de Tables Rondes, à l'exercice des NATCAP, à la gestion des projets, à la préparation et au suivi des "Country Program".

D - LES NOUVELLES APPROCHES DE L'EXECUTION

36. L'entière participation des gouvernements à la gestion des programmes joint à la nécessité d'un cadre de référence unifié pour la programmation par pays commandent de nouvelles approches de la part du PNUD.

37. A cette occasion le Conseil d'Administration a arrêté les principes directeurs de la décentralisation des activités, de l'approche - programme et de l'exécution des projets par le Gouvernement comme modalité ultime de l'exécution des projets.

38. L'approche axée sur les programmes met l'accent sur les liens sectoriels, sous sectoriels et thématiques entre diverses activités et favorise les objectifs macro-économiques ou sectoriels des gouvernements. Elle consiste à identifier par sous-secteur et secteur les objectifs autour d'activités liées, concevoir les programmes d'actions, évaluer leur impact et leur viabilité. Les gouvernements et les organisations y participent pleinement.

39. L'exécution nationale joue un rôle essentiel dans la promotion de l'objectif d'autosuffisance et son développement sera systématique à partir de 1992. Ceci n'est pas sans conséquence sur les capacités des bureaux extérieurs du PNUD, sur les procédures de gestion et d'exécution des programmes, sur la responsabilité des partenaires. Si le Gouvernement devient responsable pour l'ensemble de l'exécution des projets, le PNUD reste responsable financièrement de l'utilisation efficiente et efficace des contributions. Il appartient au gouvernement de faire réaliser les projets et programmes par d'autres entités nationales.