



Conseil économique et social

Distr. générale
9 mai 2018
Français
Original : anglais

Commission économique pour l'Afrique
Comité d'experts de la Conférence des ministres africains
des finances, de la planification et du développement économique
Trente-septième réunion
Addis-Abeba, 11 et 12 mai 2018
Point 6 de l'ordre du jour provisoire*
Questions statutaires

Examen de la structure intergouvernementale de la Commission économique pour l'Afrique en application de la résolution 943 (XLIX)

Note du secrétariat

Résumé

Le présent document est soumis conformément à la résolution 943 (XLIX) de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), par laquelle il est demandé au Secrétaire exécutif de procéder à un examen indépendant, exhaustif et approfondi de la structure intergouvernementale de la Commission. Il présente une évaluation des conclusions et recommandations préliminaires issues de ce processus, ainsi que les difficultés méthodologiques y afférentes, soulignant la nécessité de pousser plus loin l'étude entreprise compte tenu de la nature peu concluante de la plupart des résultats préliminaires et au vu de faits nouveaux survenus dans le contexte des réformes de l'Organisation des Nations Unies et des nouvelles vision et orientations stratégiques de la Secrétaire exécutive de la CEA.

* E/ECA/COE/37/1

I. Introduction

1. Le présent document est soumis en application du paragraphe 2 de la résolution 943 (XLIX) de la Commission économique pour l'Afrique relative au projet de cadre stratégique et de plan-programme biennal de la Commission pour l'exercice biennal 2018-2019, par lequel il est demandé au Secrétaire exécutif de la Commission de procéder à un examen indépendant, exhaustif et approfondi de la structure intergouvernementale de la CEA, notamment du Comité intergouvernemental d'experts, ainsi que des liens de cette structure avec les priorités que la CEA a définies pour ses programmes à la lumière des priorités de l'Afrique, et de rendre compte des résultats de l'examen à la CEA à sa cinquantième session.
2. Pour produire le document, le secrétariat s'est référé aux conclusions et recommandations dégagées par un consultant indépendant à l'issue d'une évaluation externe du fonctionnement général de la structure intergouvernementale de la CEA et notamment de son Comité intergouvernemental d'experts. Nonobstant les difficultés méthodologiques détaillées ci-après, l'évaluation a débouché sur un certain nombre de recommandations préliminaires.
3. L'évaluation a eu lieu en 2016 et certaines des conclusions et recommandations pourraient ne plus être valides. De plus, l'une des limitations de l'évaluation était un faible taux de réponse qui a pu avoir une incidence sur la validité complète des constatations. En outre, l'ONU a progressé depuis eu égard aux réformes mondiales en cours et à celles de son nouveau Secrétaire général. La Secrétaire exécutive de la CEA, entrée en fonction en 2017, propose une nouvelle orientation stratégique pour être en mesure de répondre à l'évolution de la dynamique et qui pourrait avoir un impact sur la structure intergouvernementale de la Commission.
4. La section II du document présente brièvement les exercices similaires menés à bien pendant la période d'étude s'étendant de 2006 [résolution 844 (XXXIX)] à 2016 [résolution 908 (XLVI)] et en relève les buts et méthodes dans la perspective de l'évaluation menée en 2016.
5. La section III recense les difficultés méthodologiques rencontrées dans le cadre de l'examen actuel et en souligne les résultats peu concluants conduisant aux propositions du secrétariat en la matière.
6. La section IV présente les conclusions et recommandations préliminaires du processus d'examen.

II. Aperçu des examens antérieurs de la structure intergouvernementale de la Commission économique pour l'Afrique

7. Plusieurs examens importants de la structure intergouvernementale de la Commission ont été effectués à la demande de cette dernière, depuis sa création en 1958, répondant à une volonté soutenue d'améliorer constamment la pertinence, l'efficacité et l'utilité de la structure, et de favoriser la coordination et l'alignement de ses activités avec celles d'autres organisations régionales. Deux de ces exercices antérieurs méritent une attention particulière en ce qu'ils mettent en évidence la nécessité de remanier la structure intergouvernementale de la CEA tout en veillant à ce que la nouvelle orientation stratégique et la nouvelle structure des programmes de la Commission soient clairement formulées et bien établies. Tout au long de l'histoire de la CEA, le but sous-jacent de l'orientation de ses programmes a été de répondre de façon adéquate aux priorités de développement de l'Afrique.
8. En mars 2006, la structure intergouvernementale de la CEA a été profondément modifiée en réponse à d'importants changements apportés à

l'orientation de ses programmes en application de la résolution 844 (XXXIX) visant à repositionner la CEA pour qu'elle puisse mieux répondre aux priorités de l'Afrique. Au vu du mandat de la Commission d'apporter un appui aux programmes de l'Union africaine et de renforcer la collaboration entre ses bureaux sous-régionaux et les communautés économiques régionales, l'orientation stratégique des programmes a été restructurée en 10 sous-programmes. La Commission ayant approuvé plusieurs propositions faites à cette fin par le secrétariat, sa structure intergouvernementale a été réalignée en conséquence.

9. En mars 2013, la structure intergouvernementale de la CEA a connu une nouvelle série de changements en raison d'un important remaniement du modèle d'activité de la Commission faisant suite à la résolution 908 (XLVI) qui visait à recentrer et à recalibrer la CEA. Ces changements du modèle d'activité de la CEA s'inspiraient d'une décision prise par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine à son vingtième sommet ordinaire [Assembly/AU/Dec.450 (XX)] tenu en janvier 2013. La Conférence a pour sa part demandé au Secrétaire général de l'ONU de fournir à la CEA l'appui dont celle-ci aurait besoin pour renforcer ses activités dans le sens des priorités de l'Afrique. La Commission a également entériné ces changements et donné mandat à son Secrétaire exécutif de les mettre en œuvre par sa résolution 908 (XLVI) adoptée à sa quarante-sixième session tenue en mars 2013 dans le cadre de la sixième Réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA.

10. Sur le thème *Mettre l'Afrique en avant*, la CEA a recadré son identité afin de se positionner en centre de réflexion de référence sur les priorités de développement de l'Afrique et de contribuer ce faisant à une transformation structurelle plus rapide du continent. Articulée autour de deux piliers programmatiques, à savoir la recherche sur les politiques et la diffusion de produits du savoir, la nouvelle orientation des programmes de la Commission comprenait neuf domaines thématiques ou sous-programmes. La structure intergouvernementale a été révisée pour veiller à ce que les organes subsidiaires soient en phase avec les priorités programmatiques de la Commission ainsi qu'avec les structures de l'Union africaine. D'où la suppression ou la fusion de certains comités, et la création d'autres par souci de cohérence et de rentabilité. Cet exercice a conduit à la structure intergouvernementale à l'étude aujourd'hui.

11. En 2015, les États Membres de l'ONU ont adopté deux grands programmes mondiaux et un accord relatif aux changements climatiques. Le programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement tenue en juillet 2015, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par le Sommet mondial des Nations Unies en septembre 2016 et l'Accord de Paris adopté par la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à sa vingt-et-unième session tenue en décembre 2016 sont porteurs de mandats et d'efforts renouvelés en vue d'éliminer toutes les formes de pauvreté, de lutter contre les inégalités et de faire face aux changements climatiques dans une optique de développement durable. La CEA est appelée à tenir compte de ces évolutions dans la façon dont elle conçoit son programme de travail à l'effet de maintenir sa capacité de répondre aux priorités nouvelles ou changeantes des États membres, ce qui ne manquera pas d'avoir une incidence sur sa structure intergouvernementale.

12. En outre, à la fin de 2016, l'Assemblée générale a procédé à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies* et a demandé aux États membres d'engager des discussions sur les méthodes de travail de leurs organes directeurs respectifs afin

* Voir résolution 71/243 de l'Assemblée générale, paragraphe 46, alinéas b) et c).

d'améliorer l'efficacité, la transparence et la qualité des sessions officielles et d'assurer un suivi plus systématique par les entités du système de développement des Nations Unies sur les questions soulevées par leurs organes directeurs.

13. En avril 2017, à la suite de la nomination par le Secrétaire général de l'ONU d'une nouvelle Secrétaire exécutive, des consultations ont été menées pour doter la CEA d'une nouvelle vision et pour positionner son orientation programmatique afin de soutenir efficacement la mise en œuvre et le suivi du Programme de développement durable à l'horizon 2030, du Programme d'action d'Addis-Abeba et de l'Agenda 2063. Les nouvelles vision et orientations stratégiques de la Secrétaire exécutive seront présentées pour examen et approbation par la Commission à la session de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique.

14. Tous les programmes de réforme de la CEA ont été conçus pour répondre à l'évolution des besoins et des attentes de ses États membres, ainsi qu'aux changements affectant le paysage institutionnel et les priorités de développement économique et social aux niveaux national, régional et mondial. Les restructurations ont toujours été facilitées et soutenues par des consultations menées avec les partenaires, notamment avec les États membres de la CEA, la Commission de l'Union africaine, les organisations régionales, les organes intergouvernementaux et d'autres protagonistes du développement. Une fois formulés, les programmes de réforme ont toujours été suivis par un remaniement de la structure intergouvernementale de sorte que celle-ci puisse fournir un appui constant à la mise en œuvre des nouvelles priorités programmatiques.

III. Méthodologie appliquée et difficultés rencontrées dans le cadre de l'examen de la structure intergouvernementale actuelle de la Commission économique pour l'Afrique

15. La méthodologie retenue pour examiner la structure intergouvernementale actuelle de la CEA procédait de la volonté de dresser un tableau complet de sa composition, de son orientation et de sa structure, doublé d'une évaluation de sa pertinence, de son efficacité, de son utilité et de sa coordination en tant que mécanisme de surveillance, conformément à son mandat. Plusieurs méthodes ont donc été combinées pour obtenir et corroborer les éléments provenant de multiples sources d'information.

16. Dans le cadre de cet examen, des consultations ont donc été menées auprès des hauts responsables de la Commission de l'Union africaine, des membres du Comité des représentants permanents de l'Union africaine et des bureaux de liaison des communautés économiques régionales à Addis-Abeba et des membres du Bureau actuel de la Conférence des ministres. Ont également été consultés des membres de l'équipe de direction du secrétariat de la CEA, ainsi que les directeurs des bureaux sous-régionaux et de l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP).

17. Un questionnaire a été adressé à un échantillon de participants à la session de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique ; sur les 400 destinataires, 103 ont répondu, soit 26 %. L'enquête a également été adressée à des membres des comités intergouvernementaux d'experts ayant assisté à des réunions entre 2007 et 2015 ; 79 réponses ont été reçues. L'enquête visait à déterminer la mesure dans laquelle les sessions de la Conférence des ministres et les réunions des comités intergouvernementaux d'experts avaient été pertinentes, utiles et efficaces.

18. Un large éventail de participants aux sessions de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement

économique ont pris part à l'enquête ; ils comprenaient des représentants des États membres (32 %), des entités des Nations Unies (9 %), du secteur privé (5 %), des médias (3 %), des organisations internationales (7 %), de la société civile (19 %), de la Commission de l'Union africaine (4 %), des milieux universitaires (7 %) et d'autres (11 %). Parmi les fonctionnaires ayant pris part à l'enquête, 6% étaient des sous-secrétaires principaux, 35 % des directeurs, 1 % des secrétaires permanents et 58 % des fonctionnaires de rangs moins élevés.

19. Les membres des comités intergouvernementaux d'experts qui ont pris part à l'enquête représentaient les États membres (52 %), les commissions économiques régionales (11 %), les organisations internationales (8 %), la société civile (1 %), les entités des Nations Unies (1 %), l'université (5 %), le secteur privé (4 %), les médias (1 %) et d'autres catégories (17 %). Parmi ces participants à l'enquête, 3 % étaient des secrétaires permanents, 29 % des directeurs, 6 % des économistes principaux, 18 % des économistes, 15 % des conseillers et 29 % des fonctionnaires de rangs moins élevés.

20. Une importante analyse documentaire a été menée, englobant des documents pertinents d'autres commissions régionales. Des missions sur le terrain ont également été effectuées à Dakar, siège de l'IDEP, ainsi qu'auprès du secrétariat de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à Abuja.

21. L'examen a suivi une méthodologie composite, combinant des méthodes quantitatives et qualitatives de collecte et d'analyse des données pour saisir l'éventail complet des points de vue et des réalités relatifs au fonctionnement des organes subsidiaires de la CEA. Il était prévu que l'examen soit mené à terme en deux mois. Bien que conçu pour être aussi exhaustif que possible, l'examen a dû compter avec des contraintes inévitables. Les études approfondies de cette envergure doivent pouvoir compter sur un important investissement en temps et en ressources pour prétendre répondre sans ambiguïté à toutes les questions posées. Plusieurs difficultés tenant au caractère légitimement ambitieux de la méthodologie retenue se sont opposées à l'obtention de résultats concluants relativement à des aspects spécifiques de la structure intergouvernementale de la CEA.

22. Le fait que les données administratives voulues n'étaient pas disponibles ou présentaient des lacunes a privé l'étude d'une solide base d'éléments factuels. Et lorsqu'elles étaient disponibles, ces données souffraient d'incohérences ne permettant pas de réaliser une analyse approfondie en temps voulu. L'absence de registres et d'un répertoire institutionnel complets des participants et des actes de toutes les réunions intergouvernementales a réduit sensiblement la possibilité d'effectuer une analyse approfondie des tendances.

23. La question de la présence des participants dans leurs organisations et bureaux respectifs a soulevé d'importantes difficultés pour ce qui était de mener une enquête en ligne produisant des résultats statistiquement et pratiquement représentatifs de la perception et de l'expérience que les intéressés avaient de la structure intergouvernementale. La conduite de l'enquête pendant la période de vacances du mois de décembre a contribué à en retarder l'achèvement, les personnes visées n'étant souvent pas disponibles ou dans les conditions requises pour répondre.

24. La méthodologie de l'examen prévoyait la triangulation des données qualitatives et quantitatives afin d'assurer la validité des éléments retenus aux fins des conclusions et recommandations dégagées. Les études relativement rares du fonctionnement général des organisations comparables que sont notamment les autres commissions régionales de l'ONU, la Commission de l'Union africaine et les communautés économiques régionales n'ont fourni qu'une partie des évaluations et des éléments requis pour se prononcer sur la faisabilité et les modalités de la mise en œuvre de certaines des recommandations. Il est impératif que la CEA se fonde sur un examen bien conçu et assorti de conclusions et de recommandations fondées sur les faits pour

prendre, en connaissance de cause, toute décision par laquelle elle modifierait ou maintiendrait sa structure actuelle.

25. Outre les difficultés susmentionnées, les changements survenus à la tête de l'ONU et de la CEA, les réformes menées à l'ONU et les nouvelles vision et orientations stratégiques de la Secrétaire exécutive influenceront la reconfiguration de la structure intergouvernementale de la Commission.

26. S'il est prêt et en bonne position pour recadrer et renforcer ses activités menées de concert avec les acteurs mondiaux, régionaux et nationaux sur la meilleure façon de répondre aux changements que connaît ou devrait connaître le paysage développemental africain, le secrétariat estime néanmoins devoir consacrer du temps à la réalisation d'un examen plus approfondi de la structure intergouvernementale de la CEA, de sorte que celle-ci dispose d'informations adéquates pour considérer et prendre les décisions nécessaires.

IV. Résumé des conclusions et recommandations préliminaires

27. Nonobstant la demande du secrétariat de disposer de plus de temps pour mener à bien un examen et une analyse plus complets, les résultats de l'examen initial fournissent de bons éléments d'analyse du fonctionnement de la structure intergouvernementale. Les conclusions préliminaires du processus d'examen démontrent la nécessité de renforcer le fonctionnement global de la structure intergouvernementale de la Commission.

28. On trouvera ci-après certaines recommandations préliminaires issue du processus d'examen.

1. Sessions de la Commission économique pour l'Afrique

29. Le secrétariat prend note des recommandations auxquelles l'examen a abouti quant à la planification, la mise en œuvre et le suivi de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique. Il est d'avis que ces recommandations reposent sur un enchevêtrement complexe de structures programmatiques et opérationnelles qui demandent encore à être démêlées, au-delà de la voie ouverte par les présentes conclusions.

30. Le secrétariat réaffirme que la réussite des délibérations de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique dépend de la participation régulière et engagée de hauts représentants à ses sessions. La seconde phase de l'examen explorera les facteurs déterminant et facilitant telle participation, ainsi que le degré de représentation et d'engagement nécessaire, dans la perspective de solutions fondées sur les faits susceptible de changer la tendance constatée et de créer un environnement favorable à une réelle collaboration des États membres à la fois entre les sessions, dans le cadre des consultations qui les précèdent et lors des sessions elles-mêmes.

31. Le secrétariat affirme son engagement à mettre en place les mécanismes nécessaires pour que la CEA puisse se livrer à des consultations et des délibérations constructives avant pendant et après les sessions de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique. Ces mécanismes comprendront : de larges consultations préalables aux sessions ; des procédures de préparation, d'examen et de diffusion du projet de programme de travail ainsi que des documents techniques et statutaires ; des examens de la périodicité et de l'opportunité des dates des sessions de la Conférence ; le nombre et les thèmes des manifestations parallèles. L'examen actuel a fait ressortir plusieurs faits notoires touchant à ces mécanismes dont les implications programmatiques, budgétaires et organisationnelles méritent par conséquent plus ample analyse avant de pouvoir

mener à bien le remaniement de la structure intergouvernementale et l'actualisation du mandat et du Règlement intérieur de la CEA.

32. Le secrétariat prend également note de la recommandation relative aux arrangements organisationnels destinés à guider et à contrôler toutes les phases du processus menant et faisant suite aux sessions Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique. Le secrétariat est d'avis que l'analyse plus approfondie demandée au sujet des facteurs susmentionnés, tout particulièrement en ce qui concerne les modifications anticipées dans la nouvelle orientation des programmes et des structures y associées proposée, permettra de mieux appréhender la configuration et l'attribution des responsabilités et des rôles au sein du secrétariat.

2. Comités intergouvernementaux d'experts

33. Le secrétariat prend acte des recommandations relatives aux liens entre les comités intergouvernementaux d'experts, les communautés économiques régionales, les mécanismes de coordination sous-régionale et les bureaux sous-régionaux de la CEA, et salue la conclusion de l'examen préconisant un complément d'étude des modalités de mobilisation des acteurs de premier plan par le truchement des mécanismes régionaux, à la lumière de leurs mandats et aptitudes actuels, sans en altérer trop hâtivement la structure. Les dispositions recommandées aux fins de la coordination, de la cohérence et de l'alignement des comités intergouvernementaux d'experts, des mécanismes de coordination régionale, des communautés économiques régionales et des bureaux sous-régionaux doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie à l'effet d'en assurer la faisabilité et, le cas échéant, d'en déterminer les modalités de mise en œuvre.

3. Organes subsidiaires thématiques

34. Le secrétariat prend note des recommandations visant à cibler davantage l'objet et, partant, à renforcer l'influence des organes subsidiaires thématiques. Les conclusions de l'examen considèrent également les changements que devrait connaître l'orientation des programmes de la CEA et des structures y associées dans un paysage développemental régional et mondial en évolution perpétuelle, compte dûment tenu du lien important entre le développement, la gouvernance, la paix et la sécurité. Le secrétariat rappelle par conséquent la nécessité de faire fond sur l'orientation générale des programmes de la CEA qui devra permettre de mener à bien l'examen approfondi des organes subsidiaires thématiques et l'évaluation des dispositifs de contrôle des domaines thématiques en question.

4. Conseil d'administration de l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP)

35. Le secrétariat rappelle que l'IDEP est une composante importante du système de diffusion des produits du savoir de la CEA. C'est pourquoi toute proposition de modification de sa structure programmatique, de son cadre juridique et de ses processus doit se fonder sur une analyse approfondie des organes chargés des politiques de la CEA appelés à connaître des changements dans le cadre de la nouvelle orientation des programmes. Le programme de travail de l'IDEP s'est traditionnellement caractérisé par sa réactivité aux structures et processus des principaux mécanismes législatifs et stratégiques de la CEA actuellement à l'examen.

V. Conclusion

36. Compte tenu de l'analyse présentée ci-dessus, la Commission pourrait adopter une résolution qui accorde plus de temps au secrétariat pour mener à bien un examen et une analyse plus approfondis et en faire rapport à sa prochaine session.
