

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/97/07

Quel avenir pour le système des Nations Unies

Patrice BALCQUE-BELAIR
Jacques LOUP

Quel avenir pour le système des nations Unies¹

Patrice Blacque-Belair et Jacques Loup²

¹ Paru dans la Revue Tiers-Monde, n° 151, 1997

² Patrice Blacque-Belair est consultant en socio-économie du développement ; Jacques Loup est directeur de DIAL.

Table des matières

1. L'héritage	5
2. Remises en cause et évolutions récentes	8
3. Quel avenir?.....	13
Sources et bibliographies.....	19

1. L'héritage

Afin de saisir où en est, et surtout comment pourrait évoluer, le système des Nations Unies dans le domaine de l'aide au développement, un rappel des idées et des pratiques originelles apparaît nécessaire. En effet, bien que les rôles et les activités des grandes agences onusiennes en matière de coopération aient beaucoup évolué depuis leur création, les "empreintes héréditaires", surtout au plan politique, institutionnel et administratif, n'en demeurent pas moins prégnantes aujourd'hui.

Lors de leur création, les Nations Unies ont pour objectif principal le maintien de la paix et de la sécurité internationale au sortir de la deuxième guerre mondiale. Si les principales agences spécialisées sont alors mises sur pied (UNESCO en 1945 ; UNICEF : 1946 ; OMS : 1946) leur mission n'est pas celle d'une aide au développement. Pour la majorité des Etats membres (alors 51), il s'agissait essentiellement d'établir des organes d'observation et de conseil, sans implication importante dans l'assistance technique. Il est, par exemple, stipulé lors de l'établissement de l'UNESCO que "l'assistance financière pour l'éducation dans les pays ayant subi la guerre ou ceux en voie de développement est hors de question". Il faut attendre 1954 pour voir inscrit au budget de l'UNESCO un montant de 2 millions de dollars pour un programme d'assistance technique.

De même la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (la Banque Mondiale) est surtout engagée dans la reconstruction de l'Europe. En 1948, sur un budget total de 26 milliards de dollars, un cinquième seulement est consacré aux "pays sous-développés" (en Asie principalement).

Jusqu'à la fin des années 1950, les concepts et la terminologie en vigueur parlaient de " sous-développement". On pensait alors que ces pays avaient les ressources potentielles nécessaires à assurer leur "décollage", mais que celles-ci étaient sous-utilisées, et qu'il leur fallait suivre le modèle des pays riches et industrialisés. D'où l'accent qui est mis sur l'assistance technique. En 1962 encore, le douzième congrès de l'Institut International des Sciences Administratives définit celle-ci : "L'assistance technique consiste en la transmission de la connaissance, des techniques ou des ressources humaines et matérielles en vue d'aider ceux qui la reçoivent à résoudre leurs problèmes spécifiques d'une manière plus adéquate et en tenant compte de leurs besoins. Il s'agit d'une contribution extérieure qui prend une très grande variété de formes ... y compris occasionnellement des moyens financiers".

Le processus de la décolonisation, l'intensification de la guerre froide au cours des décennies 50 et 60, et la création du mouvement des "non-alignés" (conférence de Bandoung) vont à la fois faire évoluer les concepts (Tiers Monde) et intensifier les débats sur les notions d'aide. Les pays "en développement" font de plus en plus entendre leur voix au sein des Nations Unies, et en particulier à l'ECOSOC et à son sous-comité économique. Ils poussent notamment à l'établissement d'un Fonds destiné à fournir des prêts concessionnels et des dons, et donc à élargir les moyens d'aide des Nations Unies jusqu'alors financés - maigrement - sur les budgets ordinaires. Il est même débattu de l'opportunité de fournir des capitaux - notamment des investissements privés de type commercial. Les pays occidentaux y étaient favorables, mais les pays de l'Est s'y opposaient considérant qu'il s'agissait d'une forme d'impérialisme et d'exploitation capitaliste. Quant aux pays du Tiers Monde, ils souhaitaient de tels "transferts" mais à condition que ceux-ci n'entraînent pas une menace pour leur indépendance politique et leur contrôle de leurs ressources naturelles.

En 1960, la Banque Mondiale met en place l'Association Internationale pour le Développement (AID) pour permettre de faire des prêts concessionnels avantageux et à long terme aux pays pauvres. En 1959, de leur côté, les Nations Unies créent le Fonds Spécial pour le Développement (le précurseur du PNUD). Ce fonds est destiné "à élargir le champ des programmes d'assistance technique des Nations Unies à des projets spéciaux dans un certain nombre de secteurs de base ... L'aide du Fonds Spécial inclura des études, de la recherche, de la formation et des démonstrations incluant des projets pilotes et du pré-investissement". La résolution de l'Assemblée Générale indiquait également : "le Fonds devra financer des projets relativement importants ... et ces projets devront être conçus de manière à permettre le transfert, aussitôt que possible, des responsabilités assumées par le Fonds aux pays assistés ou aux organisations désignées par eux".

La mise sur pied du Fonds Spécial marque un tournant dans la conception et la pratique de l'aide au développement des Nations Unies :

- elle renverse la tendance originelle du normatif et du conseil au profit de l'action opérationnelle ;
- elle intensifie l'appel à des contributions "volontaires" afin de permettre au système de disposer de ressources plus importantes que celles obtenues par les budgets ordinaires (sur contributions obligatoires des Etats membres) ;

- par le biais de l'introduction du "projet" et du projet prioritaire choisi en fonction des priorités du pays bénéficiaire, elle remet en cause la pratique initiale allouant automatiquement à chaque agence du système une part fixe des ressources financières ;
- elle introduit enfin la notion de transfert des connaissances, des compétences et des responsabilités aux pays récipiendaires, un premier pas vers la remise en cause de l'assistance technique classique.

Ces orientations nouvelles s'intensifieront lors de la création en 1965 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), au sein duquel sont fusionnés l'ancien Programme Elargi d'Assistance Technique et le Fonds Spécial. Progressivement, le PNUD met en place, dans les pays du Tiers Monde, un réseau de "Représentants Résidents" qui doit permettre l'établissement de "programmes par pays" et non plus d'une collection de projets établis par les seules agences spécialisées. En même temps, le PNUD devient aussi le pourvoyeur de fonds d'assistance technique pour les agences. En 1969, par exemple, le financement du PNUD pour des interventions du BIT représentait sept fois plus que ce qu'y consacrait le budget ordinaire de cette agence. Il en était de même pour la FAO ou l'UNESCO³

Dans le même temps, ces orientations et ces moyens nouveaux entraînent des effets "pervers" qui ne sont pas encore résolus aujourd'hui :

- le principe de "priorités" est lui-même à géométrie variable. Au nom du sacro-saint "système", il était impératif de ménager les agences qui se transformaient ainsi en "marchands" de projets auprès des ministères techniques des pays du Tiers Monde, afin qu'à leur tour ceux-ci influent sur le choix des priorités de leur gouvernement. Il en résulte trop souvent, aujourd'hui encore, des "programmes par pays" qui demeurent largement une collection hétéroclite de projets pilotés par les agences spécialisées.
- les ressources du PNUD, basées sur des contributions volontaires, sont variables et précaires. D'où la tendance à créer des Fonds multiples et divers pour attirer des contributions "ciblées" sur des domaines spécifiques, entraînant de ce fait l'établissement de petites "forteresses" en concurrence entre elles ou entre agences, et rendant la cohérence et la coordination de plus en plus difficile, sinon illusoire.

³ Les informations et citations de ce chapitre proviennent pour une large part de l'étude de Sixten Heppling : *"UNDP : From Agency Shares to Country Programmes - 1949-1975"* publié en 1995 par le Ministère des Affaires Étrangères de Suède, ainsi que de divers rapports et résolutions des Nations-Unies.

- enfin la marginalisation des concepts et pratiques de la planification, l'aggravation de la situation financière des pays donateurs aussi bien que récipiendaires, le poids croissant de la dette amènent à partir des années 80 à la montée en puissance des institutions de Bretton Woods et la mise en place de l'ajustement structurel.

2. Remises en cause et évolutions récentes

Les années 80 ont été difficiles pour le monde en développement ; elles ont aussi affaibli la position des Nations Unies dans le dispositif de coopération internationale. Au début de la décennie, un nouveau " choc pétrolier " venait à nouveau secouer les économies des pays importateurs d'énergie, particulièrement celles des pays du Tiers Monde. Sept ans auparavant, le premier choc pétrolier avait soudé le monde en développement en un bloc revendicatif face au monde développé. Le dialogue Nord-Sud avait alors connu ses heures de gloire : l'ONU et la CNUCED s'étaient alors trouvées au centre des débats mondiaux sur le développement et sur les relations entre pays développés et en développement. Fort de l'appui d'une OPEP grisée par sa récente victoire, le Tiers Monde exigeait du monde développé la mise en place d'un Nouvel Ordre Économique International, dont les contours restaient au demeurant bien flous. Traditionnellement méfiants à l'égard du cadre des institutions de Bretton Woods, où le système de votes pondérés assurait la suprématie du monde développé, les pays en développement imposaient leur "terrain de bataille" et privilégiaient pour les débats du dialogue Nord-Sud le cadre new-yorkais ou genevois plutôt que les rives du Potomac.

Pour le Tiers Monde, cette époque de l'"illusion lyrique" n'a pas duré longtemps et le début des années 80 a enregistré, de fait, l'étiollement du dialogue Nord-Sud. Au deuxième choc pétrolier sont venus s'ajouter la forte baisse des cours des matières premières, l'envol des taux d'intérêt et la crise de la dette. Si l'Asie de l'Est a su répondre au défi ainsi créé et poursuivre la croissance rapide qu'elle avait amorcée, l'Afrique et l'Amérique Latine se sont enfoncées dans une récession durable. Les différences économiques déjà apparentes au cours de la précédente décennie entre les pays du Tiers Monde se sont ainsi accentuées, minant progressivement la solidarité politique que leurs gouvernements avaient pu jusqu'alors maintenir. Affaibli économiquement et politiquement, le monde en développement se trouvait confronté à des pays développés plus déterminés que précédemment et peu enclins aux concessions, du fait de leur propre situation économique. La fin du dialogue Nord-Sud a

marqué le déplacement des débats sur les problèmes de développement de Genève et New York vers Washington, un forum plus acceptable aux yeux des capitales du monde développé. Cette évolution fut accentuée de fait par les nouveaux rôles assumés, dans le domaine de l'aide internationale, par les institutions de Bretton Woods. En réponse à la crise économique déclenchée par les événements du début de la décennie, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International se sont faits les avocats de la mise en place de programmes d'ajustement structurel dans les pays affectés et se sont dotés des instruments nécessaires à l'appui de ces programmes : crédits et prêts d'ajustement structurel et sectoriel dans le cas de la Banque Mondiale et, par la suite, mise en place de la Facilité d'Ajustement Structurel (puis d'Ajustement Structurel Renforcé) conjointement gérée par la Banque et le Fonds. L'ajustement structurel , et les débats qu'il a suscités, ont ainsi pris le devant de la scène au cours de cette décennie. Si le financement de ces programmes n'a jamais représenté qu'une part relativement mineure des apports financiers des institutions de Bretton Woods aux pays en développement, il a cependant conduit celles-ci à assumer dans la vie économique - et politique - de ces pays un rôle dominant.

Les controverses suscitées par les programmes d'ajustement structurel et les méfiances que certains pays en développement pouvaient nourrir à l'égard des institutions de Bretton Woods n'ont pas diminué le soutien financier que les pays donateurs ont apporté à ces organismes. L'accroissement rapide du volume des opérations de la Banque Mondiale, entamé dès la décennie 1970 sous l'impulsion de son président Robert Mc Namara, s'est poursuivi durant la décennie suivante.

Dans le même temps, l'aide apportée par le système des Nations Unies stagnait. A l'exception de quelques pays d'Europe du Nord, les pays donateurs se défiaient quelque peu d'organismes qu'ils ne pouvaient guère contrôler, où l'influence des pays en développement et celle des problèmes politiques étaient plus importantes que dans les organismes de Bretton Woods, et où la grande dispersion des institutions impliquées rendait quasi impossible la définition d'une politique d'ensemble cohérente. C'est ainsi que la part du système des Nations Unies dans l'ensemble de l'aide au développement n'a cessé de diminuer tout au long de la décennie 80 et jusqu'à maintenant. En 1994, sur un total de 59,7 milliards de dollars d'aide publique au développement, l'ensemble du système des Nations Unies canalisait 5,9 milliards. Si le chiffre correspondant au groupe de la Banque Mondiale n'apparaît guère différent (5,6 milliards), il convient de noter que ce dernier chiffre n'inclut que les transferts financiers effectués par l'AID. Au demeurant, le "poids" de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International

dans les politiques économiques des pays en développement va aujourd'hui largement au-delà de la seule importance de leurs transferts financiers. A l'inverse, les apports du système des Nations Unies en faveur du développement sont effectués par une quarantaines d'organismes (18 fonds et programmes et 18 agences spécialisées, sans même parler du Secrétariat proprement dit et des Commissions économiques régionales) agissant en ordre dispersé, en l'absence d'une stratégie d'ensemble, de telle manière que ces apports ne permettent pas à ces institutions de jouer, parmi les bailleurs de fonds et dans la vie des pays récipiendaires, un rôle à la hauteur de leur contribution totale au développement de ces pays.

Face à la restriction des moyens financiers à leur disposition, les agences et programmes du système ont souvent favorisé la création de Fonds spéciaux, dont les objectifs et/ou les bénéficiaires étaient étroitement définis, dans l'espoir d'attirer les financements de donateurs qu'intéresseraient plus particulièrement tel ou tel objectif, ou bien groupe de pays (condition de vie des femmes, désertification, ressources renouvelables, pays sahéliens,...). Il en est résulté, bien sûr, un accroissement du nombre de fonds indépendants, ayant chacun ses propres règles, objectifs, parrains et pays clients. Cette prolifération a entraîné des problèmes de coordination de ces différents fonds à l'intérieur d'une même institution gestionnaire (le PNUD, par exemple gère plus d'une dizaine de fonds spéciaux!) et a compliqué encore les problèmes de coordination inter-agences et inter-programmes à l'intérieur du système.

Les critiques à l'égard du système d'aide des Nations Unies ne datent pas d'hier, et des efforts de réforme ont en fait été effectués. En 1978, une réforme du secteur économique et social de l'Organisation avait conduit à la création d'un poste de Directeur Général, dont la fonction était de diriger et coordonner l'ensemble des activités du système dans ce secteur. Dans les pays en développement, un poste de Coordonnateur Résident du système (représentant le Secrétaire Général et nommé par le Directeur Général) avait de même été établi. Un des objectifs de cette réforme était en effet d'assurer une meilleure coordination des activités opérationnelles de l'ensemble du système, tant au niveau des sièges que sur le terrain.

A l'usage, toutefois, les résultats de cette réforme se sont révélés décevants. S'il était officiellement le deuxième personnage du système (après le Secrétaire Général), le Directeur Général n'avait pas l'autorité directe sur les chefs d'agences et de programmes qui eut été nécessaire pour qu'il pût effectivement les diriger. Ne disposant en outre que d'un personnel d'appui très restreint, le Directeur Général n'avait ainsi ni le pouvoir administratif ni les moyens humains qui lui auraient été indispensables pour changer les pratiques du système. Sur le terrain, la responsabilité de Coordonnateur Résident fut, dans la grande majorité des

cas, confiée au Représentant Résident du PNUD, sans que le Directeur Général puisse effectivement influencer sur la sélection de ces Représentants Résidents. A l'image du Directeur Général, les Coordonnateurs Résidents étaient au demeurant dépourvus des moyens financiers et humains qui leur auraient permis de mener à bien la responsabilité qui était la leur, ainsi que de l'autorité hiérarchique sur leurs collègues représentant agences et programmes sur le terrain.

A la suite d'une réforme du Secrétariat des Nations Unies, le poste de Directeur Général fut lui-même aboli en 1991. Ultérieurement, en 1994, l'administrateur du PNUD reçut du Secrétaire Général des Nations Unies un mandat de coordination de l'ensemble des activités du système en matière de coopération et d'aide au développement. Une fois encore, malheureusement, la responsabilité de coordination fut confiée à une personne sans que l'autorité nécessaire lui fut aussi donnée et comme précédemment les résultats demeurent forcément en deçà de ce qui serait nécessaire.

Par ailleurs, au début des années 90, fut mis en place le mécanisme de la Note de Stratégie de Pays. Ces Notes, préparées sous la direction des Coordonnateurs Résidents, ont pour ambition de présenter l'ensemble des activités opérationnelles du système de manière à répondre de façon cohérente aux priorités de développement du pays. Les Notes de Stratégie, qui ont déjà été introduites dans plus de quatre-vingt pays, peuvent à terme permettre un progrès important - à condition toutefois que le PNUD et les agences du système parviennent à donner à ces stratégies un contenu substantiel et à le traduire en actions crédibles, notamment en ce qui concerne le développement humain.

Prenant en compte les évolutions survenues dans les concepts et les pratiques de l'aide au développement, le PNUD a, par ailleurs, dès le milieu des années 80 et principalement en Afrique, lancé une série d'initiatives nouvelles :

- Une réforme du système des Tables Rondes des bailleurs de fonds, dont l'objectif était d'établir un cadre d'ensemble cohérent et un programme coordonné d'aide sur lequel les bailleurs de fonds se seraient engagés financièrement. Ces Tables Rondes se sont toutefois heurtées à une série de limites. Les bailleurs de fonds s'engageaient seulement de manière limitée, craignant qu'une coordination trop poussée des aides n'amène à une remise en cause de leurs chasses gardées. De leur côté, les agences spécialisées craignaient de se voir marginalisées et de perdre leur part du marché. Enfin, et surtout, de nombreux pays en développement donnèrent la préférence aux "Groupes Consultatifs" de la Banque

Mondiale, à travers lesquels ils espéraient recevoir des crédits plus importants des institutions de Bretton Woods et des aides bilatérales.

- L'évaluation et la programmation de l'assistance technique par pays (le processus NaTCAP)⁴. Il s'agissait de faire le bilan critique de l'assistance technique, de son coût et de ses effets de transfert sur les cadres et les institutions du pays. Si cette évaluation fut menée à bien dans plus de 35 pays, le second volet de l'opération, à savoir la programmation (et donc la diminution) de l'assistance technique, ne fût guère entreprise. Les pays receveurs craignaient en effet de perdre les bénéfices secondaires apportés par l'assistance technique (équipements, véhicules, voyages d'étude, ...) et les pays donateurs redoutaient de perdre l'influence que leur apporte la présence d'assistants techniques expatriés (notamment la promotion de contrats, projets et équipements).
- A partir du début des années 90, le PNUD s'est efforcé de relancer "l'approche programme" par pays, dans le but de sortir des limitations de l'approche projet par projet et d'amener un minimum de cohérence et de coordination dans les actions des agences. Dans la pratique, toutefois, les programmes élaborés ont rarement dépassé un simple regroupement de projets.
- Il faut enfin souligner la parution, à partir de 1990, des Rapports annuels sur le Développement Humain et de leurs Indicateurs de Développement Humain par pays. Ces Rapports mettent au centre de la problématique du développement non plus seulement les performances macro-économiques et financières, mais la situation et les progrès des populations (revenus par tête, durée de vie, santé, éducation). S'ils ont suscité et suscitent encore bien des polémiques, ces Rapports n'en sont pas moins devenus un élément important dans les discussions sur le développement. Il est intéressant de noter que plusieurs pays du Tiers Monde se sont également lancés dans des études et enquêtes sur l'état de leur développement humain, suscitant ainsi des discussions nationales enrichissantes. Si les Rapports sur le Développement Humain parviennent à continuer et à approfondir la remise en question qu'ils ont déclenchée, ils auront contribué à influencer et, sans doute, à "gauchir" le credo de l'ajustement.

Il n'en reste pas moins que le système des Nations Unies (et particulièrement le PNUD) n'est guère parvenu dans sa pratique opérationnelle à traduire ses idées dans des actions vraiment

⁴ voir : "*Rethinking Technical Cooperation*", sous la direction de E.J. Berg - Bureau régional pour l'Afrique - PNUD - New York 1993.

novatrices au niveau des pays. Paradoxalement, nombre de ses idées (coordination de l'aide, remise en cause de l'assistance technique, transfert des connaissances et des responsabilités aux nationaux, paradigme du développement humain) ont été récupérées par la Banque Mondiale et adoptées par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Elles semblent cependant avoir moins influencé les pratiques quotidiennes des agences et institutions du système, qui ne diffèrent guère encore de celles des décennies précédentes.

De fait, le système des Nations Unies se trouve toujours et quasi-institutionnellement lié par les jeux et les intérêts divergents des acteurs principaux :

- les pays contributeurs et surtout les grandes puissances politiques et économiques qui ont leurs propres visions et intérêts ;
- les pays du Tiers Monde qui n'ont plus la cohérence et le poids qu'ils ont pu jadis acquérir mais qui pèsent néanmoins dans les décisions "collégiales" ainsi que par les hommes qu'ils placent au sein du système ;
- les agences spécialisées qui se battent pour leur survie et ne s'intéressent que secondairement à celle du système ;
- le PNUD, lui-même à la recherche d'un rôle, au moment où diminuent ses ressources - et donc son influence et sa capacité de "leadership" du développement et de la coopération ;
- les institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et FMI) qui ont acquis - notamment avec l'effondrement du marxisme et le triomphe de la pensée libérale - un poids majeur non seulement dans le financement du développement, mais aussi dans la réflexion et l'orientation des concepts d'aide et de développement ;
- enfin les organisations non gouvernementales, tant en Occident que dans le Tiers Monde, dont l'émergence marque à la fois l'entrée en scène de la "société civile", contre l'Etat et les bureaucraties, ainsi qu'un regain de la militance tiers-mondiste contestant tant les approches orthodoxes style Bretton Woods que l'hypocrisie des aides, notamment bilatérales, ou la langue de bois des bureaucrates onusiens.

3. Quel avenir?

La question du rôle et de l'efficacité du système des Nations Unies en matière de coopération prend d'autant plus d'actualité que l'on assiste à une remise en cause de la notion de développement et, partant, de celle de l'aide au développement.

Bien des interrogations - et des polémiques - sont en cours quant à la nature et la définition du développement : croissance économique suscitée par une gestion saine ou renforcement des capacités humaines entraînant le progrès durable et humain ? L'Etat est-il le moteur du développement ou son frein ? Ne vaut-il pas mieux laisser faire les forces du marché et la libre initiative privée ?⁵

D'où aussi la question de plus en plus fréquente : l'aide au développement, pourquoi ? Le Tiers Monde n'existe plus, il y a les dragons et les pays moins avancés (PMA) - et, parmi ces derniers surtout, les pays sinistrés de la guerre ethnique ou civile. L'aide au développement, pourquoi faire ? Qui en bénéficie véritablement (du côté des donateurs comme des bénéficiaires) ? Ne s'agit-il pas d'un gaspillage, les pauvres des pays riches donnant aux riches des pays pauvres ? Comme les gouvernements des pays donateurs connaissent par ailleurs des difficultés financières et sociales, ils peuvent jouer sur cet état d'esprit, pour réduire leurs budgets de coopération, multilatérale comme bilatérale. En outre, les opérations "humanitaires" et leur coût ont décuplé ces dernières années, tout en donnant bonne conscience à ceux qui les financent. Enfin, la multiplication des organisations non-gouvernementales (en quelque sorte le secteur privé du développement) et leur concentration sur des cibles et des projets "à la mesure humaine" bien identifiables, montre la popularité de leur approche.

Dans un tel climat, l'aide au développement du système des Nations Unies tend à devenir de moins en moins prioritaire. Ce système (le "machin") est considéré uniquement comme un lieu de discours, de rivalités, de double-emplois et d'incompétences. Les gouvernements des pays riches jouent sur ces sentiments populaires pour préserver d'abord leur aide bilatérale, plus payante, et pour appuyer les institutions de Bretton Woods qu'ils dominent.

Cet état d'esprit, simplificateur mais prévalent, risque d'aboutir à évacuer l'aide au développement, à "jeter" en quelque sorte le bébé avec l'eau du bain, ou à réduire l'aide à l'humanitaire d'urgence et aux actions des organisations non-gouvernementales.

Les discussions sur une éventuelle restructuration des Nations Unies ont cependant repris en 1996, tant dans les contextes onusiens de New York et Genève, que lors de la réunion du G-7 fin juin à Lyon. Elles ont été toutefois ralenties et compliquées par les élections américaines et les antagonismes quant au choix du Secrétaire Général des Nations Unies à l'expiration du

⁵ voir, parmi de très nombreuses études et publications : "*La coopération Nord-Sud*" par S. Brunel - Que sais-je ? - PUF - 1997.

mandat de M. Boutros Ghali. L'élection de M. Kofi Annan devrait permettre une relance des discussions sur les réformes. Ces négociations inciteront la question du renouvellement ou de la succession de l'actuel Administrateur (américain) du PNUD, dont le mandat expire à la mi 1997.

Au delà de la nécessité d'une réforme du système des Nations Unies, il y a pour l'instant peu de domaines d'accord entre les différentes parties prenantes. Les décisions qui seront finalement prises seront déterminées autant par des considérations politiques et les intérêts souvent contradictoires des différents acteurs que par la recherche de la rationalité et de l'efficacité. Les questions de structures seront étroitement mêlées à celles de la répartition des postes de responsabilité entre les personnes et surtout entre les nationalités.

La dispersion et le manque de coordination de l'ensemble du système des Nations Unies (Agences et fonds spéciaux) en matière de développement demeure un handicap majeur. Dans ces conditions, un premier objectif serait déjà d'assurer une coordination plus efficace tant entre les sièges que sur le terrain des différents membres de la famille onusienne. Objectif plus ambitieux qu'il ne peut paraître a priori et qui, après tout, a été vainement recherché depuis au moins un quart de siècle!

Une proposition envisagée consisterait à confier à un Secrétaire Général adjoint la responsabilité de l'ensemble des questions du développement à l'intérieur même du Secrétariat, où elles sont actuellement traitées par trois départements distincts sans compter le PNUD. Il convient cependant de tirer dans ce domaine les leçons de la réforme de 1978 qui avait établi le poste de Directeur Général pour la Coopération Économique Internationale. Confier à une personne la tâche de diriger l'ensemble des activités concernant le développement demeure souhaitable. Encore faut-il que cette personne ait les moyens de mener cette responsabilité à bien. Il est sans doute exclu, pour des raisons aussi bien légales que politiques, qu'un Secrétaire Général adjoint chargé des questions de développement ait dans l'immédiat une autorité directe sur l'ensemble des chefs d'agences et de programmes du système. Il conviendrait toutefois de retenir cette solution comme un objectif à moyen terme, lorsque les modifications nécessaires auront été mises en oeuvre afin de permettre de conduire une politique cohérente grâce à un mandat clair et précis, émanant tant de l'Assemblée Générale que du Secrétaire Général, en matière d'aide au développement⁶.

⁶ Ces propositions ont été développées dans un rapport confidentiel interne du Secrétariat des Nations Unies : "*Proposals for Reform of the United Nations in the Economic and Social Field*" Juin 1996.

La coordination de New York demeurera insuffisante si elle n'est pas accompagnée d'une plus grande cohérence et qualité des actions sur le terrain. L'institution des postes de Coordonateurs Résidents du système des Nations Unies, représentants du Secrétaire général, a marqué un progrès incontestable, mais celui-ci est demeuré insuffisant. De même, l'établissement de bureaux communs pour l'ensemble des organismes onusiens présents dans un pays, ainsi que la préparation de Notes de Stratégie de Pays communes à l'ensemble de ces institutions, devraient être systématiquement poursuivis et approfondis.

Il ne faut toutefois pas s'illusionner sur l'efficacité réelle de ces mesures dans le contexte actuel. Tant que les superviseurs directs du représentant d'une agence ou d'un programme des Nations Unies dans un pays seront des responsables de leurs sièges respectifs et non pas le Coordonateur Résident, la cohérence d'ensemble des actions du système dans le pays restera une priorité seconde par rapport aux autres objectifs que se seront fixés les différentes agences.

Il apparaît donc indispensable que, dans chaque pays, le Bureau unique des Nations Unies, dont le personnel pourrait appartenir à différents programmes ou agences, soit dirigé par le Coordonateur Résident. Ces Coordonateurs Résidents devraient être détachés de leur agence ou programme d'origine et rattachés directement au Secrétaire Général adjoint. Ils devraient être sélectionnés à partir de l'ensemble des institutions du système, afin qu'aucune agence ou programme ne puisse être perçue comme bénéficiant indûment du mécanisme mis en place. Depuis 1994, en fait, un effort particulier a déjà été effectué dans cette direction pour la sélection des Représentants Résidents du PNUD - c'est-à-dire en fait des Coordonateurs Résidents du système -, sélection qui s'est plus largement ouverte au personnel des agences.

Une telle restructuration permettrait une coordination de l'ensemble du système, aussi bien entre les sièges que sur le terrain dans les pays bénéficiaires, sous l'autorité d'une seule personne et d'une seule structure. Sa mise en oeuvre serait facilitée si un effort particulier était fait afin de rationaliser les différents fonds et programmes.

Il s'agirait, en fait, de revenir à l'idée d'un organe commun d'orientation et de financement du développement pour le système des Nations Unies, qui était derrière la création du PNUD en 1965. Cet objectif a échoué en grande partie du fait de la multiplication des fonds et programmes dans les années 70 et 80. Sans doute conviendrait-il de faire entériner par le Secrétaire Général et l'Assemblée Générale un "moratoire" sur l'établissement de nouveaux fonds à l'avenir. Dans la pratique, cependant, un tel moratoire ne pourra fonctionner que si les agences acceptent, bon gré mal gré, de ne plus rechercher auprès des donateurs les

financements qui permettraient l'établissement de tels fonds - et si les pays "riches", de leur côté, renoncent à favoriser telle approche sectorielle ou tel programme particulier qui les intéresse au dépens de l'organe commun de financement du système.

Dans ces conditions, le PNUD pourrait retrouver la fonction qui était envisagée au début des années 70. Pour asseoir son autorité en tant que " primus inter pares" parmi les agences et programmes du système, il serait envisageable de le placer directement sous la responsabilité du Secrétaire Général adjoint. Dans cette hypothèse, le personnel du PNUD pourrait constituer l'équipe dont le Secrétaire Général adjoint aurait besoin. Il serait nécessaire toutefois d'assurer une mobilité du personnel entre les personnels du PNUD et des agences et programmes du système, afin d'éviter que ces derniers ne se sentent relégués dans des fonctions de second rang sans perspective de carrière. Non moins nécessaire serait par ailleurs une plus grande rigueur dans la sélection - de l'intérieur ou de l'extérieur du système - des personnes qui occuperont les postes de responsabilité, tant aux sièges que sur le terrain. Il serait important au demeurant, que ce personnel ait les compétences non seulement administratives mais aussi substantives qui sont nécessaires à la définition et mise en oeuvre d'orientations de politiques d'aide pour l'ensemble du système.

Enfin, un des problèmes majeurs trop rarement abordé et pourtant essentiel est celui des rôles respectifs du système des Nations Unies proprement dites, et des institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et FMI). Au contraire des organismes de Bretton Woods, voire des banques régionales de développement, le système onusien n'a pas à l'heure actuelle de justification évidente. Il est difficile en fait de répondre à la question : " Qu'est-ce que le système peut faire mieux que les aides bilatérales ou que les institutions de Washington? Quel est son avantage comparatif? ". Dans ces conditions, certains se demandent si, plutôt que de réformer le système, il ne serait pas préférable de le laisser déperir.

Plusieurs raisons militent cependant en faveur de la recherche d'une restructuration du système d'aide onusien. La première est sans doute que le mandat initial des organismes des Nations Unies - la coopération technique et le renforcement des capacités nationales - correspond toujours à un besoin réel des pays en développement, particulièrement en Afrique et dans les pays les moins avancés. Il s'agit d'un domaine où, malgré un intérêt récent, la Banque Mondiale est loin d'avoir fait preuve d'une grande efficacité et crédibilité et où pays en développement et bailleurs de fonds auraient bien besoin d'un " centre d'excellence ". Il peut au demeurant ne pas paraître souhaitable de renforcer le quasi-monopole de la Banque Mondiale sur la pensée et les pratiques du développement. L'éventualité - qui reste à

matérialiser - d'un système onusien efficace et capable de mettre en face de la " pensée unique " de la Banque sa propre approche des problèmes du "développement humain" devrait rallier nombre d'observateurs, y compris parmi ceux favorables à cette dernière institution. Plusieurs études et recommandations existent déjà sur ce sujet et on peut aujourd'hui espérer qu'avec la nomination d'un nouveau Secrétaire Général les réformes nécessaires pourront enfin être mises en oeuvre.

L'alternative de laisser le système d'aide des Nations Unies mourir de sa belle mort n'est pas réaliste. Peu de programmes ou institutions onusiens ont jamais disparu: ils survivent toujours en continuant à drainer des financements. Dans ces conditions, il est certainement préférable de rechercher la meilleure efficacité des fonds que ces institutions continueront à recevoir dans les années à venir, plutôt que de se désintéresser de leur utilisation et de les voir se dépenser sans impact significatif.

Quelles que soient les difficultés d'une réforme des Nations Unies, le contexte actuel est au demeurant plus favorable qu'il ne l'a été depuis trois décennies. La fin de la guerre froide rend aujourd'hui envisageable, entre les principaux "actionnaires" de l'organisation, des discussions relativement libres d'a priorismes idéologiques ou politiques. La crise que connaît l'aide au développement en général, et le financement du système onusien en particulier, a conduit les pays donateurs à préconiser une rationalisation des structures pour en accroître l'efficacité. Elle a aussi permis aux pays en développement d'accepter l'idée qu'une telle réforme est la condition préalable d'une continuité des programmes d'aide. Elle a enfin réussi à convaincre les différentes agences spécialisées que cette réforme était inévitable et constituait une condition de survie de leurs activités opérationnelles. Il y a là, pour la communauté internationale, une chance de restructurer un système d'aide au développement des Nations Unies adapté aux défis du vingt-et-unième siècle.

Sources et bibliographies

PUBLICATIONS

- HEPPLING, S. : *"UNDP : From Agency Shares to Country Programmes, 1949-1975"*, Ministère des Affaires Étrangères de Suède, 1995
- PEARSON, Lester B. : *"Partners in Development"*, Praeger, New York, 1969
- URQUHART, B. et CHILDERS, E. : *"A World in Need of Leadership : Tomorrow's United Nations"*, Hammarskjöld Foundation, 1990
- BERTRAND, M. : *"L'Organisations des Nations Unies"*, La Découverte, 1994
- South Center : *"For a Strong and Democratic United Nations - A South Perspective On United Nations Reform"*, Genève, Mars 1996
- *"Et alors, l'ONU"* - Panoramiques n° 15 ARLEA, 1994
- BRUNER, S. : *"La coopération Nord-Sud"*, Que Sais-Je ? PUF, 1997
- OCDE-CAD : *"Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle"*, Mai 1996

RAPPORTS

De nombreux rapports -certains internes et confidentiels- de l'ONU et pour l'ONU ont été utilisés dont :

- JACKSON, R. (Sir) : *"A Study of the Capacity of the United Nations Development System"*, Genève 1969
- DADZIE, K. : *"Report of the Special Adviser & Delegate of the Secretary General on the Reform of the Economic and Social Sectors"*, United Nations, Février 1993
- United Nations : *"Agenda pour le développement : Recommandations. Rapport du Secrétaire Général"*, New York, 1994
- BERG, E.J. (sous la direction de) : *"Rethinking Technical Cooperation"*, PNUD 1993
- *"Proposals for Reforms of the United Nations in the Economic and Social Field."* Document confidentiel, United Nations Juin 1996
- *"The Resident Coordinator System and UNDP"*. PNUD , New York Janvier 1997
- PNUD : *"Rapport Mondial sur le Développement Humain"*, ECONOMICA. Annuel de 1990 à 1996
- Résolutions et Rapports de l'Assemblée Générale des Nations Unies, de l'ECOSOC, du Conseil d'Administration du PNUD.