

Note

« Réflexions sur les activités opérationnelles des Nations Unies (Note) »

Victor-Yves Ghebali

Études internationales, vol. 17, n° 4, 1986, p. 837-847.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/702089ar>

DOI: 10.7202/702089ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

RÉFLEXIONS SUR LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DES NATIONS UNIES*

Victor-Yves GHEBALI**

Les efforts en vue de l'édification d'une communauté internationale pacifique, à la fois stable et ordonnée, ne passent pas tous – ni obligatoirement – par la voie royale de la sécurité collective. Ils empruntent aussi les multiples sentiers de la coopération internationale dans les domaines économiques, sociaux, humanitaires et autres. Que l'on parte ou non du postulat fondamental du « fonctionnalisme »¹, il y a aujourd'hui une double réalité au niveau de l'organisation des rapports mondiaux. D'une part, la sécurité collective relève davantage du mythe que de la réalité; elle n'est plus autre chose qu'une ligne d'horizon conventionnelle². D'autre part, l'idéal du développement a pris la relève de celui de la sécurité collective: à l'heure actuelle, le système des Nations Unies apparaît comme une gigantesque machinerie dont les préoccupations et les ressources financières sont essentiellement consacrées à l'aide multiforme au développement; la transformation de ce dernier en objectif pour ainsi dire autonome s'explique avant tout par le fait que la lutte contre la pauvreté – phénomène perçu comme une menace par les pays développés – est devenue une nécessité pour la stabilité internationale³.

L'aide multilatérale au développement constitue un sujet d'une ampleur et d'une complexité assez peu communes. Dans le cadre évidemment restreint de cet article, on se bornera à examiner certains aspects en rapport avec le fonctionnement des mécanismes relatifs aux activités opérationnelles des Nations Unies pour le développement. Considérées sous l'angle instrumental, celles-ci soulèvent deux grandes séries de problèmes: l'une qui remonte à l'origine même du système onusien (la coordination) et l'autre qui est contemporaine des turbulences provoquées par les exigences d'un Nouvel ordre économique international (la « politisation »).

* Version révisée d'un rapport présenté au Colloque « 1986 – Année internationale de la paix », organisé par le Centre d'études et de recherches internationales de Montpellier (CERIM) le 14 avril 1986.

** *Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, Suisse.*

1. C'est-à-dire du postulat selon lequel la réalisation à long terme de la paix exige la méthode « active » de la coopération internationale de préférence à la méthode « passive » de la sécurité collective: « the problem of our time is not how to keep the nations peacefully apart but how to bring them actively together », David MITRANY: *A Working Peace System*. London, Royal Institute of International Affairs, 1946, p. 7.
2. Ainsi que Maurice BERTRAND l'a reconnu avec courage, la recherche de la paix à travers le système de sécurité collective de l'ONU « offre certainement le cas le plus net d'une entreprise sans espoir ». *Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies*. ONU, doc. JIU/REP/85/, 1985, p. 26.
3. Sur ce point, voir l'excellent rapport d'Antonio DONINI, « Les Nations Unies et la pauvreté: quelques réflexions sur la théorie, les méthodes et la pratique », p. 6, présenté au Colloque de Genève sur *L'universalité est-elle menacée?* en décembre 1985.

I – LE PROBLÈME DE LA COORDINATION DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

Depuis le Rapport Jackson, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) est traditionnellement présenté comme le « centre le plus logique » de la coordination inter-organisations pour la double raison qu'il est le seul organisme à posséder un réseau administratif véritablement mondial sur le terrain et qu'il « administre la majeure partie des fonds mise à la disposition du système des Nations Unies aux fins de la coopération technique et du préinvestissement »⁴. Si – comme vient de le souligner le Corps commun d'Inspection dans l'un de ses récents Rapports⁵ – le PNUD peut toujours prétendre avec légitimité au titre de coordonnateur central, il n'est cependant plus autre chose qu'un monarque régnant sans véritablement gouverner. Vu son extraordinaire complexité institutionnelle, le système des Nations Unies réunit un ensemble d'entités dont la coordination se révèle bien comme « une mission impossible »⁶. Le système compte en effet aujourd'hui plus d'une centaine d'éléments juridiquement indépendants⁷. Au niveau spécifique de l'aide au développement, les obstacles majeurs à la coordination sont au nombre de six :

A — L'atomisation institutionnelle

L'aide au développement dont peut bénéficier un pays donné de la part du système des Nations Unies est susceptible d'être simultanément fournie par une bonne trentaine d'organismes différents : l'ONU, le PNUD, les Commissions économiques régionales des Nations Unies, les Institutions spécialisées, les Banques régionales ainsi que diverses entités indépendantes ou semi-autonomes comme l'UNDRO, le PNUE, le PAM, l'UNICEF, le FIDA, le Centre des établissements humains (HABITAT), etc. Si l'on tient également compte de l'assistance d'origine bilatérale et d'origine privée, ce chiffre devient beaucoup plus grand. En 1980, il y avait par exemple quelque 82 organismes (de toute nature) impliqués dans des opérations d'aide aux pays africains⁸.

B — La fragmentation des approches conceptuelles

Le développement est, incontestablement, un problème intégré. Or, le système des Nations Unies souffre de l'absence d'un cadre conceptuel unifié en la matière. Chaque organisme concerné ne travaille pas seulement avec des méthodes différentes dues à la spécificité de son mandat constitutionnel de ses cycles de programmation, de ses mécanismes décisionnels ou du degré de décentralisation de ses structures : il intervient, encore et surtout, à partir d'une approche conceptuelle bien distincte de celle des autres – qu'il s'agisse des « besoins essentiels » (OIT), des « services de base » (UNICEF), des « soins de santé primaire » etc.⁹. En dépit de la résolution 3409 (XXX) sur « l'approche intégrée au

4. *Étude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement* (doc. DP/5, 1969), vol. I, pp. 38-39, § 93.

5. « [UNDP's] credentials to be at the centre of the co-ordination effort in the United System remain intact », Alfred N. FORDE and Earl D. SOHM. *Field Representation of Organizations of the United System: Structure and Co-Ordination*, doc. JIU/REP/86/1, p. 25, § 77.

6. André LEWIN. « La coordination au sein du système des Nations Unies : mission impossible ? », *Annuaire français de droit international*, 1983, pp. 9 et ss.

7. Maurice BERTRAND. *Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies*, doc. JIU/REP/85/9, Annexes I et II.

8. A.N. FORDE and E.D. SOHM, *op. cit.*, p. 22, § 69.

9. Cf. M. BERTRAND, *op. cit.*, § 97 et A. DONINI, *op. cit.*, p. 11.

développement », les divers éléments des Nations Unies se lancent dans la bataille contre la pauvreté dans un ordre superbement dispersé¹⁰.

C — Les rivalités inter-agences

Déjà intrinsèquement néfaste, l'émiettement institutionnel et conceptuel se trouve aggravé par des rivalités institutionnelles. La concurrence du bilatéral (qui, souvent, implique une aide liée) avec le multilatéral est peut être dans l'ordre des choses. Celle entre agences multilatérales des Nations Unies — que le Rapport Jackson qualifiait déjà en 1969 de « véritables principautés » — a un caractère moins évident. En fait, de sourdes rivalités s'exercent ici à un double égard. D'une part, il y a une rivalité entre le PNUD (dont les représentants sur le terrain communiquent directement avec les Affaires étrangères ou le Plan) et les agences d'exécution qui, elles, s'appuient sur les ministères techniques spécialisés¹¹. D'autre part, on est en présence d'une concurrence inter-agences au niveau des crédits du PNUD — en vue de s'assurer la part du lion — et au niveau des gouvernements bénéficiaires. Touchant ce dernier point, on peut dire que chaque agence met en avant son secteur d'activité propre dans un esprit quasi — « commercial ». Comme l'a formulé Maurice Bertrand, « chaque agence s'efforce de justifier l'importance de son secteur sans qu'aucune de ces approches ne s'insère dans une analyse économique et financière d'ensemble ni ne propose de critères pour déterminer les priorités¹².

D — La défektivité de la coordination au sein des pays assistés

La coordination de l'aide au développement, tant bilatérale que multilatérale, incombe au premier chef aux gouvernements bénéficiaires pour une raison évidente: éviter les gaspillages et les doubles emplois permet une optimisation du coût/efficacité. Il ne faut pas, en effet, oublier que les pays receveurs financent eux-mêmes jusqu'à 60 % du coût des projets de coopération technique dans le cadre du PNUD — sous forme de personnel national, d'installations, de fournitures et autres services sur le terrain¹³. Pourtant, il n'est pas rare que la coordination au niveau national fasse défaut, par manque de capacité administrative ou encore par volonté politique. De fait, les pays les plus défavorisés du Tiers monde ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle suffisant sur les ministères techniques afin de s'assurer que ces derniers ne font pas passer leurs intérêts sectoriels avant ceux du Ministère de la planification économique¹⁴. De toute manière, « du point de vue du gouvernement, qui doit négocier, exécuter et organiser le suivi de nombreux projets et ménager les susceptibilités d'une multitude d'agences d'aide multilatérales, bilatérales, privées, le respect fétichiste des instructions et des manies administratives des uns et des autres » pose des contraintes qui,

10. Bien que « rituellement répétée à chaque Assemblée générale », la notion d'approche intégrée au développement est restée, pour le système des Nations Unies « une formule vide » estime Maurice BERTRAND, *op. cit.*, p. 10, § 29.

11. A. LEWIN, *op. cit.*, p. 13.

12. M. BERTRAND, *op. cit.*, p. 34, § 98. En 1969, le Rapport Jackson avait déjà dénoncé « l'esprit commercial » des agences qui tentaient de « placer leurs projets dans les pays du Tiers monde plutôt que s'occuper de savoir si ce projet correspond réellement à un besoin prioritaire du pays, *op. cit.*, vol. I, p. 13.

13. « Dans les pays les plus pauvres, l'aide par projet peut atteindre une dimension considérable par rapport aux ressources budgétaires de l'État; dans ce cas, la coopération technique « aspire » directement des moyens importants », A. DONINI, *op. cit.*, p. 15.

14. Cf. A.N. FORDE and E.D. SOHM, *op. cit.*, p. 28, § 87.

parfois, « peuvent aboutir à une véritable déstructuration institutionnelle ».¹⁵ Dans certains cas, les pays concernés ne sont même pas enclins à favoriser une coordination extérieure de crainte de voir celle-ci aboutir à l'instauration d'un certain droit de regard ou d'une certaine forme de contrôle sur les opérations d'assistance: d'où la tendance, soulignée par le Corps commun d'inspection des Nations Unies, de certains gouvernements à traiter directement avec telle ou telle agence d'exécution en dehors de la participation des coordonnateurs-résidents du PNUD¹⁶.

E — Le renforcement de la présence administrative des agences d'exécution sur le terrain

Avec un réseau de 116 bureaux extérieurs composé de plus de 3200 fonctionnaires (dont 393 de la catégorie des services professionnels), le PNUD demeure toujours l'organisme des Nations Unies dont l'implantation au sein du monde en développement est la plus étendue. Cette situation n'a cependant plus un caractère aussi important qu'au cours de la précédente décennie. En effet, pendant la période 1973-1983, les grandes Institutions spécialisées¹⁷ ont renforcé de manière assez sensible leur présence administrative sur le terrain: l'UNESCO, la FAO et l'OMS sont ainsi passées respectivement de 23 à 33 bureaux, de 4 à 64 bureaux et de 75 à 95 bureaux¹⁸.

Outre des motivations d'ordre technique et pratique, cette avancée s'explique avant tout par la volonté délibérée des organismes en question de ne pas céder à l'emprise des Représentants-résidents du PNUD, c'est-à-dire à ces hauts fonctionnaires ayant mandat d'agir en tant que coordonnateurs de l'ensemble des activités opérationnelles du système au sein de chaque pays d'accréditation¹⁹. Il n'y a pas là simple réflexe naturel – et somme toute assez compréhensible – de défense: à la classique rivalité administrative se greffe un problème de concurrence opérationnelle dans la mesure où le PNUD – par l'intermédiaire de son Bureau d'exécution des projets (BPE) – finance des entreprises de coopération technique qui lui sont entièrement propres²⁰.

Les réformes introduites à la suite de la résolution 32/147, adoptée en 1975 en vue de la « restructuration » des secteurs économiques et sociaux des Nations Unies, n'ont guère

15. A. DONINI, *op. cit.*, p. 15.

16. A.N. FORDE and E.D. SOHM, *op. cit.*, p. 28, § 87.

17. À l'exception de l'OIT qui a subi le contrecoup financier sévère du retrait des États-Unis à partir de 1977.

18. A.N. FORDE and E.D. SOHM, *op. cit.*, tableaux I et II.

19. Les Représentants-résidents (dont l'institution remonte à 1950) doivent être en permanence informés de toutes les négociations entre les agences et les gouvernements demandeurs touchant les projets financés par le PNUD et même des autres; les représentants des agences servent de « conseillers techniques » aux Représentants-résidents. Les Institutions spécialisées ont toujours difficilement accepté la prééminence des R-R « surtout lorsque leur compétence dépassait le cadre d'un seul pays », A. LEWIN, *op. cit.*, p. 13. Assez souvent, « le personnel des institutions se plaint du fait que le Représentant-résident intervient dans son activité avec les organismes nationaux, et à son tour le Représentant-résident se plaint du manque de collaboration des institutions. Manuela TORTORA, *Institution spécialisée et organisation mondiale: Étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*. Bruxelles, Bruylant, 1980, p. 271.

20. Depuis l'établissement du BPE (1973), les agences d'exécution ont tendance à voir dans le PNUD un concurrent potentiel. Le BPE exécute environ 10 % des projets financés par le PNUD; il intervient indifféremment dans tous les secteurs d'activités à l'exception de ceux du ressort direct de l'OMS, de la CNUCED ou du FNUAP.

contribué, selon toute apparence, à améliorer la coordination au sein du système. La transformation des Représentants-résidents en « Coordonnateurs-résidents » (relevant à la fois de l'Administrateur du PNUD et du Secrétaire général des Nations Unies *via* le titulaire de la fonction nouvelle de Directeur général du développement et la coopération économique internationale) aux pouvoirs renforcés a eu, semble-t-il généralement, des effets plutôt pervers²¹. En même temps, les Coordonnateurs-résidents se trouvent, par la force des choses, en concurrence avec les Directeurs des Centres d'information des Nations Unies implantés dans les pays du Tiers monde²².

F — Le renforcement de l'autonomie des agences d'exécution par rapport à la « tutelle financière » du PNUD

On doit partir ici d'un fait irréfutable: sur le plan financier, le PNUD ne dispose plus véritablement de sa carte maîtresse traditionnelle. En 1968, ses crédits servaient à financer les activités opérationnelles du système à concurrence de 75 %; en 1983, ces mêmes crédits représentent à peine plus du tiers de l'ensemble des projets multilatéraux des Nations Unies.

L'explication est double. D'une part, le PNUD a connu une crise financière aux causes multiples mais ayant eu pour effet de ralentir fortement la croissance de ses ressources (lesquelles sont, en fait, stagnantes). D'autre part, depuis 1968, les agences d'exécution ont démontré une capacité croissante à financer des projets de coopération technique propres sur la base de leur budget régulier et, surtout, à partir de fonds extra-budgétaires provenant ailleurs que du PNUD (voir graphique ci-joint). Ainsi, le programme régulier de coopération technique de certaines agences est financièrement supérieur ou équivalent au montant total des crédits disponibles au PNUD. D'une manière générale, on peut observer qu'au sein de ces agences, les pays du Tiers monde exercent une pression constante en vue de l'augmentation de la part du budget régulier consacrée aux activités opérationnelles. Cette pression échoua dans une grande institution comme l'OIT en 1976²³. Elle fut en revanche, couronnée de succès dans une organisation plus petite comme l'UIT: depuis la 12^{ème} Conférence de plénipotentiaires (Nairobi, 1982), la coopération technique est devenue un objectif statutaire²⁴.

Mais le phénomène le plus notable reste certainement celui de l'accroissement du montant des fonds disponibles en vertu de « *programmes multilatéraux* », c'est-à-dire de programmes d'aide bilatéraux dont la mise en oeuvre est confiée directement à une agence d'exécution, en dehors, par conséquent, du contrôle du PNUD. Les « fonds-en-dépôt » (*funds-in-trust*) en représentent une variante car, ici, le gouvernement donateur et bénéficiai-

21. De l'avis même de plusieurs Représentants-résidents, la nouvelle formule a rendu la tâche de coordination plus difficile d'un point de vue psychologique aussi bien que pratique. Cf. A.N. FORDE and E.D. SOHM, *op. cit.*, p. 25, § 78 et 79.

22. Le Corps commun d'inspection des Nations Unies vient de recommander au Secrétaire général d'envisager de mettre fin à cette dualité de représentation au sein du système, (*ibid.*, p. 39, recommandation No 4.

23. Cf. la Déclaration du Groupe des 77 à la Conférence internationale du travail de 1976, *Compte rendu* de la Conférence, pp. 139-140. Voir aussi, la récente proposition faite par l'Inde en vue de consacrer, d'ici 1990-91, 25 % du budget régulier aux activités opérationnelles; Conférence de 1984: CRP/1, pp. 10-12. En 1983, la part de la coopération technique dans le budget régulier de l'OIT est de 9,7 %.

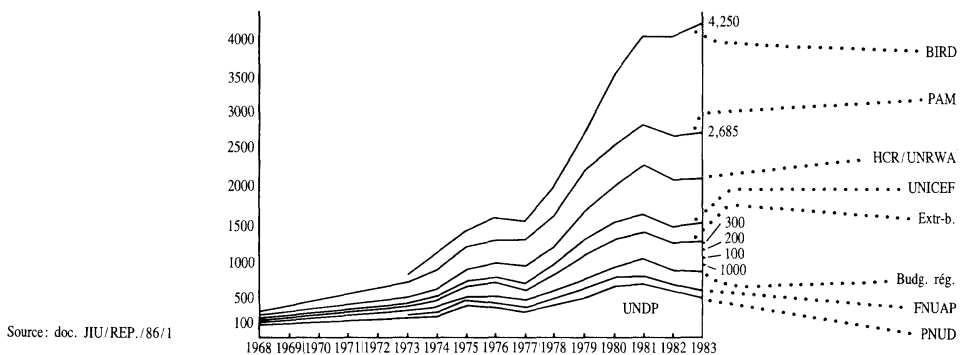
24. L'UIT constitue un cas intéressant en ce sens qu'il s'agit d'une agence qui ne possède pas de programme autonome de coopération technique et dont les projets dans ce domaine sont financés par le PNUD à près de 90 %.

re peuvent se confondre. Dans le cas de l'OIT par exemple, les fonds d'origine multilatérale ont dépassé 40 millions de dollars en 1982, soit 39,3 % du budget total de la coopération technique au sein de cette organisation.

Depuis la fin des années soixante, les contributions extra-budgétaires (autres que celles en provenance du PNUD) ont cessé de croître à un rythme annuel de 25 %, elles sont ainsi passées – dans l'ensemble du système – de 436 millions (1968) à 376 millions de dollars (1982). Cette tendance traduit incontestablement une certaine méfiance de la part des pays donateurs vis-à-vis des mécanismes du PNUD. Elle s'explique aussi par le fait que la formule multilatérale permet aux donateurs d'avoir davantage prise sur l'utilisation – ou le bon usage – de leurs fonds. Les agences d'exécution s'accrochent fort bien de cette situation et sont hostiles à l'idée de l'éventuelle canalisation des fonds-en-dépôt par le PNUD²⁵. Quoi qu'il en soit, le développement du secteur multilatéral dans le financement des activités opérationnelles reste sans doute le facteur dont l'effet centrifuge est le plus ravageur au sein du système des Nations Unies²⁶.

En somme, l'une des conclusions du Rapport Jackson paraît toujours d'actualité: le système des Nations Unies est « un monstre préhistorique dont « toute direction rationnelle est impossible »²⁷. De même, on peut convenir, avec Maurice Bertrand, que les structures sectorialisées, décentralisées et morcelées du système sont « la cause de son inadaptation à la solution des problèmes de développement »²⁸. Peut-il d'ailleurs en être autrement alors que le PNUD – élément censé être le pivot du système – ne dispose même pas d'une conception propre du développement?²⁹. La coordination semble vouée à demeurer un rite aussi poignant que vide de sens³⁰.

DÉPENSES RELATIVES AUX ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES, 1968-1983
(en millions de dollars)



Source: doc. JIU/REP./86/1

25. Cf. Hans AHLBERG and Asbjorn LOVBRAEK, *UNDP in Action. A Study on UNDP Field Offices in Selected Countries in Africa and Asia*. Stockholm, Utrikes-Departementet, 1985, p. 81 et 84.
26. Pour plus de détails sur les ressources comparées du PNUD et des autres éléments du système, nous renvoyons au tableau I.
27. *Op. cit.*, vol. I, p. XIII.
28. M. BERTRAND, *op. cit.*, p. 36, § 104.
29. Selon Maurice BERTRAND, la logique du système aboutit à « dispenser le PNUD d'avoir lui-même une conception quelconque du développement », *op. cit.*, p. 33, § 96.
30. Le dernier texte sur la coordination est la résolution 40/177 du 17 décembre 1985. Il prie le Secrétaire général d'entrer en consultation avec les Secrétariats des Institutions spécialisées afin de « réexaminer d'un point de vue critique et constructif « tous les aspects de la question de la coordination dans l'ensemble du système en vue d'« un rapport d'ensemble exposant ses opinions réfléchies sur les procédures et mécanismes existants ainsi que ses recommandations précises pour renforcer la coordination à l'avenir... ».

TABLEAU I
Dépenses financées à l'aide de dons et consacrées en 1984 par le système des Nations Unies
aux activités opérationnelles, par organisation et source de fonds
 (En millions de dollars)

Organisation	Budget ordinaire	Programme principal du PNUD	Fonds gérés par le PNUD	FNUAP	FISE	Autres fonds extra-budgétaires	PAM	Total
Organisation des Nations Unies								
Département de la Coopération technique pour le développement	7,3	76,7	2,6	12,9	—	11,7	—	111,1
CEA	1,8	5,9	0,3	2,8	—	3,4	—	14,2
CEE	—	0,6	—	0,3	—	—	—	1,0
CEPALC	0,6	1,3	—	1,7	—	3,0	—	6,7
CEAO	0,8	0,6	0,6	0,4	—	0,4	—	2,8
CESAP	1,1	5,6	0,3	1,4	—	6,4	—	14,8
CNUEH	0,6	10,5	0,9	—	—	3,4	—	15,4
CNUCED	0,3	7,2	0,4	—	—	1,3	—	9,3
ONUDI	3,7	56,6	3,7	—	—	22,5	—	86,4
Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales	—	—	—	—	—	0,5	—	0,5
Total partiel	16,1	165,1	8,8	19,5	—	52,6	—	262,1

TABLEAU I (suite)

Organisation	Budget ordinaire	Programme principal du PNUD	Fonds gérés par le PNUD	FNUAP	FISE	Autres fonds extra-budgétaires	PAM	Total
OIT	8,4	37,3	1,0	4,4	—	31,4	—	82,6
FAO	20,5	110,5	8,7	1,6	—	133,8	—	275,1
Unesco	8,0	36,5	3,6	5,2	—	47,0	—	100,2
OACI	—	23,6	0,4	—	—	20,5	—	44,5
OMS	144,1 <u>a/</u>	13,2	0,3	17,6	—	98,9	—	274,1
Banque mondiale	—	35,6 <u>b/</u>	2,8 <u>b/</u>	—	—	—	—	38,4
UPU	0,5	1,6	—	—	—	0,5	—	2,6
UIT	0,3	18,5	0,1	—	—	4,5	—	23,4
CCI	—	5,9	—	—	—	8,4	—	14,3
OMM	0,8	11,8	—	—	—	9,4	—	22,1
OMI	—	—	—	—	—	3,5	—	3,5
OMPI	1,2	7,9	0,1	—	—	1,0	—	10,1
AIEA	20,1	2,2	0,3	—	—	8,6	—	31,2
OMT	—	0,5	—	—	—	—	—	0,5
PNUD (BEP)	—	35,7	38,2	—	—	—	—	73,9
FNUAP	—	—	—	22,9	—	—	—	22,9
FISE	—	—	4,9	1,6	244,4	—	—	250,0
PAM	—	—	—	—	—	—	678,9	678,9
VNU	—	3,6	—	—	—	—	—	3,6
Divers	—	4,7 <u>c/</u>	—	9,2 <u>d/</u>	—	—	—	14,0
Gouvernements	—	18,3	12,0	37,9	—	—	—	68,1
Total général	220,1	532,6 <u>e/</u>	81,0	119,9	244,4	420,0 <u>f/</u>	678,9	2 296,9

a/ Conformément à la résolution 29.48 de l'Assemblée mondiale de la santé de mai 1976, les allocations imputées sur le budget ordinaire prévu au budget-programme au titre des activités de coopération technique et des prestations de service aux États membres de l'OMS devaient atteindre un niveau correspondant à au moins 60 p. 100 du total en valeur réelle.

b/ Représente les dépenses engagées par la Banque en sa qualité d'agent d'exécution du PNUD.

c/ Y compris les dépenses engagées par d'autres agents d'exécution du PNUD (Fonds arabe pour le développement économique et social, Banque asiatique de développement et Banque interaméricaine de développement).

d/ Y compris les dépenses engagées par des organisations non gouvernementales pour le compte du FNUAP et d'une somme de 2,6 millions de dollars engagée par l'Organisation des Nations Unies dans le cadre du programme de travail.

e/ Y compris les dépenses financées par des contributions versées au titre de la participation aux coûts et par des contributions de contrepartie versées en espèces.

f/ Y compris les dépenses financées à l'aide de contributions d'auto-assistance.

Source: Nations Unies, doc. A/40/698, p. 62.

II – LE PROBLÈME DE LA « POLITISATION » DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

Sémantiquement peu approprié, le terme de « politisation recouvre en réalité deux tendances actuelles du système international: d'une part, l'interdépendance des enjeux politiques de l'ensemble des secteurs de la coopération internationale et, d'autre part, l'hétérogénéité conflictuelle croissante des États membres des organisations internationales. Source de dysfonctionnements multiples, le phénomène de la « politisation » porte atteinte à:

la philosophie libérale qui imprègne le mandat constitutionnel des grandes Institutions spécialisées (mise en avant de codes de conduites internationaux « dirigistes » et d'une nouvelle catégorie de droits – les « droits de solidarité » – mal définie);

la vocation du système des Nations Unies à l'universalité (condamnation rituelle des mêmes États ou groupes d'États en vertu de l'adage « deux poids, deux mesures »); l'harmonie et l'efficacité des débats des assemblées plénières (introduction systématique de questions extérieures à l'ordre jour – comme celle du Moyen-Orient et celle du désarmement);

l'objectivité et la pertinence des programmes de travail (assistance aux mouvements de libération nationale reconnus par l'OUA et la Ligue arabe; études redondantes en matière de désarmement...);

la bonne marche du processus décisionnel (votes massifs à la majorité ou consensus répétitifs et vides de sens);

l'objectivité de la fonction internationale publique (Secrétariats engagés ou partisans)³¹.

Certains milieux aux États-Unis estiment que le PNUD n'a guère échappé à la vague de « politisation » qui a déferlé sur le système des Nations Unies depuis une dizaine d'années. À première vue, cela peut paraître surprenant. D'abord, l'institution en question a son siège à New York – situation qui avantage, entre tous, les sous-traitants américains. Ensuite, la direction du Programme a toujours incombé jusqu'à présent à une personnalité américaine³². Enfin, le caractère volontaire du financement du PNUD – pleinement conforme à la vision américaine – constitue un moyen de pression incontestable³³. En fait, les critiques adressées au PNUD sont multiples. Au nombre de 13, elles ont fait récemment l'objet d'une présentation systématique par Richard Bissell, sous les auspices de la *Heritage Foundation* – une institution privée ultra-conservatrice, assez proche de l'Administration Reagan³⁴.

De l'essence de ces diverses critiques on retiendra essentiellement les trois suivantes:

a) *L'extension de l'assistance du PNUD à des entités quasi-étatiques ou non-étatiques*. Sont ici visés les cas de la Namibie et des MLN (mouvements de libération nationale) comme la

31. Pour une présentation plus élaborée de ce schéma, voir nos deux études: « La politisation des Institutions spécialisées des Nations Unies » in *Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation*, Lausanne, Ed. polytechniques romandes, 1985, pp. 81-97 et « The Politicisation of UN Specialised Agencies: A Preliminary Analysis », *Millenium*, vol. 14, No 3, Winter 1985, pp. 317-334.

32. Il s'agit de Paul G. HOFFMAN (de 1965 à 1972), de Rudel A. PETERSON (de 1972 à 1975) et de Bradford MORSE (1975-1986) et de William Draper III.

33. Les opérations du PNUD sont financées par des contributions volontaires qui font l'objet d'annonces annuelles dans le cadre de conférences spécifiques.

34. Cf. Richard E. BISSELL, *The UNDP. Failing the World's Poor*. Washington, The Heritage Foundation, 1985, 47 p.

SWAPO et l'OLP³⁵. Cet aspect de l'évolution du PNUD est d'abord critiqué pour des raisons de principe fondamentales: jusqu'au début des années 70, l'assistance technique n'était censée être « donnée qu'aux gouvernements ou parleur intermédiaire »³⁶. Il l'est également à partir de l'argument de l'indispensable « neutralité » politique du PNUD, car l'assistance de ce dernier aux MLN a pu être utilisée par certains groupes à des fins partisans dans des luttes intestines³⁷. En fait, la politique suivie à cet égard par le PNUD n'a rien d'exceptionnel. Elle se situe dans la ligne des autres éléments du système des Nations Unies qui, depuis une décennie, ont accordé aux MLN un statut en bonne et due forme d'observateur – et donc d'acteur international. L'évolution qui mène de l'observation des réunions à l'aide concrète sous forme de coopération technique va dans l'ordre naturel des choses. Le vrai problème se situe ailleurs: dans la sélectivité de la reconnaissance et de l'aide accordées aux divers MLN existant de par le monde...

b) *La spécialisation croissante des catégories d'États bénéficiaires de l'aide du PNUD.* On sait que le PNUD consacre 80 % de ses ressources actuelles aux besoins des pays du Tiers monde les moins avancés (PMA). Bissell critique cette situation en arguant que le PNUD tendrait ainsi à abandonner son rôle de promoteur du développement pour celui d'une institution à objectif charitable – dans la mesure où les PMA se trouvent dans l'incapacité de participer de manière effective à la planification et à l'exécution des projets de coopération³⁸. Dans le même ordre d'idées, les contributions du PNUD aux activités de secours en cas de catastrophes naturelles ainsi qu'aux programmes d'assistance économique spécifiques formulés souvent sur la base de critères politiques (les pays sans littoral, par exemple) sont aussi mis en épingle. La critique s'étend parallèlement à la prolifération – jugée aussi excessive que stérile – des Fonds spéciaux sectoriels (ressources naturelles, science et technique, énergie...) ou à base géographique (région du Sahel, Lesotho, Swaziland, Zaïre, Bangladesh...) dont la gestion incombe au PNUD. À cet ensemble de critiques, on peut faire valoir, d'une part que les priorités accordées aux PMA ou aux pays sans littoral sont conformes aux recommandations de la stratégie internationale pour le développement adoptée par les Nations Unies dans leur cadre de leur III^{ème} Décennie. Il convient, d'autre part, de souligner que la multiplication des fonds spéciaux a été plus d'une fois favorisée par les pays développés eux-mêmes avec l'arrière-pensée de faire obstacle – grâce à des programmes à financement volontaire – à l'accroissement des crédits inscrits dans les budgets ordinaires au titre des activités opérationnelles pour le développement.

c) *La préférence accordée par le PNUD aux projets axés sur le développement du secteur public.* Cette critique est certainement la moins « neutre » de toutes. Elle part de la conviction idéologique que « the strength of the American economy has been accomplished in large part because of autonomous private sector initiative in a regulatory and legal environment developed over the years to encourage independent economic behavior »³⁹. Elle reproche au PNUD de s'être laissé abuser par le miroir aux alouettes du Nouvel ordre économique international: hostilité au secteur privé en général et aux entreprises multinationales.

35. Cf. *ibid.*, pp. 23-25 (voir aussi, pp. 6, 9, 11 et 14).

36. Tel était l'un des principes généraux formulés par la résolution 200 (III) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948 (« Assistance technique en vue du développement économique ») et qui servit de cadre général au fonctionnement des programmes d'assistance et de coopération technique du PEAT au PNUD.

37. Cf. R. BISSELL, *op. cit.*, p. 25.

38. « Choosing to emphasise the neediest does put UNDP work increasingly in the category of « charity », with the test for additional UNDP being the maintenance of poverty rather than the success of development », R. BISSELL, *op. cit.*, p. 41.

39. *Ibid.*, p. 44.

nales en particulier, appui à la coopération économique et à la coopération technique entre pays en développement (CEPD et CTPD) etc. En un mot, le PNUD est jugé coupable d'accorder davantage d'attention aux besoins exprimés par ses bénéficiaires depuis une décennie qu'aux intérêts acquis de ses pourvoyeurs de fonds⁴⁰. Comme le reste du système des Nations Unies, le PNUD souffre de maux réels, en partie endogènes et en partie exogènes. La nature et l'intensité de ceux-ci ne sont cependant pas tels au point d'avoir transformé cet organisme – à l'exemple d'autres éléments du système – en une véritable machine anti-occidentale. L'efficacité du PNUD dans le monde en développement peut certes prêter à de sérieux doutes, – notamment pour certaines des raisons invoquées plus haut au sujet de la coordination et de la « politisation ». Il n'en reste pas moins – et cela n'est pas souvent souligné – que ses opérations sont loin d'être dépourvues de toute rentabilité pour les sous-traitants des pays donateurs du monde industrialisé.

Outre les difficultés soulevées par la coordination et la « politisation » un autre aspect du fonctionnement des activités opérationnelles mériterait un examen approfondi particulier – celui du rapport efficacité/coût de celles-ci. Cet examen porterait avant tout sur les faiblesses du système volontaire de financement (fluctuations du montant des fonds, accumulation d'arriérés, dons en monnaies non-convertibles, etc.) l'accroissement du coût de la composante « experts » dans les projets de coopération technique ainsi que celui des frais d'exécution (*support costs*) des programmes et, surtout, l'évaluation des méthodes et des résultats des activités opérationnelles. Sur ces différents points, que la dimension du présent article ne permettait pas d'aborder, nous renvoyons aux Rapports annuels du Directeur général au développement des Nations Unies⁴¹ et aux diverses études effectuées au sein du Corps commun d'inspection sur le thème de la coopération technique⁴².

Le développement, auquel le système des Nations Unies consacre 70 % de ses ressources financières, a fait l'objet de trois décennies d'efforts dont les résultats se situent généralement en deça des objectifs attendus. Peut-on en conclure que dans ce domaine, comme pour la paix, l'ONU est à la poursuite d'un impossible rêve? Nous ne voulons pas le croire. Les défis du développement sont certes aussi gigantesques que ceux de la sécurité collective. Les problématiques respectives en présence, ne sauraient toutefois être confondues – l'une s'apparentant à celle des Danaïdes et l'autre à celle de Sisyphe.

N'étant par définition jamais acquise une fois pour toutes, la paix appelle des solutions qui, avec réalisme, impliquent l'intervention d'un Sisyphe – mais non l'abolition pure et simple du rocher. En revanche, le tonneau des Danaïdes qu'est, au stade actuel, l'entreprise du développement, a un caractère moins contraignant, pour ne pas dire plus contingent. Ce tonneau pourrait être doté d'un double « fond » – d'une part, un fond conceptuel constitué à partir d'une approche unifiée visant une stratégie de type ascendant⁴³ et, d'autre part, un fond institutionnel établi sur le modèle des « agences ou entreprises régionales de développement » proposé par Maurice Bertrand dans son dernier Rapport au Corps commun d'inspection⁴⁴.

40. *Ibid.*, p. 21.

41. Pour les 3 derniers Rapports, cf. doc. A/38/258, A/39/417 et A/40/698.

42. Le CCI a consacré un grand nombre de rapports à la coopération technique dispensée par divers éléments du système (d'un point de vue général ou dans un pays donné), à des projets spécifiques nationaux ou régionaux et surtout à la gestion ainsi qu'à l'évaluation des programmes. Voir plus particulièrement les doc. suivants: JIU/REP/78/3 (rôle des experts dans la coopération pour le développement) JIU/REP/83/5 (les procédures d'évaluation des projets du PNUD), JIU- (décennie des transports et des communications en Afrique). (Décennie des transports et des communications en Afrique).

43. Sur ce point, cf. A. DONINI, *op. cit.*, p. 13.

44. M. BERTRAND, *op. cit.*, 58 et ss.