

COOPERATION ENTRE LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES
ET LES INSTITUTIONS FINANCIERES MULTILATERALES

PREMIERE PARTIE : IMPERATIFS D'EFFICACITE ET D'INNOVATION

Etabli par Richard Hennes et Siegfried Schumm
Corps commun d'inspection

Table des matières

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Page</u>
ABREVIATIONS ET ACRONYMES		ii
RESUME		iii
I. INTRODUCTION	1 - 7	1
II. EVOLUTION DE LA COOPERATION INTERNATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT	8 - 23	4
III. REEVALUATIONS RECENTES DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES	24 - 44	10
IV. DIFFICULTES INHERENTES A LA COOPERATION	45 - 50	16
V. INITIATIVES RECENTES EN MATIERE DE COOPERATION MULTILATERALE	51 - 62	19
VI. COMMENT AMELIORER LA COOPERATION : L'IMPERATIF D'EFFICACITE	63 - 77	22
VII. MECANISME DE LIAISON OPERATIONNELLE ETABLI PAR L'OIT	78 - 91	26
VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	92 - 108	30

Notes/Bibliographie

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AID	Association internationale de développement, Banque mondiale
BAD	Banque asiatique de développement
BAfD	Banque africaine de développement
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives, du CAC
CCQF (OPS)	Comité consultatif pour les questions de fond (Activités opérationnelles), du CAC
CE	Communautés européennes
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
INUEST	Section des activités de préinvestissement et d'investissement de l'OIT
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUFI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

RESUME

On évoque toujours, à propos des activités internationales de développement, la nécessité d'améliorer la coopération et, partant, la coordination entre les divers organismes, organisations et institutions concernés. Si les avantages potentiels de la coopération et de la coordination sont donc généralement bien perçus, cela ne se traduit pas automatiquement par un développement de la coopération dans la pratique. Au contraire, les inspecteurs qui, pour mener à bien leur étude sur la coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales, ont eu plus d'une centaine d'entretiens et examiné quelque 300 rapports, n'ont pu trouver aucun exemple :

- a) de programme de coopération et de coordination efficace entrepris spontanément par des organismes mus simplement par le désir de collaborer;
- b) de programme de coopération et de coordination efficace entrepris en application de résolutions communautaires des organes internationaux compétents;
- c) de programme de coopération et de coordination efficace découlant d'accords conclus à un niveau élevé; ni
- d) de programme de coopération et de coordination efficace reposant sur des réunions régulières entre des représentants des sièges des organismes concernés.

Les uns après les autres, les fonctionnaires pleins d'expérience avec lesquels les inspecteurs se sont entretenus leur ont confié que, si chacun vantait les mérites de la coopération et de la coordination, dans la pratique, personne n'y était réellement favorable. Bien au contraire, chaque organisme voulait concevoir lui-même ses programmes et en assurer lui-même l'exécution. Dans le domaine de la coopération technique, ni les donateurs, ni les bénéficiaires, ni les directeurs de programme ne voyaient d'un très bon oeil l'établissement de liens de coopération. Pour reprendre une expression d'argot administratif, chaque organisme "voulait faire sa propre cuisine". "La coopération et la coordination, c'était bon pour les autres !" En outre, ces mêmes observateurs avertis ont conseillé aux inspecteurs de voir ce qui se passait dans l'administration nationale des Etats Membres ainsi que dans les autres administrations du système des Nations Unies (par exemple au HCR ou dans l'administration qui s'occupait des activités de maintien de la paix), où l'on observait le même phénomène. Si les administrations ont tendance naturellement à être opposées à toute forme de coopération ou de coordination, comment se fait-il que l'on trouve des exemples dans la pratique ? C'est en tout cas ce que les inspecteurs se sont demandé.

A l'issue de leur travail d'observation et d'analyse, les inspecteurs sont parvenus à la conclusion que les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales arrivaient bel et bien à coopérer et à coordonner efficacement leur action dans trois cas, tout d'abord (cas général), lorsqu'ils y voyaient, les uns et les autres, un avantage mais aussi (cas particuliers) lorsque les fonctionnaires concernés se connaissaient bien et s'appréciaient (c'est ainsi que les fonctionnaires de la Banque mondiale passés au service d'autres organismes des Nations Unies conservaient souvent d'excellentes relations de travail avec leurs anciens collègues de la Banque), ou lorsque, les difficultés rencontrées sur le terrain et l'identité de vues des services du siège les poussaient à nouer de solides accords de coopération à l'échelon local.

Afin de voir comment il serait possible d'améliorer la coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales, les inspecteurs se sont concentrés sur les aspects jugés avantageux par les uns et les autres. Ils ont constaté que la fourniture de services de la coopération technique était un secteur dans lequel, pendant la dernière décennie, la concurrence était devenue extrêmement vive. Les inspecteurs ont donc cherché à déterminer les facteurs qui avaient assuré la compétitivité des organismes des Nations Unies dans la pratique. Cette démarche pragmatique les a conduits à recenser dix facteurs utiles pour nouer des liens de coopération fructueux dans le cadre des activités opérationnelles pour le développement. En voici la liste récapitulative :

1. EFFICACITE : assurer la prestation dans de bonnes conditions et en temps voulu d'un service nécessaire;
2. CRENEAU : trouver ou concevoir un secteur d'activité dans lequel on détient un avantage comparatif;
3. CREATION NECESSAIRE D'UNE VALEUR AJOUTEE : créer une valeur ajoutée que les autres ne peuvent produire;
4. RELATIONS PRAGMATIQUES : s'attacher à nouer des liens de coopération solides aux niveaux appropriés;
5. APPROCHE STRATEGIQUE : formuler une stratégie de développement rationnelle et cohérente;
6. ORIENTATION VERS LE MARCHE : s'adapter avec souplesse aux besoins de la clientèle;
7. SOUPLESSE ORGANISATIONNELLE : avoir une structure organisationnelle pragmatique et adaptable;
8. AUTOPROMOTION FONDEE SUR LES FAITS : assurer sa publicité de façon réaliste en faisant savoir ce que l'on est capable de faire et ce que l'on a déjà réalisé;

9. COMPETITIVITE : chercher à devenir de plus en plus efficace;
10. CONTROLE DE LA QUALITE : se concentrer sur les résultats.

Si la prise en compte des facteurs susmentionnés augmentera considérablement, de l'avis des inspecteurs, les chances de succès de la coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales, elle ne constituera tout de même pas une garantie absolue de réussite. Dans l'environnement concurrentiel d'aujourd'hui, les organismes des Nations Unies ne pourront pas toujours, par exemple, rivaliser avec certaines sociétés de consultants privées ou certains organismes publics soumis à un contrôle assez lâche, qui ont parfois recours à des mesures d'incitation personnelles pour infléchir les décisions des responsables des Etats Membres. Cette pratique est contraire aux règles de l'économie et fausse le jeu de la concurrence, et aucun organisme des Nations Unies ne peut ni ne saurait évidemment la faire sienne.

Cela dit, les exemples de coopération réussie entre organismes des Nations Unies et institutions financières multilatérales (dont sont tirés les dix facteurs susmentionnés) montrent que les organismes des Nations Unies peuvent être compétitifs dans le domaine de la coopération technique. Pour tous les organismes qui choisissent cette voie-là, l'Organisation internationale du Travail constitue un excellent modèle. Ils devraient, comme l'OIT l'a fait, a) s'assurer l'appui sans faille de leur haute direction, et b) institutionnaliser les méthodes de communication les mieux à même de permettre des interactions mutuellement profitables. Mais tout organisme qui aspire à établir des liens de coopération avec des institutions financières internationales ne saurait se contenter de ces mesures d'ordre administratif; il lui faut aussi, s'il veut réussir dans son entreprise, apprendre à travailler dans un esprit de concurrence c'est-à-dire :

1. A déterminer les secteurs dans lesquels il détient, ou peut acquérir, un avantage comparatif par rapport aux entités avec lesquelles il est en concurrence sur la scène internationale;

2. A s'organiser pour exploiter ce créneau (cet avantage comparatif) en s'adaptant aux demandes du "marché", en assurant la prestation en temps voulu de services de qualité, en apportant "un plus" au programme des institutions financières, accepté par le gouvernement du pays bénéficiaire et en étant prêt à réviser ses procédures pour se conformer aux exigences des institutions financières.

Ainsi l'effort d'adaptation doit être fourni essentiellement par les organismes des Nations Unies, ce qui est peut-être injuste, mais, comme il est apparu très clairement aux inspecteurs, dans la plupart des cas, les institutions financières multilatérales (et les Etats Membres qui tranchent en dernier ressort) sont dans une position qui leur permet de décider quels sont les liens de coopération les plus avantageux. Dans le monde d'aujourd'hui qui repose sur la concurrence, c'est donc aux organismes des Nations Unies de s'adapter s'ils veulent nouer des liens de coopération efficaces avec les institutions financières multilatérales.

En conséquence, les inspecteurs recommandent que les organes directeurs et les hauts fonctionnaires des organismes des Nations Unies, qui souhaitent coopérer plus étroitement avec les institutions financières multilatérales, fassent des efforts accrus, pour renforcer leur compétitivité, par exemple en encourageant la créativité, l'adaptabilité, les initiatives en matière de programmes et l'amélioration constante de l'efficacité. Les organismes devraient agir résolument en ce sens, notamment :

- a) En répartissant judicieusement les ressources;
- b) En donnant expressément la priorité à l'affectation de personnel à des programmes de coopération;
- c) En entreprenant un effort de planification pour étudier les moyens d'accroître leur efficacité;
- d) En mettant en place un mécanisme d'examen et d'évaluation pour mesurer avec précision les résultats obtenus et revoir en conséquence la répartition des ressources, l'affectation du personnel et la planification.

I. INTRODUCTION

1. A La demande de l'une des organisations membres, le Corps commun d'inspection (CCI) avait inscrit à son programme de travail de 1988 une étude de la coopération technique et des autres formes de coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales. Toutefois, les inspecteurs ont attendu que l'étude interinstitutions consacrée à la collaboration entre les organismes des Nations Unies et la Banque mondiale qui était en cours (voir chap. V) soit achevée pour commencer la leur, de portée plus générale, au milieu de 1989.

2. Les inspecteurs se sont rendus à plusieurs reprises au siège de la Banque mondiale ainsi qu'au siège de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement et de la Banque interaméricaine de développement. Ils ont rencontré des fonctionnaires de nombreux organismes des Nations Unies, au siège de ces organismes surtout mais aussi dans différentes régions et pays. Ils ont également interrogé tous ces organismes sur les liens de coopération qu'ils avaient noués avec les institutions financières multilatérales. Ils se sont ensuite rendus auprès de la Commission des Communautés européennes car, bien qu'il ne s'agisse pas à strictement parler d'une institution financière, plusieurs organismes collaborent de plus en plus avec elle dans le cadre de leurs activités opérationnelles. Les inspecteurs ont rassemblé et examiné quelque 300 documents - rapports sur l'exécution de politiques, programmes et projets et analyses de l'évolution de la coopération pour le développement - et ont eu plus d'une centaine d'entretiens. Ils tiennent à exprimer leur gratitude à tous les fonctionnaires qui les ont éclairés.

3. La présente étude a avant tout pour objet d'étudier les activités de coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales, qui permettraient aux deux groupes d'offrir les meilleurs services et programmes possibles aux pays en développement. Les inspecteurs ont cherché à savoir qui coopérait avec qui dans le cadre des activités opérationnelles pour le développement et pourquoi, quels étaient les politiques, projets et programmes communs, si cette coopération pourrait s'intensifier à l'avenir, quelles tendances se dessinaient à cet égard et quels obstacles il faudrait surmonter et surtout quelles mesures particulières s'imposaient pour améliorer la coopération opérationnelle entre les deux groupes d'organisations ?

4. Comme les inspecteurs ont pu le constater, la coopération opérationnelle entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales n'est encore guère développée. Les choses commencent à changer avec la mise en oeuvre d'un certain nombre de projets et mécanismes de collaboration importants et le lancement de divers programmes opérationnels concertés. Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires qui ont participé à des activités de collaboration couronnées de succès de même que ceux qui ont essuyé des échecs sur ce plan ont beaucoup insisté sur le fait que les mécanismes de liaison et de coordination classiques ne constituaient pas la clé du succès. Ce qui permet à des organismes de nouer des liens de coopération solides c'est le fait de conjuguer leurs efforts pour répondre à un besoin prioritaire. Lorsque deux organisations

- a) travaillent ensemble à l'exécution d'un projet ou d'un programme bien défini;
- b) fournissent des services d'experts complémentaires ou d'autres ressources;
- c) obtiennent de bons résultats dans les délais prévus;
- d) et atteignent les objectifs qu'elles se sont fixés collectivement et individuellement dans le cadre de leurs politiques et de leurs programmes et sur le plan administratif,

l'accord de coopération a de bonne chance d'être par la suite renouvelé et élargi.

5. Progressivement les inspecteurs se sont rendus compte que ce qui comptait vraiment pour l'instauration d'une meilleure coopération dans le cadre des activités opérationnelles pour le développement c'étaient les résultats. Les mécanismes de coordination, les efforts de liaison et les déclarations de principes ont leur utilité. Mais c'est aux résultats que l'on juge de l'efficacité de la coopération. Les organismes dont on connaît l'efficacité et la capacité d'innovation trouveront facilement des partenaires pour coopérer alors que ceux qui obtiennent des résultats irréguliers auront du mal à nouer des liens de coopération malgré tous les mécanismes de coordination dont ils ont pu se doter. De plus, une organisation ne peut "se reposer sur ses lauriers" : il lui faut constamment innover et adapter les services de développement qu'elle offre à l'évolution des conditions et des besoins.

6. Comme on le verra dans les chapitres suivants, cet impératif d'efficacité est mis de plus en plus en évidence quel que soit l'aspect des activités opérationnelles pour le développement considéré.

a) Les banques multilatérales et beaucoup d'autres organismes de développement sont devenus des concurrents beaucoup plus compétents et beaucoup plus actifs, qui sont impatients d'offrir dans le cadre des programmes de coopération technique et des programmes opérationnels, les services spécialisés qui auparavant étaient fournis essentiellement par les organismes des Nations Unies, d'où une remise en question des pratiques et des modes de coopération technique établis (chap. II).

b) Récemment, à l'intérieur du système des Nations Unies et à l'extérieur, des responsables et des analystes ont pris la parole pour exhorter tous les organismes de développement à travailler ensemble à l'établissement de programmes beaucoup plus cohérents et à fournir des services de développement de qualité, faisant davantage appel à la coopération et à la participation (chap. III).

c) Des problèmes tenaces font obstacle fatalement à l'établissement d'une coopération plus étroite pour le développement et ce aussi bien en général qu'au sein du système des Nations Unies (chap. IV).

d) Quoi qu'il en soit un certain nombre d'initiatives ont été prises récemment en vue d'accroître les possibilités de coopération (chap. V).

e) Mais les responsables des activités opérationnelles avec lesquels les inspecteurs se sont entretenus ont beaucoup insisté sur certains facteurs opérationnels nécessaires à l'instauration d'une coopération efficace pour le développement, à commencer par l'obtention d'excellents résultats qui en était la condition sine qua non (chap. VI).

f) De l'avis des inspecteurs, l'approche pragmatique, axée sur les résultats, suivie par l'OIT pour établir une liaison opérationnelle avec la Banque mondiale, a toutes les chances de déboucher sur l'instauration d'une véritable coopération (chap. VII).

g) Enfin, les inspecteurs formulent un certain nombre de recommandations pour encourager les hauts fonctionnaires responsables des activités opérationnelles et les organes directeurs compétents des organisations à promouvoir cet effort continu de créativité, ces initiatives en matière de programmes et ce renforcement constant de l'efficacité qui sont indispensables si le système des Nations Unies entend jouer un rôle accru sur le plan opérationnel à l'avenir (chap. VIII).

7. L'analyse générale est toujours plus utile lorsqu'elle est assortie d'exemples précis. Il n'existe pas de formule magique pour assurer le succès de la coopération multilatérale dans le cadre des activités opérationnelles. Chaque organisation doit exploiter les possibilités qui s'offrent à elle du fait de sa politique, de son mandat et de ses activités. Quoi qu'il en soit, dans la deuxième partie du présent rapport, les inspecteurs présentent 22 exemples de programmes, d'examens d'activités opérationnelles, d'activités d'investissement et d'activités préalables à des projets menés récemment dans le cadre des organismes des Nations Unies. A leur avis, ces initiatives donnent un aperçu de nouvelles méthodes et de nouvelles idées susceptibles d'intéresser d'autres organisations.

II. EVOLUTION DE LA COOPERATION INTERNATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT

8. Les années 80 ont été marquées par une évolution rapide et profonde de la coopération internationale pour le développement et notamment de la coopération technique, principal secteur d'activité des organismes des Nations Unies. Les changements intervenus concernent essentiellement les flux financiers, les stratégies et les principaux types d'activités de développement.

9. Le tableau ci-après établi par l'Organisation de coopération et de développement économiques récapitule les apports nets de ressources aux pays en développement au cours de la décennie précédente. La situation varie évidemment beaucoup selon les régions et les pays en développement. Toutefois, dans l'ensemble, après une forte contraction vers le milieu des années 80, les flux de ressources se sont stabilisés mais à un niveau qui, mesuré en prix constants et avec des taux de change constants, est inférieur de moitié environ à celui de 1981. La composition de ces flux s'est aussi profondément modifiée : la part des versements effectués au titre du financement public du développement (FPD) dans le total des apports nets de ressources est passée de 33 % à peine à plus de 60 % alors que les prêts bancaires et les crédits à l'exportation ont fondu.

10. Les flux multilatéraux se sont eux aussi modifiés. En 1970, l'aide publique au développement (APD) multilatérale était fournie essentiellement par les organismes des Nations Unies; la Banque mondiale était à la traîne et les banques régionales de développement ne jouaient qu'un petit rôle dans ce domaine, ces dernières années, en revanche, les apports des banques ont été au total près de deux fois supérieurs à ceux des organismes des Nations Unies 1/.

TOTAL DES APPORTS NETS DE RESSOURCES AUX PAYS EN DEVELOPPEMENT
au cours de la période 1981-1989 (une année sur deux
seulement étant prise en compte)
(En milliards de dollars des Etats-Unis courants)

	<u>1981</u>	<u>1983</u>	<u>1985</u>	<u>1987</u>	<u>1989</u>
Financement public du développement :					
Versements bilatéraux	31.9	27.6	32.5	44.8	49.5
Versements multilatéraux	13.6	14.8	16.4	16.8	19.5
Total des crédits à l'exportation	17.6	4.6	4.0	-2.6	1.2
Investissements privés directs (OCDE)	17.2	9.3	6.6	21.0	22.0
Prêts bancaires internationaux, prêts obligataires et autres	55.1	36.3	21.9	10.0	14.0
Dons des organisations non gouvernementales	<u>2.0</u>	<u>2.3</u>	<u>2.9</u>	<u>3.5</u>	<u>4.2</u>
	<u>137.4</u>	<u>94.9</u>	<u>84.3</u>	<u>93.5</u>	<u>110.4</u>

Source : OCDE 2/

11. Au cours de la même période, les modes de financement de la coopération technique se sont également profondément modifiés, comme en témoigne le tableau ci-après qui émane de l'Organisation des Nations Unies. La Banque mondiale est devenue le premier fournisseur de coopération technique multilatérale, même si les fonds qu'elle consacre à cette activité ne représentent que 6 à 8 % environ du total des prêts qu'elle accorde chaque année. Les sommes destinées à la coopération technique que la Banque mondiale engage au titre de prêts et de crédits ont plus que doublé au cours des années 80 alors que les dépenses opérationnelles de développement des organismes des Nations Unies (exception faite du PAM et de l'UNICEF) n'ont pratiquement pas augmenté. En 1989, les versements effectués par la Banque mondiale représentaient 52 % de l'ensemble des dépenses de coopération technique de tous les organismes des Nations Unies (PAM et UNICEF exceptés) contre 33 % en 1981. Il faut y ajouter l'assistance technique supplémentaire que la Banque fournit au titre de prêts consacrés exclusivement à l'assistance technique (95 millions de dollars des Etats-Unis au cours de l'exercice budgétaire 1988), ou qu'elle finance sur son budget administratif (29 millions de dollars des Etats-Unis), ou au moyen du mécanisme de financement de la préparation des projets (75 millions de dollars des Etats-Unis, voir chapitre IV.E de la deuxième partie du présent rapport) et l'assistance technique financée par d'autres entités (117 millions de dollars des Etats-Unis).

ETAT RECAPITULATIF DES DEPENSES CONSACREES AUX ACTIVITES
OPERATIONNELLES DE DEVELOPPEMENT DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

Au cours de la période 1981-1989 (une année sur deux
seulement étant prise en compte)

(En milliards de dollars des Etats-Unis courants)

	<u>1981</u>	<u>1983</u>	<u>1985</u>	<u>1987</u>	<u>1989</u>
Dons					
Financés par le PNUD, le FNUAP, ou au moyen de fonds gérés par le PNUD	0.9	0.7	0.8	0.9	1.1
Financés par l'UNICEF et le PAM	0.8	0.9	1.1	1.1	1.3
Financés sur les budgets ordinaires	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
Financés au moyen de fonds extrabudgétaires (y compris par le PAM à hauteur de 0,1 milliard de dollars en 1987 et 0,2 milliard de dollars en 1989)	0.4	0.4	0.4	0.6	0.8
Total partiel	<u>2.3</u>	<u>2.3</u>	<u>2.6</u>	<u>2.9</u>	<u>3.4</u>
Décaissements aux fins de la coopération technique effectués par la Banque mondiale/AID sous forme de prêts et de crédits	0.5	0.9	0.9	1.2	1.1

Note : A titre de comparaison, les dons bilatéraux versés par les pays membres du Comité d'aide au développement aux fins de la coopération technique (voir note 1/, tableau 21 du rapport de 1990) se sont élevés à 5,5 milliards de dollars des Etats-Unis en 1980 et à 10,6 milliards de dollars en 1989. Les dons des ONG ont également fortement augmenté, passant de 2 milliards en 1981 à 4,2 milliards en 1989 (voir le tableau précédent).

Source : Organisation des Nations Unies 3/.

12. Les organismes des Nations Unies n'ont pris qu'une très faible part (5 % environ en 1987) aux activités d'assistance technique financées au moyen de prêts et de crédits de la Banque. Par exemple, au cours de la période 1985-1987, la Banque a versé aux organismes des Nations Unies 113 millions de dollars des Etats-Unis au titre de prêts et de crédits. Ils sont allés pour l'essentiel au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (41 millions de dollars des Etats-Unis), à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (33 millions de dollars des Etats-Unis), à l'Organisation internationale du Travail (OIT) (15 millions de dollars des Etats-Unis) et au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) (10 millions de dollars des Etats-Unis). Aucune autre organisation n'a reçu plus d'un million de dollars des Etats-Unis environ par an et beaucoup ont reçu bien moins. En revanche, la Banque mondiale est devenue un important agent d'exécution du PNUD : au cours du seul exercice budgétaire 1988, elle a administré pour 48 millions de dollars des Etats-Unis de projets financés par le PNUD.

13. La philosophie du développement a changé tout autant que les flux de ressources. Selon un auteur qui a tenté de faire le point de la question 4/, à l'issue de la seconde guerre mondiale et jusque dans les années 60, décidé à bâtir le "meilleur des mondes", on a surtout misé sur la croissance économique, la formation de capital, les modèles de planification, l'industrialisation et l'aide extérieure avec, à la clef, un "décollage" économique. Au cours de l'"âge d'or" qui a suivi, les priorités ont changé : "la croissance assortie d'une redistribution des revenus", la formation, les mécanismes du marché, l'agriculture sont devenus des sujets de préoccupation majeurs et on a commencé à se montrer sceptique quant à l'efficacité de l'aide extérieure. Beaucoup plus récemment est venu "le temps des désillusions" : doutant de la possibilité de parvenir à la croissance avec ou sans restructuration, on insiste désormais sur l'importance des "ressources humaines", sur la participation populaire qui doit remplacer la domination de l'Etat ou du marché; cette période est également marquée par des turbulences dans le financement du développement et l'économie internationale comme en témoignent "la crise de la dette" et le renforcement des obstacles au commerce.

14. Le rapport annuel de la Banque mondiale pour 1991 synthétise et interprète les leçons de plus de 40 ans d'expérience du développement et donne un aperçu complet de l'oeuvre de développement à accomplir. Ce rapport, qui a pour thème central le développement considéré comme le plus grand défi que l'humanité ait à relever, insiste sur l'importance de l'interaction entre l'Etat et le marché au moment où l'économie mondiale connaît une mutation profonde. Il demande instamment que les pays industriels et les organismes multilatéraux fournissent une aide au développement plus importante et

de meilleure qualité, et que, de leur côté, les pays en développement investissent dans les ressources humaines, entreprennent des réformes politiques et parviennent à une plus grande autosuffisance 5/.

15. Les cinq dernières années ont également été marquées par un gros travail de réévaluation des activités de coopération technique. A "l'assistance technique" d'hier, axée sur la formation et la fourniture de services d'experts, a succédé une "coopération technique" pluridimensionnelle visant à renforcer les capacités humaines et institutionnelles de façon à pouvoir faire face à l'évolution constante des situations en matière de développement. Mais ce renforcement du cadre institutionnel, surtout en période de difficultés économiques et de tensions politiques, est un processus complexe qui reste mal compris. La préparation et l'exécution de programmes de coopération technique appropriés, utiles et durables laissent encore à désirer à bien des égards 6/. Un rapport du PNUD de 1991 et une décision prise la même année par son Conseil d'administration illustrent les problèmes auxquels se heurtent tous les organismes des Nations Unies dans ce domaine et les défis qu'il leur faut relever. Il y est question notamment d'un programme visant à renforcer la coopération technique et les institutions correspondantes dans plus de 30 pays africains ainsi que de la nécessité de tenir compte dans le cadre des opérations courantes des nouvelles préoccupations concernant le développement et le renforcement des capacités 7/.

16. Parmi les autres changements profonds survenus dans le domaine de la coopération pour le développement, nous évoquerons d'abord le phénomène de la "mondialisation". Le système des Nations Unies n'est plus la seule "organisation mondiale". Les sociétés transnationales, les sociétés de services, les organismes de recherche et les universités opèrent de plus en plus à l'échelle mondiale ou participent à des réseaux qui couvrent l'ensemble du globe. Les transports aériens modernes, les systèmes de télécommunications instantanés et les moyens d'information internationaux mettent le monde entier à notre porte. Tous les types d'organisations ont désormais une optique internationale et un personnel cosmopolite.

17. Du fait notamment de cette mondialisation, la concurrence est devenue beaucoup plus vive entre les organismes qui s'occupent de coopération technique et qui se disputent le personnel et les projets. On relève dans la presse internationale un nombre croissant de petites annonces, toutes rédigées à peu près dans les mêmes termes, qui sont publiées par des sociétés de consultants en gestion, des cabinets juridiques et des cabinets de comptabilité internationaux, par des organismes bilatéraux d'aide, des banques régionales de développement, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, des instituts de recherche, des sociétés internationales, des banques et par quelques organismes des Nations Unies, à la recherche de cadres très qualifiés pour travailler dans les pays en développement, dans des domaines spécialisés variés. Depuis peu les gouvernements de pays en développement qui commencent à prendre à leur charge l'exécution des projets de développement, recourent eux aussi à cette pratique. La plupart de ces organismes se disputent aussi, souvent avec beaucoup d'acharnement, les contrats de services consultatifs pour le développement, qu'il faut fournir chaque année dans le monde entier et qui représentent des milliards de dollars.

18. Bien qu'il y ait à travers le monde beaucoup de conseillers en développement qualifiés et expérimentés et que leur nombre ne cesse de croître, la concurrence que se livrent les différents organismes pour s'assurer les services des meilleurs éléments rend extrêmement difficiles le recrutement et la dotation en effectifs au sein du système des Nations Unies. Comme il ressort d'une analyse détaillée réalisée en 1989, qu'il s'agisse de recruter ou de retenir le personnel déjà à leur service, les organismes des Nations Unies ne sont plus compétitifs; si le problème est particulièrement évident pour les postes hors siège, il se pose aussi pour de nombreux groupes professionnels, classes de poste et nationalités. De plus en plus, les personnes motivées qui ont une qualification technique choisissent de travailler (ou quittent le système des Nations Unies) pour des banques de développement, des sociétés de consultants, des organismes nationaux d'aide ou d'autres organismes d'aide offrant des conditions d'emploi plus intéressantes g/. Quant à savoir si les problèmes rencontrés par les organismes des Nations Unies pour recruter et garder leur personnel sont imputables à la structure des traitements ou, plus probablement, aux conditions de travail qui, en raison notamment de la politisation, laissent à désirer, c'est là une question qui sort du cadre de la présente étude. Signalons simplement que si quelques mesures timides ont été prises pour remédier à cet état de choses, le problème fondamental demeure.

19. Par ailleurs, le secteur du développement étant de plus en plus encombré, on a vu se multiplier les opérations conjointes et les projets de cofinancement. Désormais, les organismes "de financement" assurent aussi l'exécution de projets et les organismes "chargés de l'exécution" se sont dotés de leurs propres mécanismes de financement. Des organismes de développement de toutes sortes sont en train de développer considérablement leurs activités de "cofinancement", s'associant à d'autres organismes pour financer parallèlement ou conjointement un projet ou un programme particulier : en 1989, la Banque mondiale a signalé que pour la première fois plus de la moitié des projets ou programmes auxquels elle apportait son concours avaient fait l'objet d'un cofinancement sous une forme ou sous une autre. Tous les organismes de développement doivent donc envisager de nouvelles relations, de nouveaux moyens, de nouvelles procédures administratives et de nouvelles options.

20. Autre fait marquant de la dernière décennie, le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans le secteur du développement s'est rapidement accru. Avec des programmes de développement davantage axés sur les problèmes liés à la pauvreté, sur l'action à mener au niveau local et sur la participation populaire, on s'est rendu mieux compte du rôle joué par les ONG. Les ONG établies dans les pays développés mobilisent chaque année quelque 3 milliards de dollars des Etats-Unis pour financer des activités de développement. Il faut ajouter à ce montant les fonds provenant des organismes d'aide publique qui sont acheminés par leur intermédiaire et qui s'élèvent à 1,5 milliard de dollars des Etats-Unis. Les ressources financières et humaines fournies par les ONG nationales et locales des pays en développement sont beaucoup plus importantes, même si elles sont difficiles à chiffrer. Mais, plus important encore, les organismes d'aide publique au développement ont considérablement intensifié leur coopération avec les ONG, se rendant compte que ces organismes étaient à même d'appeler l'attention, dès leur

apparition, sur les problèmes de politique générale, de fournir sur le terrain des réseaux pour l'exécution des activités, et de mobiliser l'appui nécessaire pour la mise en valeur des ressources humaines.

21. Les courants d'investissements étrangers directs entre grands pays développés restent largement majoritaires, mais les investissements étrangers directs dans les pays en développement ont beaucoup augmenté en chiffres absolus, même si leur part est encore relativement faible 9/. Nombre de pays en développement cherchent activement des investisseurs pour les aider à alléger la charge de la dette et à renforcer leur économie et des sociétés ont répondu à leur appel, d'où des changements dans ces pays en ce qui concerne la technologie, la productivité, les salaires et le chômage. D'après des estimations récentes, les investissements étrangers directs dans les pays en développement seraient de l'ordre de 35 milliards de dollars des Etats-Unis par an et les sociétés transnationales emploieraient actuellement quelque 7 millions de personnes dans ces pays.

22. Nul ne peut dire ce que les années 90 nous réservent. Mais il est d'ores et déjà certain que les ressources limitées consacrées au développement seront mises encore plus fortement à contribution. Du fait des changements en cours dans cette région, l'Europe orientale attirera un volume considérable de fonds consacrés au développement et à l'investissement, comme en témoigne la création de la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Des conflits armés se poursuivent en de nombreux points du globe. Le nombre des réfugiés à travers le monde n'a pas diminué : il faut leur consacrer chaque année 8 milliards de dollars des Etats-Unis. L'Afrique vit toujours sous la menace de la sécheresse et de la famine. Les catastrophes naturelles qui se produisent un peu partout continuent de perturber considérablement les efforts de développement, obligeant à ponctionner les ressources et les moyens qui leur sont destinés et bouleversant l'ordre des priorités. Une récession économique internationale pourrait aggraver encore la situation déjà très critique des pays en développement et réduire le volume de ressources que les pays donateurs peuvent consacrer au développement. Enfin, lors de la crise du Golfe de 1990-1991, des milliards de dollars ont été versés pour soutenir les "Etats du front" et des milliards de dollars supplémentaires sont maintenant nécessaires pour financer les travaux de relèvement.

23. Tous ces problèmes font qu'il est beaucoup plus difficile pour les organismes des Nations Unies de s'acquitter avec succès de leurs tâches en matière de développement. On va voir dans les chapitres suivants les mesures qu'ils ont commencé à prendre pour faire face à cette situation et se préparer aux nouveaux et douloureux changements que les années 90 nous réservent sans doute.

III. REEVALUATIONS RECENTES DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES

24. L'évolution profonde dans les années 80 de l'action internationale pour le développement s'est accompagnée - et a même souvent été la conséquence - d'un sentiment de frustration croissant devant la lenteur des progrès réalisés après quelque 35 années d'efforts. Cela a d'ailleurs amené le système des Nations Unies et d'autres organismes de développement à tenter à plusieurs reprises de faire le point de la situation et de concevoir des politiques, les stratégies et des programmes plus efficaces. Cette remise en cause des politiques suivies s'est récemment intensifiée et a conduit à souligner tout particulièrement la nécessité pour les organismes de développement d'améliorer sensiblement la qualité de leurs programmes et de faire en sorte qu'ils répondent nettement mieux aux besoins et qu'ils fassent une place beaucoup plus large à la coopération.

25. Les inspecteurs voudraient tout d'abord évoquer deux rapports que le CCI a établis sur le sujet dans le passé. En 1977 le Conseil d'administration du PNUD a demandé que le CCI étudie de nouvelles solutions qui permettraient d'utiliser différemment les services d'experts de plus en plus coûteux, financés par le PNUD. Dans le rapport 10/ qu'il a établi à partir des réponses détaillées reçues de plus de 400 gouvernements de pays bénéficiaires, directeurs de projet, représentants du PNUD sur le terrain et organismes de développement du monde entier, le CCI a recommandé principalement que les gouvernements des pays bénéficiaires assument la gestion de l'ensemble des activités menées au titre des projets et de l'intégralité des ressources qui leur sont consacrées en combinant différents modes d'exécution des projets lorsque les circonstances le permettent. Parmi les autres mesures préconisées on peut citer l'exécution des projets par les gouvernements et la réduction des missions d'experts de longue durée; le CCI a également recommandé de faire davantage appel à des consultants de haut niveau recrutés pour de courtes périodes et aux cabinets de consultants locaux et de multiplier les accords de coopération et les contrats de sous-traitance entre institutions. Le Conseil d'administration du PNUD a demandé instamment que le principe de la gestion des projets par les gouvernements bénéficie d'un appui sans réserve et soit mieux appliqué 11/, et le PNUD et les divers organismes ont établi des rapports complémentaires qui laissent également entrevoir nombre des problèmes dont il est question aujourd'hui 12/.

26. A partir de 1978 le CCI a également établi une série de rapports sur les systèmes d'évaluation. Celui de 1982 invitant instamment les gouvernements et les organismes d'aide à conjuguer leurs efforts pour mettre sur pied des systèmes d'évaluation, des bases de données et des services d'experts ou en renforcer et instaurer une coordination plus étroite dans le cadre de la gestion du développement est particulièrement pertinent 13/. Dans un rapport de 1985 sur les systèmes d'évaluation interne des organismes des Nations Unies, le CCI a également insisté sur la nécessité de faire de ces systèmes d'évaluation des systèmes d'information rationalisés, souples et axés sur les résultats qui permettent d'améliorer constamment la qualité de la coopération pour le développement 14/.

27. En 1986 des consultants ont réalisé une étude de grande ampleur intitulée "Does aid work?" 15/ dans laquelle ils ont passé en revue toute une série d'activités d'aide, d'évaluations, de monographies nationales et d'analyses

portant sur des activités et des organismes d'aide à travers le monde. Cette étude établie à l'intention d'une équipe spéciale constituée par le Comité du développement, comité ministériel conjoint des Conseils des gouverneurs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, concluait que la plupart des activités d'aide donnaient en fait de bons résultats mais elle décrivait aussi en détail les nombreuses raisons qui expliquaient les échecs essayés dans ce domaine et suggérait des améliorations.

28. Les auteurs de cette étude ont notamment constaté que les banques multilatérales de développement étaient amenées de plus en plus à prendre part à la planification, à la direction et à l'exécution d'activités de coopération technique alors que les ressources des organismes des Nations Unies restaient stationnaires et que l'essentiel de la coopération technique dont bénéficiaient les communautés pauvres était le fait des ONG. Après avoir analysé les avantages comparatifs des nombreuses filières d'aide multilatérales et bilatérales, ils ont jugé que s'il fallait fournir des ressources suffisantes au système de coopération technique multilatéral il fallait aussi le rationaliser, renforcer les procédures de surveillance et d'évaluation et faire des efforts résolus pour corriger ses défauts qui étaient bien connus.

29. En 1987 l'Overseas Development Institute (Royaume-Uni) a réalisé une autre étude approfondie, retraçant les fondements éthiques et théoriques de l'aide publique au développement, mettant en évidence les résultats obtenus dans la pratique et récapitulant les arguments avancés par ceux qui, à droite comme à gauche, défendaient ce type d'aide ou y étaient au contraire opposés. Tout en concluant que les gouvernements étaient tout à fait fondés à fournir une aide, les auteurs du rapport ont reconnu que dans ce domaine beaucoup de choses laissaient à désirer et ont engagé à plus de franchise dans le débat sur l'aide.

30. Ils ont insisté sur le fait que les gouvernements des pays bénéficiaires devaient élaborer des politiques cohérentes et coordonnées et déterminer les principaux facteurs nuisant à l'efficacité de l'aide au lieu d'agir "au petit bonheur" comme c'était le cas actuellement. De leur côté les organismes bilatéraux et multilatéraux devraient cesser d'être seulement des "fournisseurs d'aide" pour devenir de véritables "organismes de développement", qui avant d'intervenir dans un pays analysent beaucoup plus attentivement ses besoins de développement essentiels et évaluent les effets de l'assistance qu'ils fournissent pour en tirer des enseignements.

31. Dans ses rapports annuels de 1986 et 1987, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a appelé l'attention sur l'évolution du rôle des organismes multilatéraux d'aide et sur le mécontentement croissant suscité par le caractère fragmenté du système des Nations Unies pour le développement, à tous les niveaux - organes directeurs, organismes d'exécution et de représentation sur le terrain 17/. Il a conclu que les organismes devaient sans attendre améliorer leur capacité opérationnelle et la qualité de leurs projets et collaborer beaucoup plus étroitement avec la Banque mondiale et les donateurs bilatéraux afin de parvenir à une bien plus grande complémentarité, leur action devant s'inscrire dans le cadre plus général de la politique suivie par le pays bénéficiaire.

32. Le Comité d'aide au développement a fait valoir que les organismes devraient cesser de travailler au coup par coup en fonction de tel ou tel projet pour adopter une stratégie centrée sur l'amélioration des politiques, l'élaboration de programmes assortis de priorités convenues en matière d'investissements publics et le soutien du renforcement institutionnel 18/. Dans son rapport de 1989, le Comité a présenté les orientations pour les années 90, qui tournaient autour de trois thèmes : miser davantage sur les ressources humaines et le développement participatif, améliorer la qualité de l'aide, coordonner l'aide par pays et l'aide sectorielle, aider plus activement les gouvernements des pays bénéficiaires à assumer un rôle directeur et renforcer la coopération au sein du système multilatéral 19/.

33. En 1987 le Mouvement des pays non alignés a créé une commission, la Commission du Sud pour étudier les questions de développement et oeuvrer à l'instauration d'un développement autonome et à l'amélioration des relations Nord-Sud. En août 1990 la Commission du Sud a publié un important rapport 20/ dans lequel elle a souligné que le développement était fait à la fois pour l'homme et par l'homme. Elle a engagé les pays en développement à utiliser leurs ressources humaines, naturelles et structurelles pour parvenir aussi rapidement que possible à l'autosuffisance, en ne faisant appel à des ressources extérieures que pour compléter l'effort national qui devait être maximal. La Commission a étudié en détail dans ce rapport la question de savoir comment faire pour tirer le tiers monde de la pauvreté en dépit de la stagnation ou même de la diminution du volume de l'aide au développement. Si elle a critiqué l'attitude des pays du Nord qui ne se préoccupaient guère de ceux du Sud ni des difficultés auxquelles leur population se trouvait exposée, elle a critiqué aussi le manque de démocratie et le non-respect des principes de responsabilité dans beaucoup de pays du tiers monde. Elle a conclu que les pays du Sud devaient se doter d'un système de valeurs privilégiant la participation, la créativité, l'innovation et l'esprit d'entreprise mais aussi la solidarité à l'égard des défavorisés et des malheureux.

34. Les critiques sont venues aussi de l'extérieur. En 1990, un ouvrage intitulé Lords of Poverty 21/, qui contenait une critique sévère des organismes d'aide publique au développement aussi bien bilatéraux que multilatéraux, a suscité un grand intérêt. S'appuyant sur une abondante documentation et sur des exemples concrets, son auteur a soutenu que, depuis des décennies, les "marchands de développement" fournissaient aux pays en développement des projets d'investissement inadaptés et des services d'experts de qualité douteuse financés par les contribuables des pays développés. Mettant toujours en avant le volume de fonds transférés sans guère se soucier de l'obligation de rendre compte de résultats tangibles obtenus, ils menaient une action qui profitait davantage aux responsables des pays bénéficiaires, aux sociétés et aux bureaucrates de l'aide qu'aux pauvres. L'auteur a conclu sans ménagement que le système d'aide publique au développement actuel, nombriliste, entravait plutôt qu'il ne facilitait le difficile processus devant conduire à la création de richesses et à l'auto-assistance et qu'il fallait donc l'abandonner au profit de nouvelles formules permettant aux populations de s'entraider directement (par le biais par exemple des organisations non gouvernementales) conformément à leurs propres priorités.

35. Aux niveaux régional et local également, il y a eu réévaluation des activités de développement. Par exemple, en 1990, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et un groupe d'associations de citoyens ont parrainé une conférence internationale en Tanzanie. Les participants, qui étaient plus de 400, ont adopté une Charte réclamant l'instauration d'un développement centré sur l'homme et ont dénoncé le manque de participation populaire, voyant là la principale cause de la crise que traversait l'Afrique 22/. Ils ont engagé les peuples et les gouvernements africains, la communauté internationale, les ONG africaines et non africaines et les autres groupes à entreprendre des changements profonds dans la société africaine et, ce, à tous les niveaux, pour créer les conditions nécessaires à une véritable participation du peuple et des organisations et associations qui le représentent. La communauté internationale en particulier a été instamment invitée à appuyer les initiatives prises en Afrique pour concevoir sur place les programmes de développement, à aider à renforcer les capacités nationales de gestion du développement et à promouvoir la démocratisation du processus de développement et des méthodes appliquées pour parvenir à un consensus.

36. Deux rapports détaillés publiés en 1991 ont mis en relief et développé nombre des thèmes susmentionnés. Dans le rapport final du Nordic UN Project 23/ avait déjà donné lieu à l'établissement de 18 rapports, il est fait observer que les activités opérationnelles des organismes des Nations Unies avaient été mises sur pied au coup par coup et sans grande méthode, à partir des fonctions d'"assemblée politique" exercées par ces organismes. Mais ces activités étaient devenues de plus en plus importantes en elles-mêmes et absorbaient actuellement plus des deux tiers de l'ensemble des ressources du système. Les auteurs du rapport ont conclu que le moment était venu de procéder à une analyse approfondie et à une réforme radicale des activités opérationnelles.

37. Ils ont recommandé des mesures pour améliorer la qualité et accroître l'impact des activités opérationnelles du système des Nations Unies, pour faire en sorte que les organes directeurs fournissent en permanence un appui et des directives plus efficaces et pour instaurer une direction et une gestion des ressources humaines plus dynamiques au sein des secrétariats. Ils ont également demandé instamment que, face aux institutions financières multilatérales qui devenaient de plus en plus actives dans le domaine de la coopération technique, les organismes des Nations Unies réagissent en améliorant leur efficacité, en définissant mieux leur rôle, en concentrant leurs efforts dans les secteurs où ils détenaient un avantage comparatif et en développant leurs fonctions consultatives et analytiques en tant que "centres d'excellence".

38. Une seconde série de 11 rapports consacrés à l'efficacité des organismes multilatéraux au niveau des pays a été établie à la demande du Gouvernement danois 24/. Cette étude visait à permettre aux programmes danois d'aide au développement (et peut-être à d'autres organisations) d'analyser et de vérifier de façon plus méthodique les résultats obtenus par les organismes multilatéraux et d'améliorer leur efficacité au niveau des pays, en collaboration avec les gouvernements des pays bénéficiaires. Elle a consisté à examiner les résultats obtenus dans quatre pays par 11 organismes multilatéraux répartis en six groupes : fonds et programmes du système des Nations Unies, institutions spécialisées, programmes humanitaires, Banque mondiale, banques régionales de développement et Communautés européennes.

39. L'équipe qui a réalisé cette étude s'est attachée à déterminer si les 11 organismes tiraient pleinement parti des avantages comparatifs qu'ils possédaient dans le cadre de leurs activités d'assistance aux pays en développement. Elle a recensé un certain nombre de secteurs clefs dans lesquels les organismes pourraient mieux exploiter leurs avantages pour parvenir à un partage plus net des responsabilités et améliorer la transparence, le rapport coût-efficacité et l'impact des programmes. Par exemple chaque organisme devrait se concentrer sur ce qu'il fait le mieux (en dépit de tout ce qui peut le pousser à se disperser), le PNUD et les institutions spécialisées, qui ont la manie des projets devraient plutôt s'attacher à fournir un appui soutenu aux institutions, et il faudrait se préoccuper davantage des stratégies à appliquer au niveau des pays et du choix du personnel hors siège, et chercher plus activement à engager un dialogue très ouvert au sujet des politiques à mener, afin de permettre l'instauration d'une coopération plus efficace dans les années 90.

40. Au cours des cinq dernières années, les gouvernements et les secrétariats des organismes ont entrepris de leur côté une vaste réévaluation collective interne des activités de développement du système des Nations Unies. Suite à l'examen d'ensemble des orientations des activités opérationnelles pour le développement, effectué par le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale et à la résolution que l'Assemblée générale a prise à ce sujet en 1986, une série d'études a été réalisée en 1987 pour examiner les mécanismes et les problèmes d'organisation, de programmation, de coordination et d'exécution des activités opérationnelles dans un certain nombre de pays.

41. A l'issue d'un débat approfondi, l'Assemblée générale a adopté, en 1987, une résolution "historique" sur l'amélioration des activités opérationnelles 25/, à la suite de laquelle les organes directeurs de beaucoup d'organismes des Nations Unies ont procédé à des examens, de nouvelles études ont été faites par des consultants indépendants à la demande du Directeur général et des études techniques ont été entreprises par les secrétariats. Dans son rapport de 1989, le Directeur général a rendu compte succinctement des progrès réalisés et a évoqué les grands défis à relever au cours des années 90 sur le plan des activités opérationnelles et les initiatives à prendre pour accroître l'efficacité du système des Nations Unies pour le développement 26/.

42. Dans une résolution de décembre 1989 traitant en détail de l'orientation future des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, l'Assemblée générale a réaffirmé le rôle directeur des pays bénéficiaires en matière de développement et la nécessité pour les organismes des Nations Unies de répondre de façon plus souple et plus cohérente à leurs besoins particuliers. Elle a souligné qu'il fallait renforcer les capacités administratives, les ressources humaines et l'autosuffisance des pays, et maximiser la participation au développement. Elle a instamment demandé aux organismes des Nations Unies de restructurer et d'améliorer leurs opérations au niveau des pays, de passer d'une approche axée sur les projets à une approche cohérente axée sur les programmes; de prendre des mesures pour améliorer les activités de développement et assurer le strict respect du principe de la responsabilité eu égard notamment à la réorientation du système des Nations Unies pour le développement, qui vise à recourir plus largement à des entités nationales pour l'exécution des projets et à adopter une approche

d'avantage axée sur les programmes. L'Assemblée générale a également prié le Directeur général d'établir, avec toutes les composantes du système des Nations Unies pour le développement, une série de rapports analytiques complémentaires sur ces questions 27/.

43. Ces dernières années, le Conseil d'administration du PNUD a beaucoup insisté sur la qualité des programmes et des projets et sur la responsabilité du PNUD et des agents d'exécution 28/. En 1988 il a prié l'Administrateur d'établir un rapport d'ensemble sur la capacité du PNUD de faire face à l'évolution des problèmes de développement dans le monde au cours des années 90. Dans ce rapport 29/, pour lequel il a provoqué de très larges consultations, l'Administrateur a fait le point des moyens dont dispose le PNUD, indique les voies que le PNUD pourrait suivre et les orientations qu'il pourrait donner aux gouvernements locaux et nationaux pour fonctionner plus efficacement à ce que le rapporte des gouvernements et des organismes de développement local et régional. Il a également souligné la nécessité de faire face à ces défis de façon coordonnée.

44. Il convient que le PNUD et les organismes des Nations Unies continuent d'aider les pays à développer et à prendre les choses en main et à leur fournir les services de qualité, adaptés aux besoins et ayant un effet de stimulation plus grand dans le but de contribuer au renforcement des capacités des pouvoirs publics et de l'ensemble de la nation. Dans une décision de 1989 30/, le Conseil d'administration a repris le thème général du renforcement des capacités nationales aux fins de l'autosuffisance et a exposé les grandes orientations des programmes ainsi que des mesures qui devaient déboucher sur de nouvelles réévaluations et décisions importantes concernant les activités opérationnelles en 1990 et 1991 (voir deuxième partie, chap. III.A).

IV. DIFFICULTES INHERENTES A LA COOPERATION

45. Au cours des dernières décennies, on a largement pris conscience du fait que de graves problèmes de coopération et de coordination limitaient l'efficacité des programmes internationaux de développement. La nécessité d'améliorer la coopération opérationnelle entre les institutions de développement bilatérales et multilatérales et les institutions de développement du pays bénéficiaire est une question qui a beaucoup retenu l'attention mais en dépit de quelques activités conjointes qui ont donné de bons résultats, les problèmes se sont généralement révélés insurmontables. Récemment, toutefois, les problèmes économiques et les difficultés rencontrés pour financer le développement ont obligé à se pencher de nouveau sur les questions de coopération et à analyser les possibilités qui s'offraient dans ce domaine et les obstacles à surmonter tant au sein du système des Nations Unies 31/ que dans l'ensemble de la communauté internationale oeuvrant pour le développement 32/.

46. Il est essentiel que dans les pays bénéficiaires l'aide soit coordonnée par des services de l'administration centrale puissants, qui aient une vue d'ensemble de toutes les activités d'aide. Les organisations multilatérales s'emploient maintenant beaucoup plus activement à encourager la création de tels services et à les soutenir. Les consortiums d'aide et les groupes consultatifs (dirigés généralement par la Banque mondiale) et les tables rondes du PNUD constituent aussi des mécanismes de coordination importants qui ont tous pour objet de mobiliser des ressources, de fournir des renseignements analytiques et d'encourager l'instauration d'un dialogue en vue de l'exécution de programmes d'aide dans différents pays. Mais il reste - et c'est important - à améliorer la coopération entre les donateurs pour les programmes sectoriels et multisectoriels ainsi qu'au niveau régional et au niveau des sièges, d'autant plus que beaucoup de donateurs continuent de prendre, au siège, la plupart des décisions importantes concernant la programmation.

47. Les principaux problèmes qui font obstacle à l'amélioration des activités de développement concernent non seulement "la coopération" en général qui est le sujet de la présente étude, mais aussi les nombreux éléments importants qui s'y rattachent comme "la consultation", "la collaboration", "la convergence", "la complémentarité", "la concurrence" et "la coordination" qui est celui qui a toujours retenu le plus d'attention. Avant d'examiner dans la suite du texte les initiatives prises récemment en matière de coopération multilatérale, d'en décrire les éléments essentiels et d'en donner des exemples constructifs, les inspecteurs voudraient mentionner quelques-uns des principaux problèmes de coopération/coordination qui, comme il ressort des analyses récentes visées plus haut, sont si difficiles à surmonter.

a) Dans chaque pays ou presque on relève un grand nombre de projets qui sont un peu le fruit du hasard et qui souvent font double emploi ou sont antagoniques; ces projets représentent une charge trop lourde pour l'administration du pays bénéficiaire et réduisent l'efficacité globale de l'aide;

b) Les donateurs sont réfractaires à toute véritable coopération et coordination car elles limitent leur liberté, les empêchant de n'agir qu'en fonction de leurs propres intérêts, risquent d'entraîner de graves conflits au sujet de la politique générale et peuvent alourdir considérablement la tâche de leur administration et coûter très cher. Le scepticisme qui règne à cet égard sape les efforts déployés par les organismes multilatéraux pour jouer le rôle central qui leur revient en matière de coordination;

c) Les gouvernements des pays bénéficiaires n'apprécient guère non plus la charge administrative que leur impose la coordination, s'inquiètent des pressions très fortes que les donateurs, agissant de concert, peuvent exercer sur eux pour les amener à opérer des réformes difficiles et préféreraient pouvoir choisir entre des donateurs concurrents;

d) Les services de planification et de coordination de l'aide des pays bénéficiaires, qui souvent manquent de personnel et sont mal équipés, ne peuvent pas participer pleinement aux activités conjointes de planification, d'exécution, de surveillance et surtout d'évaluation des projets;

e) Les organismes d'aide n'incitent guère leur personnel à chercher activement à coopérer. Beaucoup de fonctionnaires craignent, en prenant eux-mêmes l'initiative de coopérer avec d'autres fonctionnaires, de ne pas être payés de retour ou même de voir ces derniers leur voler leurs idées ou s'en attribuer le mérite;

f) Nombre de donateurs réclament, pour la forme, l'instauration d'une coordination mais n'en veulent pas vraiment, considérant que leurs programmes sont les seuls efficaces;

g) Les donateurs sont loin de partager la même philosophie du développement et leurs intérêts commerciaux de même que leurs méthodes administratives diffèrent considérablement, ce qui les gêne pour coopérer ou ne les incite guère à le faire;

h) La coordination exige de la discipline mais le tout est de savoir qui doit l'imposer et à qui;

i) Les gouvernements et les donateurs prennent des engagements en ce qui concerne le contenu des programmes, leur financement et leurs priorités mais il s'agit rarement d'engagements fermes ou suffisamment précis;

j) L'harmonisation des procédures d'aide est un problème très difficile qui se pose depuis longtemps car si les donateurs doivent rendre compte de leur action, leurs obligations en la matière, qui sont énoncées expressément dans leur réglementation nationale ou dans les directives de leur organe directeur, ne sont pas les mêmes;

k) On n'a guère réfléchi à la façon dont on pourrait mettre sur pied des systèmes d'information et d'aide à la décision afin d'assurer une coordination efficace de l'aide, en peu de temps et avec des ressources en personnel réduites;

l) Les hauts responsables des organismes d'aide se concentrent trop souvent sur l'utilisation des fonds qui leur sont alloués pour entreprendre des activités d'aide, n'accordant qu'un faible rang de priorité à la coopération et à la coordination.

48. Il n'est pas facile de régler tous ces problèmes. Mais les spécialistes (de même que les gouvernements et les organes directeurs) font valoir que compte tenu des avantages que l'on peut en attendre, des efforts résolus doivent être faits pour améliorer la coopération et la coordination opérationnelles. Il faut surtout poursuivre la décentralisation des programmes

et du personnel au niveau des pays, afin d'établir un contact plus direct et de mieux comprendre les conditions, les politiques et les priorités du gouvernement bénéficiaire. Il s'agit non pas d'accepter sans discuter toutes les demandes de ce dernier mais de faire un effort beaucoup plus grand pour comprendre les facteurs de développement complexes du pays et les problèmes difficiles qu'il lui faut surmonter et d'en discuter pour ensuite se mettre d'accord sur des objectifs réalistes qu'il sera possible d'atteindre. Il faut aussi que les organisations de développement précisent leur politique et l'appui interne qu'elles apportent aux activités de coopération avec d'autres organisations, qu'elles retiennent au point des mécanismes de coopération pratiques et fassent en sorte de fournir une aide foncièrement efficace en apprenant à mieux connaître les mécanismes institutionnels et en améliorant la circulation de l'information intra-organisations et interorganisations.

49. Les responsables du développement avec lesquels les inspecteurs se sont entretenus, à l'intérieur du système des Nations Unies comme à l'extérieur, ont confirmé ces problèmes, doutes et possibilités concernant la coopération. Quelques succès ont été enregistrés. Il arrive encore trop rarement malheureusement, que des fonctionnaires passant d'une organisation de développement à une autre retiennent à profit la connaissance qu'ils ont des deux organisations et les contacts personnels qu'ils y ont eus pour mettre au point des activités communes constructives. Mais, paradoxalement, pour tout ce qui touche à la coopération et à la coordination opérationnelles, les organisations procèdent en général chacune à sa façon et sans se concerter.

a) Les fonctionnaires, individuellement ou en groupe, se rendent trop souvent auprès d'autres organisations pour des visites ponctuelles donnant de bien maigres résultats.

b) Beaucoup de données émanant d'autres organisations sont déjà disponibles mais elles ne sont pas correctement analysées ni exploitées.

c) Le mode de fonctionnement des autres organisations est souvent très mal connu.

d) Les organisations manquent de directives claires en matière de coopération et rien ne les incite vraiment à coopérer.

e) On n'a guère cherché à définir des méthodes de coopération et de coordination spécifiques, systématiques et pratiques.

50. Actuellement il est beaucoup question d'améliorer la coordination des activités de développement au niveau des pays et toute une série de nouvelles initiatives sont en cours. Plusieurs projets menés conjointement par des organismes des Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale sont mentionnés dans le chapitre suivant et un programme commun particulièrement intéressant prévoyant notamment une formation à la gestion des activités de coordination sur le terrain est exposé dans le chapitre II.L de la deuxième partie du présent rapport. Le CCI, pour sa part, a inscrit à son programme de travail de 1991-1992 des études concernant a) le mécanisme révisé des tables rondes du PNUD; b) la décentralisation (cette étude venant compléter le rapport qu'il avait rédigé sur le même sujet au milieu des années 70 et son rapport sur les bureaux extérieurs qui date de 1986); et c) la coopération opérationnelle des organismes des Nations Unies avec les ONG.

V. INITIATIVES RECENTES EN MATIERE DE COOPERATION MULTILATERALE

51. Les inspecteurs ont constaté au cours de leur étude que la coopération opérationnelle entre organismes des Nations Unies et institutions financières multilatérales était encore assez peu fréquente. Les organismes des Nations Unies n'ont pris qu'une part extrêmement modeste aux activités d'assistance technique financées au moyen de prêts et de crédits de la Banque mondiale (voir par. 12). Si l'on recense quelques activités de coopération directe avec la Banque africaine de développement, les actions menées conjointement avec les Banques asiatique et interaméricaine de développement ou avec la Communauté économique européenne ont été rares. Toutefois, les deux groupes ont lancé récemment une série d'initiatives prometteuses qui pourraient déboucher sur une collaboration opérationnelle beaucoup plus étroite à l'avenir.

52. En 1980, le Comité consultatif pour les questions de fond (activités opérationnelles) du CAC a fait le point de la collaboration avec la Banque mondiale. Seize organismes ont répondu à un questionnaire sur leurs activités de coopération avec la Banque et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a établi une étude dans laquelle elle a analysé la part prépondérante de la Banque dans l'ensemble des dépenses de coopération technique, les activités de collaboration en cours et les possibilités qui s'offraient de renforcer la coopération dans les domaines de la recherche et de l'échange de données, de l'analyse des politiques et de la coopération technique. Le CCQF a noté que les activités communes devenaient plus nombreuses et que les organismes d'exécution des Nations Unies devaient traiter directement avec les gouvernements emprunteurs, qui étaient responsables de l'exécution des projets financés par la Banque 33/.

53. En 1988, le PNUD a fait rapport à son Conseil d'administration sur sa coopération avec la Banque mondiale 34/. Il a analysé la participation encore modeste mais de plus en plus active de la Banque à l'exécution de ses projets, les divers moyens employés par les deux organismes pour améliorer l'assistance technique en collaboration avec les gouvernements des pays bénéficiaires et le rôle joué par la Banque en tant que principale source d'investissements induits pour les projets de préinvestissement du PNUD. Il a également exposé les mesures que le Groupe de travail mixte PNUD/Banque mondiale prévoyait de prendre pour revoir et améliorer encore la conception, la gestion et la coordination de l'assistance technique en général ainsi que les règles et les procédures applicables en la matière.

54. Encourageant vivement l'intensification de la collaboration et de la coordination dans le cadre des activités opérationnelles, le Conseil d'administration du PNUD a pris note des arrangements existants et dit qu'à son avis, le PNUD devrait se montrer particulièrement réceptif lorsque des gouvernements demandaient un appui pour améliorer leur gestion économique. Mais il a également déclaré qu'en collaborant avec les institutions financières internationales il faudrait tenir compte du mandat, de la politique et du caractère particuliers de ces institutions et respecter leurs différences 35/.

55. Le PNUD a subséquemment resserré ses liens avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement, notamment en Afrique. Actuellement, le PNUD collabore avec la Banque africaine de développement et la Banque mondiale

à divers projets parmi lesquels le Service de promotion et de développement des investissements en Afrique, un Programme relatif aux dimensions sociales de l'ajustement, des études et des programmes sur les perspectives nationales à long terme et l'Initiative pour le renforcement des capacités en Afrique.

56. Pour sa part, la Banque mondiale traite souvent longuement dans ses rapports annuels de la coopération interinstitutions, de l'assistance technique, de son programme de recherche, du cofinancement et des réunions consacrées à la coordination de l'aide 36/. Elle a organisé plusieurs séminaires sur le thème de sa collaboration avec les organismes des Nations Unies, le dernier à la fin de 1988. En outre, en 1990, la Banque a publié un guide 37/ pour aider son personnel à conseiller les emprunteurs sur la façon de procéder pour obtenir des organismes des Nations Unies la prestation de services de consultants financés par la Banque et pour informer les organismes des procédures de la Banque applicables en l'espèce.

57. La Banque mondiale considère que collaborer avec les emprunteurs et les autres organismes des Nations Unies est un bon moyen de faciliter la coopération internationale et le développement économique et d'améliorer la qualité des services d'assistance technique. Parallèlement, elle a souligné que pour qu'il puisse y avoir collaboration, les organismes devaient toujours être extrêmement performants et assurer la prestation de services aux gouvernements emprunteurs en temps utile et dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité.

58. Le Fonds international de développement agricole (FIDA), institution spécialisée des Nations Unies a largement recours à la coopération et ce de façon originale. L'accord portant création du Fonds prévoit que les prêts consentis par ce dernier pour lutter contre la pauvreté doivent être administrés par les institutions internationales compétentes. Sur les 292 projets que le FIDA a financés entre 1978 et 1990 (d'une valeur totale de quelque 11,8 milliards de dollars des Etats-Unis), la plupart ont été supervisés et cofinancés par la Banque mondiale (131 projets), les banques régionales de développement (61) et le PNUD (60). Au cours de la dernière décennie, le cofinancement par d'autres institutions et les gouvernements des pays bénéficiaires de projets dont le FIDA était l'initiateur s'est considérablement développé atteignant 80 % en 1990 contre 9 % à peine au cours de la période 1978-1983. Le FIDA coopère très activement non seulement avec d'autres institutions spécialisées comme la FAO et le PAM, mais aussi avec les banques sous-régionales de développement, d'autres organismes multilatéraux, des donateurs bilatéraux et des ONG aussi bien internationales que locales.

59. Il existe aussi au sein du système des Nations Unies un Groupe consultatif mixte des politiques composé de cinq fonds et programmes opérationnels (PNUD, UNICEF, Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP), PAM et FIDA) qui dispensent à eux tous la majorité de l'aide au développement fournie par le système. En 1990, le Sous-Groupe de l'ajustement du Groupe consultatif mixte des politiques a commencé à discuter avec le FMI des moyens de tenir compte des problèmes liés à la pauvreté dans le cadre des programmes d'ajustement. Le Sous-Groupe entend étudier les complémentarités entre le Groupe consultatif mixte des politiques et le FMI dans le domaine de l'ajustement, en déterminant les secteurs dans lesquels les deux entités pourraient collaborer concrètement au sujet de

l'attitude des donateurs à l'égard de l'ajustement structurel et en concevant un mécanisme qui permette de surveiller et d'évaluer efficacement les processus d'ajustement.

60. En octobre 1990, pour la première fois de son histoire, le Fonds monétaire international (FMI) a réuni à Washington les organismes des Nations Unies qui n'étaient pas issus des accords de Bretton Woods. Pendant trois jours, de hauts fonctionnaires du Conseil mondial de l'alimentation, de la FAO, du FIDA, du FNUAP, de l'OIT, de l'OMS, de l'Organisation des Nations Unies, du PAM, de l'UNESCO, de l'UNICEF, ainsi que des représentants de la Banque mondiale ont réfléchi à la marche à suivre pour intensifier la coopération entre le FMI et les autres organismes des Nations Unies et lui donner un caractère plus systématique dans le contexte des programmes d'ajustement structurel. L'accent a été mis sur la nécessité d'instaurer une croissance "de qualité" en respectant les principes de l'équité et de la durabilité et en se préoccupant davantage des problèmes de pauvreté et d'environnement. On a préconisé l'amorce de relations opérationnelles d'un type nouveau, surtout sur le terrain, grâce à une communication accrue, un dialogue franc et de meilleurs contacts techniques. La coopération entre le FMI, la Banque mondiale et le PNUD dans le domaine de la coopération technique s'est déjà sensiblement intensifiée ces dernières années comme en témoignent les activités coordonnées menées par ces organismes au niveau du pays en Namibie et en Angola.

61. Le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) du CAC participe aussi actuellement à des discussions interorganisations. Pour plusieurs organismes des Nations Unies, les arrangements passés avec la Communauté économique européenne au sujet des fonds d'affectation spéciale destinés à financer certaines de leurs activités ont soulevé des problèmes de procédure. On s'efforce actuellement de mettre au point des arrangements avec la Communauté économique européenne, qui soient plus simples, plus fonctionnels et davantage compatibles avec les procédures et les règlements financiers des deux partenaires. En outre, les organisations espèrent conclure à brève échéance des arrangements du même type avec la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement 38/.

62. Parallèlement à ces initiatives et consultations de caractère général entre organismes des Nations Unies et institutions financières multilatérales, on observe toute une série de démarches et de programmes opérationnels d'un type nouveau qui sont le fait de différents organismes et qui montrent qu'il est possible d'intensifier considérablement la coopération à l'avenir. Douze d'entre eux sont examinés au chapitre II de la deuxième partie du présent rapport.

VI. COMMENT AMELIORER LA COOPERATION : L'IMPERATIF D'EFFICACITE

63. Comme le Conseil d'administration du PNUD l'a souligné, il faut reconnaître les différences qui existent entre les organismes de développement et les respecter. La Banque mondiale et les banques régionales sont des banques ce qui implique des responsabilités, un savoir-faire, des perspectives et des méthodes d'un type particulier. De leur côté, les autres organismes multilatéraux, les donateurs bilatéraux, les ONG, les instituts de recherche et les sociétés de consultants ont, chacun, des traditions, des intérêts, des compétences, des contraintes et des rôles qui fonctionnent de façon autonome et propre.

64. Le système des Nations Unies est un exemple de coopération internationale. Il fournit des avis relativement indépendants sur les problèmes de développement qui se posent dans tous les pays. Ce système peut se prévaloir de la plus grande expérience de la coopération internationale et d'une expérience de la coopération multilatérale de plus de cinquante années. Mais il a aussi des limites : la faible ampleur de ses programmes, une influence limitée; on lui reproche également son caractère bureaucratique; enfin il concentre l'essentiel de ses efforts sur le développement social et à la mise en valeur des ressources humaines, alors que les problèmes sont particulièrement complexes et techniques.

65. Il n'en reste pas moins que les différents organismes de développement peuvent travailler en collaboration plus étroite, et d'ailleurs il y a longtemps que leurs dirigeants et leurs bailleurs de fonds soulignent que c'est là leur devoir. Nous avons vu dans les chapitres précédents quelques-unes des grandes orientations qui poussaient à intensifier la coopération, les obstacles considérables qu'il fallait surmonter dans la pratique et les initiatives prises récemment pour améliorer la collaboration opérationnelle en général. Nous allons examiner dans le présent chapitre les facteurs dont dépend fondamentalement l'amélioration de la coopération opérationnelle dans les faits.

66. Au cours de la centaine d'entretiens qu'ils ont eus, les inspecteurs ont demandé à des représentants des organismes des Nations Unies, des banques de développement et d'autres organismes de développement de donner leur avis sur la situation actuelle en matière de coopération et sur ce qu'il fallait faire pour l'améliorer. Ce qui est décourageant c'est que beaucoup des mesures prescrites sont bien connues : elles ont été analysées en détail dans plusieurs des études citées dans le chapitre III et le CCI en avait déjà mentionnées un grand nombre dans son rapport sur les activités de coopération technique de l'Organisation des Nations Unies au Sri Lanka qui remonte à 1979 39/.

67. La présente étude a tout de même permis aux inspecteurs de s'entretenir avec des personnes qui étaient directement associées actuellement à des activités opérationnelles communes dont les unes étaient des succès et les autres des échecs. D'après ces derniers, dix facteurs - qui parfois se recoupent et parfois même paraissent contradictoires - sont importants pour établir une coopération opérationnelle plus efficace entre les organismes des Nations Unies et les autres organismes de développement.

68. La condition essentielle sur laquelle ils ont beaucoup insisté est l'efficacité. Les organismes doivent fournir un service qui réponde aux besoins du pays bénéficiaire et du partenaire et ce, rapidement, dans de bonnes conditions et avec de bons résultats. S'ils y parviennent, leur compétence et leur sérieux seront reconnus et la réputation dont ils jouiront leur vaudra de nouvelles demandes de collaboration. Mais le fait de se montrer médiocrement efficace, ne serait-ce qu'occasionnellement, peut compromettre cette réputation, un manque total d'efficacité risquant, lui, d'annuler complètement les effets positifs de tous les autres facteurs mentionnés ci-après.

69. Les organismes des Nations Unies doivent rechercher plus activement un créneau de développement afin de pouvoir avoir un impact maximal. Dans un monde qui est en train de changer rapidement, les nouveaux créneaux à exploiter ne manquent pas mais les ressources disponibles n'ont guère augmenté et les prestataires d'assistance technique avec lesquels le système des Nations Unies se trouve en concurrence sont désormais beaucoup plus nombreux. Les organismes des Nations Unies ont toujours essayé de s'occuper de tous les sujets relevant de leur domaine de compétence mais, dans bien des cas, ils n'ont pas suffisamment de personnel et les résultats qu'ils obtiennent sont bien minces. Il leur faut se concentrer beaucoup plus sur les secteurs d'activité où ils détiennent ou peuvent acquérir un véritable avantage comparatif et où ils peuvent fournir des services de qualité jouant un rôle catalyseur.

70. Les organismes des Nations Unies doivent aussi s'attacher à produire une valeur ajoutée. Beaucoup de fonctionnaires ont critiqué cette vieille pratique du système des Nations Unies consistant à simplement louer les services d'un expert ou acheter du matériel pour un projet et à prélever ensuite une commission au titre de l'appui administratif. Mais le jour viendra où les banques de développement, d'autant plus qu'elles disposent de ressources financières plus importantes, procéderont elles-mêmes au recrutement des "bons" experts et à l'achat du matériel, pour ne pas avoir à passer par les "intermédiaires" du système des Nations Unies. Les organismes des Nations Unies doivent donc changer d'attitude et offrir "un plus" que les autres ne peuvent fournir : un solide réseau opérationnel et des contacts à l'échelon local, un programme coordonné, des matériels d'enseignement et des matériaux d'information, une longue expérience et une stratégie bien adaptée et/ou des services d'appui et un contrôle assurés par des spécialistes.

71. Les fonctionnaires des organismes de développement en tous genres que les inspecteurs ont consultés ont insisté sur la nécessité d'une coopération pragmatique. Les contacts entre organismes qui coopèrent à des activités de développement doivent demeurer tout à fait libres mais lorsqu'ils ont un caractère systématique et rituel les visites, les missions, les échanges de données et les accords de coopération officiels donnent souvent de bien piètres résultats comparés aux efforts qu'on leur a consacrés. Chaque organisation doit trouver les organismes qui seront ses principaux partenaires au niveau mondial, au niveau régional et au niveau des pays et s'attacher - ce qui n'est pas facile - à établir et maintenir avec eux des rapports personnels et des relations opérationnelles efficaces au lieu de se disperser en essayant d'entretenir de multiples liens de coordination secondaires. Ce qu'il faut c'est nouer des relations de travail :

- a) qui soient bien préparées;
- b) qui reposent sur une solide connaissance des moyens dont dispose le partenaire, de ses priorités, de ses règles administratives et de ses procédures de coopération;
- c) qui aient pour but de permettre une action efficace dans chaque situation, et
- d) auxquelles chaque participant n'ait à consacrer qu'un minimum de temps.

72. A l'occasion des réévaluations des politiques dont il a été question au chapitre III, on a bien souvent insisté sur la nécessité pour les organismes d'envisager leurs secteurs d'activité et leurs programmes de développement dans une optique plus stratégique. Au lieu de se borner à "exécuter" différents projets de coopération technique, il leur faut les replacer résolument dans le contexte plus général du programme du pays bénéficiaire, de leurs propres programmes et de ceux de leurs partenaires. Ces efforts de programmation sont pour les organismes une excellente occasion d'intégrer leurs préoccupations et leurs priorités en matière de ressources humaines à des actions de développement plus vastes, à condition de collaborer étroitement avec leurs partenaires pour définir une approche intégrée et d'adopter eux-mêmes une stratégie opérationnelle précise et cohérente.

73. Pour mettre leur stratégie en pratique et résister à une concurrence de plus en plus vive, les organismes doivent aussi s'adapter beaucoup plus au contexte dans lequel s'inscrivent leurs efforts de développement. Ils doivent prêter une oreille plus attentive aux pays en développement lorsque ceux-ci leur font part de l'évolution de leurs besoins et établir à leur intention des projets et programmes adaptés. Ils doivent rechercher de nouveaux accords de coopération, de nouveaux partenaires et de nouvelles possibilités de cofinancement en faisant preuve de davantage d'imagination et d'une plus grande ouverture d'esprit. Un effort de recherche et d'analyse des politiques plus résolu et une contribution plus nette des bureaux extérieurs sont également nécessaires pour pouvoir déceler les problèmes et les besoins de développement dès qu'ils apparaissent et réagir rapidement.

74. Les organismes doivent en outre se montrer plus souples. Les fonctionnaires que les inspecteurs ont rencontrés ont déclaré que lorsque les efforts de coopération échouaient c'était le plus souvent parce que les organismes des Nations Unies concernés se montraient terriblement lents, bureaucratiques et rigides. Les gouvernements et leurs autres partenaires vont réclamer avec de plus en plus d'insistance qu'ils fournissent des services en temps voulu et non pas avec un décalage de deux ans. Pour mener à bien leurs activités de coopération technique les organismes des Nations Unies ont besoin, au lieu de lourdes hiérarchies administratives, de structures plus simples et d'équipes orientées vers l'action capables de s'adapter rapidement à l'évolution des besoins. Ce mode d'organisation leur permettrait d'employer davantage de spécialistes pour des missions précises de courte durée, d'affecter un plus grand nombre de fonctionnaires des classes intermédiaires et supérieures à des activités opérationnelles plutôt qu'à des tâches de contrôle administratif et de recruter davantage de jeunes administrateurs de grande valeur attirés par la perspective d'accomplir des tâches exaltantes et

d'acquérir une expérience enrichissante. Mais il exige aussi un travail d'équipe beaucoup plus important afin d'établir des liens plus étroits entre les travaux de recherche et les activités opérationnelles, de transcender les clivages administratifs et de simplifier les procédures d'appui administratif.

75. Par ailleurs, les organismes doivent absolument assurer une plus large publicité à leurs travaux de coopération technique. Qu'ils travaillent au siège ou sur le terrain, beaucoup de fonctionnaires d'autres organismes de développement ignorent presque tout des services que le système des Nations Unies peut offrir. Plusieurs ont souligné que les organismes des Nations Unies se "débrouillaient" plutôt mal pour vendre leurs services et montrer ce qu'ils étaient capables de faire. Tout en se gardant de pratiquer une propagande tendancieuse et de diffuser des masses de données de caractère général, il leur faut établir à l'intention des partenaires potentiels des brochures sérieuses décrivant sans détour les services particuliers fournis et les résultats obtenus et indiquant comment obtenir de plus amples informations.

76. Ce qui est implicite dans chacun de ces facteurs c'est la nécessité pour les organismes des Nations Unies de devenir plus compétitifs s'ils veulent voir leurs activités de coopération pour le développement prospérer ou même simplement se poursuivre. Au sein du système des Nations Unies, certains repoussent avec force cette idée mais l'influence et le poids financier des banques et des organismes donateurs bilatéraux ainsi que les techniques de vente agressives appliquées par les institutions et les consultants du secteur privé posent un problème bien réel qui n'est pas prêt de disparaître. Les organismes des Nations Unies ont toujours dû "vendre" leurs projets et programmes et il faut qu'ils soient efficaces sinon les gouvernements se tourneront tout simplement vers les nombreux autres prestataires de services de développement. Au lieu de pratiquer une concurrence acharnée de type commercial pour essayer de s'imposer, ils devraient, plus habilement, s'employer à accroître leur efficacité et rechercher de nouvelles alliances stratégiques mutuellement profitables avec d'autres organismes de coopération pour le développement à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies.

77. Enfin, pour que toutes ces conditions puissent être réunies il faut qu'il y ait un contrôle de la qualité. Dans le passé beaucoup de services de coopération technique ont privilégié les éléments quantitatifs (nombre de projets, valeur en dollars des apports "fournis", montant perçu au titre des dépenses d'appui), mais si, qualitativement, leurs prestations laissent à désirer ces quantités vont fatalement diminuer. Pour préserver cette qualité, les organismes doivent se tenir mieux informés de l'efficacité de leurs activités, constituer et exploiter des banques de données et procéder à des analyses afin de mettre en évidence les enseignements qui se dégagent des opérations qu'ils ont menées, améliorer leurs systèmes de surveillance et d'évaluation et rester en contact avec la clientèle afin de savoir si elle est satisfaite. En outre, les secrétariats et les organes directeurs doivent veiller au respect du principe de la responsabilité en examinant périodiquement les politiques, les stratégies, les initiatives prises et les résultats de leurs activités opérationnelles.

VII. MECANISME DE LIAISON OPERATIONNELLE ETABLI PAR L'OIT

78. On a vu au chapitre IV qu'il était crucial d'améliorer la coopération et la coordination au niveau des pays et qu'actuellement cette question retenait beaucoup l'attention. Dans la présente étude les inspecteurs se sont concentrés sur les mécanismes de coopération mis en place au niveau des sièges et au niveau régional. A leur avis, un mécanisme de liaison opérationnelle particulier, celui établi entre l'OIT et la Banque mondiale, constitue un très bon exemple de méthode de coopération efficace entre organismes des Nations Unies et institutions financières multilatérales à ces deux niveaux.

79. A la fin des années 60 et pendant les années 70 des programmes de coopération ont été mis sur pied entre la Banque mondiale et la FAO, l'OMS, l'ONUDI et l'UNESCO. Toutefois au milieu des années 80, tous ces programmes à l'exception de celui de la FAO (voir chap. IV.A de la deuxième partie) ont été progressivement abandonnés, les intéressés les jugeant quelque peu rigides et guère productifs.

80. L'OIT toutefois s'est rendue compte que la Banque mondiale qui jouait un rôle prépondérant dans le financement des projets, qui exerçait une influence sur les politiques de développement et sur les recherches menées dans ce domaine, qui avait poussé le plus loin la coordination avec ses consortiums d'aide, groupes consultatifs et programmes de prêts sectoriels et qui était en train de devenir le premier fournisseur d'assistance technique pouvait devenir un important partenaire. En 1982 une section des activités de préinvestissement et d'investissement (INVEST) a été établie au sein du Département de la coopération technique au siège de l'OIT et un fonctionnaire de cette section, un spécialiste international de l'économie du travail, a été détaché auprès du Bureau de correspondance de l'OIT à Washington (D.C.) pour établir de nouvelles relations opérationnelles avec la Banque, tâche à laquelle il devait se consacrer à plein temps.

81. Dès le départ on a misé sur une approche souple et personnelle. L'attaché de liaison de l'OIT a peu à peu noué des liens solides avec divers fonctionnaires et directeurs de programmes de la Banque. Il y a eu en fait échange puisque tout en apprenant à connaître comment les opérations ambitieuses et de grande ampleur de la Banque étaient menées dans la pratique, l'attaché de liaison a informé les fonctionnaires de la Banque de ce que l'OIT était capable de faire. Sa démarche était également dictée par l'intérêt : il s'agissait pour lui de rechercher des secteurs opérationnels (missions de programmation, consultation, mise en commun d'informations, préparation de projets, possibilités de cofinancement ou encore exécution de projets) dans lesquels les deux parties auraient avantage à conjuguer leurs efforts. L'attaché de liaison a poussé plus loin le processus en facilitant l'établissement de multiples contacts entre le personnel de l'OIT et celui de la Banque au niveau technique et au niveau des politiques.

82. Pendant les premières années surtout, l'établissement de cette liaison a exigé beaucoup d'efforts. Il a fallu procéder à de nombreux ajustements et arrangements techniques lorsque les procédures des deux organisations ne correspondaient pas et harmoniser leurs styles et modes de fonctionnement. Toutefois au lieu de chercher à mettre au point des arrangements formels détaillés (qui n'auraient pas eu la souplesse nécessaire) on s'est attaché à repérer les secteurs qui se prêtaient à des actions communes et à prendre ensuite des mesures pour coopérer.

83. L'OIT a compris que, dans cette entreprise, elle devait elle-même faire preuve de souplesse et être capable d'agir rapidement. Au lieu de recourir à un petit groupe de personnes ne s'occupant que des activités de la Banque comme c'était le cas dans les anciens programmes de coopération, l'attaché de liaison avec l'appui d'INVEST, a pu trouver, un peu partout dans l'Organisation - ce qui d'ailleurs n'a pas toujours été facile et a parfois obligé à jongler avec les emplois du temps - des fonctionnaires qui avaient de solides connaissances spécialisées et qui pouvaient apporter rapidement et temporairement une contribution importante aux activités communes des deux organisations. Lorsqu'elle n'était pas en mesure de s'acquitter convenablement d'une tâche particulière qu'on lui demandait d'accomplir, l'OIT préférait s'abstenir plutôt que de faire du mauvais travail ou de tomber dans la routine.

84. Peu à peu les fonctionnaires de la Banque en sont venus à leur tour à contacter l'attaché de liaison de l'OIT lorsque l'occasion se présentait. Ces occasions se sont multipliées à mesure que la liste des actions communes couronnées de succès s'allongeait et que les fonctionnaires de la Banque prenaient conscience de la longue expérience en matière de formation et d'enseignement professionnel acquise par l'OIT dans le monde entier, de sa connaissance pratique des questions touchant l'emploi et le marché du travail, de ses services spéciaux comme l'EQUIPRO (Service du matériel et des contrats de sous-traitance pour la coopération technique) (voir le chapitre II.A de la deuxième partie), de ses conventions, normes et règles internationales relatives au travail, du bien-fondé de sa structure tripartite (en vertu de laquelle les travailleurs mais aussi les employeurs et les pouvoirs publics sont représentés au sein de l'Organisation) et de ses services de recherche et de statistique dans le domaine du travail. La coopération entre les deux organismes a été facilitée par les efforts déployés par la Banque au début des années 80 pour améliorer activement ses relations avec les organismes des Nations Unies en participant davantage aux efforts interinstitutions, en mettant au point de nouveaux arrangements de cofinancement intégrant la coopération technique et en intensifiant les échanges d'informations.

85. L'arrangement opérationnel ne vise pas uniquement ni même principalement à réunir des fonds pour financer des projets; il a un caractère pluridimensionnel et comporte notamment des échanges d'informations, des réunions, des contacts à l'occasion de missions et des missions conjointes. Dans le cadre des programmes particuliers auxquels ils participent, les fonctionnaires de l'OIT et ceux de la Banque mondiale apprennent à se connaître et se consultent ou échangent des idées lorsque c'est nécessaire. Ces échanges donnent à l'OIT la possibilité de rattacher les questions dont elle s'occupe - normes internationales du travail, emploi, mise en valeur des ressources humaines et formation - aux programmes d'ajustement structurel et aux programmes sectoriels de la Banque ainsi qu'à l'action que celle-ci mène plus généralement pour promouvoir le développement et de participer à ses importants programmes de formation. Les activités de planification et les missions conjointes sont aussi l'occasion pour l'OIT de nouer de précieux contacts et de glaner des informations intéressantes pour ses futurs projets et programmes.

86. L'attaché de liaison de l'OIT est le pivot sur lequel repose la relation opérationnelle entre les deux organismes mais rien ne serait possible sans l'appui résolu de la haute direction et sans la participation active de nombreux services de l'OIT oeuvrant dans des domaines très divers (comme on le verra plus loin au chapitre IV.D de la deuxième partie). Les relations entre l'OIT et la Banque ont fait l'objet d'une évaluation interne au siège de l'OIT en 1984 et 1986 et à ces deux occasions des suggestions ont été faites pour les améliorer. Récemment plusieurs anciens fonctionnaires de la Banque sont entrés au service de l'OIT où ils s'occupent, à des postes élevés, des programmes, contribuant ainsi à resserrer les liens entre les deux organisations. Enfin même si les données quantitatives n'ont qu'une importance relative, l'OIT est désormais l'un des organismes des Nations Unies qui coopèrent le plus avec la Banque.

87. A la fin des années 80, un expert associé a été affecté au Bureau de l'OIT à Washington pour aider l'attaché de liaison à accomplir tout le travail qu'il y avait à faire. L'attaché de liaison qui avait été désigné à l'origine est rentré à Genève en 1989 et actuellement il y a au Bureau de l'OIT à Washington deux fonctionnaires qui travaillent pratiquement à temps complet avec la Banque.

88. Le travail de liaison se fait actuellement selon deux nouvelles lignes de force. Premièrement, les fonctionnaires chargés d'assurer cette liaison ainsi que le personnel technique et le personnel responsable des politiques de l'OIT s'efforcent de discuter plus en détail avec les équipes de la Banque des aspects sociaux des programmes d'ajustement structurel et des besoins en ressources humaines correspondants. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement des initiatives prises par l'OIT pour nouer un dialogue avec ses partenaires et les organismes internationaux de développement en organisant une Réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles à Genève en 1987 et un Colloque tripartite sur l'emploi et l'adaptation structurelle en Afrique, à Nairobi en 1989.

89. Deuxièmement, les fonctionnaires en poste à Washington ont entrepris avec INVEST (qui tient à jour également les données relatives aux banques régionales) de classer méthodiquement et d'informatiser les données sur les projets pertinents de la Banque et leur état d'avancement pays par pays. Ils disposent à ce jour de données sur une centaine de projets que la Banque est en train de préparer ou d'exécuter. L'OIT va devoir ensuite sélectionner les projets prioritaires traitant de questions sur lesquelles elle peut faire valoir à la Banque qu'elle dispose de connaissances spécialisées qui lui permettent de contribuer utilement à en assurer la planification et l'exécution. Grâce à ces procédures, on peut espérer que lorsque le personnel de liaison en poste en Washington changera de nouveau, l'OIT aura toujours un mécanisme solide pour poursuivre sa collaboration opérationnelle avec la Banque mondiale.

90. L'OIT n'est pas la seule organisation à avoir établi ce type de relation avec la Banque mondiale. Dans le passé, des fonctionnaires de quelques organismes de développement bilatéraux et privés ont eu des liens opérationnels étroits avec la Banque. La deuxième Conférence générale de l'ONUDI a prié le Directeur général de cette organisation d'intensifier sa coopération avec les institutions financières internationales, notamment

la Banque mondiale, pour faciliter la mobilisation de ressources financières aux fins du développement industriel : un groupe de travail de l'ONUDI a procédé à une évaluation de ces liens de coopération. Plusieurs autres organismes des Nations Unies ont contacté l'OIT officieusement pour s'informer du mécanisme de liaison qu'elle avait établi avec la Banque mondiale à Washington. L'OIT elle-même a pris des dispositions pour établir le même genre de liaison avec les Communautés européennes à Bruxelles et les Banques africaine et asiatique de développement à Abidjan et Manille respectivement.

91. Certes, il appartient à chaque organisation de choisir ses principaux partenaires opérationnels et de décider de l'intensité de la coopération qu'elle souhaite établir avec eux. Les inspecteurs estiment toutefois que l'expérience que l'OIT a acquise au cours de la dernière décennie en travaillant en liaison avec la Banque mondiale permet de dégager un certain nombre de principes utiles aux fins de l'établissement d'un mécanisme de liaison opérationnelle. En bref :

- a) L'attaché de liaison devrait être un spécialiste du développement chevronné, qui se concentre sur les questions opérationnelles;
- b) L'attaché de liaison doit être prêt à faire beaucoup d'efforts pour nouer de multiples contacts personnels avec les fonctionnaires de l'autre organisation et gagner leur confiance et apprendre à bien connaître cette organisation;
- c) Il ou elle doit être fermement soutenu par les hauts responsables de son organisation, lesquels doivent consentir à affecter aux activités communes auxquelles l'organisation décide de participer, des fonctionnaires travaillant dans n'importe quelle branche, de façon à assurer la prestation de services de qualité;
- d) L'organisation doit bien comprendre que ce qui compte c'est l'intérêt des deux partenaires et le souci d'efficacité; il est vain de chercher à imposer des activités communes lorsque l'un des deux partenaires ou les deux n'en veulent pas vraiment;
- e) Les deux partenaires doivent faire preuve de souplesse qu'il s'agisse de trouver les modes de coopération qui conviennent dans chaque cas ou de comprendre quels sont les moyens de l'autre organisation, comment elle fonctionne et quelles sont ses priorités;
- f) La coopération devrait avoir une dimension stratégique et un but précis : au lieu de chercher simplement à réaliser une masse de projets sans lien entre eux, les partenaires devraient s'attacher à agir en fonction d'objectifs organisationnels plus vastes afin que la collaboration soit le plus profitable possible;
- g) Il est bon qu'un service existant puisse fournir à l'attaché de liaison opérationnelle l'appui administratif nécessaire.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

92. Les organismes des Nations Unies vont avoir fort à faire dans les années 90 pour mener à bien leurs activités opérationnelles pour le développement. Dans le secteur de la coopération technique sur lequel ils ont régné en maître pendant si longtemps, se pressent désormais de nombreux autres participants très actifs et très compétents : institutions financières multilatérales en plein essor, sociétés de consultants pour le développement au comportement agressif, kyrielle d'instituts de recherche nationaux, organisations non gouvernementales dynamiques, sociétés et investisseurs étrangers directs plus actifs et gouvernements de pays donateurs et de pays bénéficiaires plus critiques et plus exigeants.

93. En outre, à l'intérieur comme à l'extérieur du système, on a pressé les organismes d'adapter leurs opérations à l'évolution rapide et aux nouveaux facteurs dynamiques du développement : "mise en valeur des ressources humaines", "ajustement structurel", "renforcement des institutions", "durabilité", "exécution des projets par les pays", "démocratisation", "participation populaire", "privatisation", nouvelles technologies, grandes réformes politiques et économiques, ressources très limitées et nouveaux besoins humanitaires urgents notamment en ce qui concerne les réfugiés.

94. Les inspecteurs ont voulu dans la présente étude étudier les possibilités de coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales et déterminer quels en sont les facteurs essentiels à la lumière des changements profonds évoqués plus haut. Ils ont constaté que la coopération opérationnelle était encore fort modeste, même si - comme on l'a vu dans les chapitres précédents et comme on le verra dans la deuxième partie du présent rapport - un certain nombre de programmes opérationnels et de projets de collaboration importants étaient en train de voir le jour.

95. De l'avis des inspecteurs, de nombreuses autres activités de coopération répondant mieux aux objectifs de développement des Etats membres des organisations, qu'ils soient donateurs ou bénéficiaires, sont possibles. Mais elles exigent une démarche différente de celle qui est suivie habituellement : les contacts, missions officielles, accords de coopération, échanges de données et séminaires ont un contenu trop abstrait et un caractère trop systématique. Ces procédures, dont certaines sont certes nécessaires, risquent de devenir des rites vides de sens qui ne font que détourner l'attention des vraies questions.

96. Pour que les organismes des Nations Unies coopèrent davantage et mieux avec les institutions financières multilatérales et d'autres partenaires potentiels aux fins du développement, il faut qu'ils fassent preuve d'efficacité. Un haut fonctionnaire d'un organisme, qui avait une longue expérience en la matière, a résumé cela en disant que ce qui comptait vraiment pour déterminer si une organisation était susceptible de devenir un partenaire opérationnel c'était "l'impact et l'exécution"; autrement dit le tout est de savoir si l'autre organisation a un programme de qualité qui apportera quelque chose de nouveau et si elle est en mesure de l'exécuter rapidement et efficacement. Si ces deux conditions sont remplies, une collaboration mutuellement profitable peut s'instaurer et se poursuivre. Sinon c'est la fin du partenariat.

97. Selon les nombreux responsables et analystes que les inspecteurs ont consultés, il existe toute une série de facteurs que les organisations doivent absolument maîtriser pour instaurer une coopération opérationnelle plus efficace. D'après ces mêmes sources il est également urgent, compte tenu de la situation nouvelle évoquée plus haut, que les programmes de développement des organismes des Nations Unies gagnent en efficacité. Quelles qu'en soient les causes, les contraintes sont bien réelles. Comme l'a dit abruptement un autre haut fonctionnaire, les activités opérationnelles du système doivent changer ou disparaître. En outre ces changements doivent avoir un caractère général et il doit s'agir d'un processus permanent.

98. Dans leur grande majorité, les fonctionnaires de 27 organismes (faisant ou non partie du système), qui ont pris connaissance du projet définitif du présent rapport et ont donné leur opinion sur l'analyse que les inspecteurs y faisaient de la situation ont reconnu le bien-fondé de leurs constatations et conclusions et admis l'existence des problèmes opérationnels qu'ils soulevaient. Ce qui est tout aussi important, ils ont fourni des renseignements sur des initiatives et activités de coopération dont il n'est pas rendu compte dans le rapport.

99. Quelques fonctionnaires toutefois ont plus ou moins refusé de reconnaître les problèmes soulevés dans le rapport. Les inspecteurs jugent utile de rapporter les objections qu'ils ont formulées en les assortissant de quelques observations pour lutter contre cet excès d'optimisme dont les organismes devront venir à bout pour être tout à fait à même d'entreprendre les activités opérationnelles adaptées et dynamiques qu'exige aujourd'hui le développement :

a) Objection : dans leur rapport les inspecteurs traitent de "questions qui sont fort bien connues" et formulent un certain nombre de critiques "inacceptables". Observation des inspecteurs du CCI : rendre compte des problèmes et des besoins d'efficacité est extrêmement utile pour l'amélioration des programmes futurs et toujours instructif. Les fonctionnaires des organismes des Nations Unies, chargés des activités opérationnelles sont tenus de s'attaquer à ces problèmes et de les résoudre au lieu de les écarter avec agacement ou d'en nier catégoriquement l'existence;

b) Objection : les organisations ont "déjà formulé de nouvelles politiques et pris de nouvelles décisions en la matière". Observation des inspecteurs : la formulation de nouvelles directives générales est une chose nécessaire dont on ne peut que se féliciter et qui est d'ailleurs en cours. Mais ce qui compte vraiment ce sont les actes et non les paroles;

c) Objection : les organisations ont "déjà commencé à prendre des mesures". Observation des inspecteurs : c'est un fait et d'ailleurs plus de 20 initiatives novatrices sont recensées dans la deuxième partie du présent rapport. Mais - c'est là la dure réalité - si les organismes des Nations Unies veulent acquérir et conserver une réputation de dynamisme et d'efficacité ils devront tous prendre inlassablement beaucoup plus d'initiatives de ce type;

d) Objection : les organes directeurs des organismes "par leur nature même" consacrent "énormément de temps" à "la conception et au lancement de nouvelles initiatives". Observation des inspecteurs : les organes directeurs assument en effet des fonctions de direction et de contrôle décisives pour

renforcer l'efficacité opérationnelle mais deux récentes études approfondies mettent en doute leur aptitude actuelle à s'acquitter efficacement de ces fonctions (voir plus loin par. 102 et 107);

e) Objection : le rapport ne mentionne pas "de mesure ni de méthode concrète et précise" pour améliorer la coopération. Observation des inspecteurs : comme le dit un vieil adage : "A tout problème difficile il y a toujours des solutions qui sont simples, séduisantes et ... mauvaises". Les solutions requises en l'espèce relèvent de la programmation et non de la procédure.

100. Les inspecteurs aimeraient beaucoup pouvoir proposer des mesures simples et rapides pour améliorer la coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales et autres organismes de développement. Mais ceux qui s'occupent activement de coopération ont été très clairs : une plus grande efficacité opérationnelle est la condition sine qua non. (Le mécanisme de liaison cité en exemple dans le présent rapport - celui établi par l'OIT avec la Banque mondiale - est un succès précisément parce qu'il mise sur une approche pragmatique, opérationnelle, axée sur les résultats.)

101. Ce qu'il faut d'une façon générale c'est que la haute direction et les organes directeurs des organismes jouent un rôle directif nettement plus affirmé, qu'ils redoublent d'imagination et suivent de plus près l'exécution des activités opérationnelles. Mais malheureusement cela est plus facile à dire qu'à faire et n'a rien de très enthousiasmant. Pour y parvenir il faudra faire preuve de beaucoup de détermination, de créativité et de persévérance vu l'environnement très concurrentiel et les multiples contraintes qu'il engendre. Telle est la conclusion à laquelle les inspecteurs sont parvenus en dépit des initiatives encourageantes évoquées dans la deuxième partie du présent rapport, conclusion que certains, comme on l'a vu plus haut, contestent.

102. Dans chaque organisation le principal centre de décision doit être l'organe directeur ou le comité responsable de la coopération technique et/ou des activités opérationnelles pour le développement. C'est là que les propositions, stratégies et évaluations des résultats établies par le secrétariat sont soumises aux représentants des Etats membres pour qu'ils les examinent, en débattent et donnent des directives. La responsabilité commune des hauts responsables et des organes directeurs est plus importante que jamais non seulement pour faire face aux multiples changements et problèmes apparus récemment dans le domaine du développement mais aussi parce que les activités opérationnelles absorbent désormais la plus grande partie des ressources de l'ensemble du système (et d'un grand nombre de ses organismes). Il faut donc les examiner de très près. Le rôle joué par les hauts responsables et les organes directeurs est crucial pour l'amélioration de l'efficacité des activités opérationnelles. Ils doivent en effet :

a) fournir l'impulsion, les directives et l'appui sans faille nécessaires aux fins d'une amélioration organisationnelle constante;

b) planifier les programmes et réfléchir à la stratégie à appliquer pour fournir des services bien ciblés qui tiennent compte de l'évolution rapide des conditions du développement, des tendances nouvelles qui apparaissent et des besoins changeants de la clientèle;

c) prodiguer les encouragements et l'appui nécessaires pour stimuler la créativité et promouvoir l'application de méthodes novatrices dans toute l'organisation et reconnaître les efforts qui sont faits en ce sens;

d) mettre sur pied des mécanismes de surveillance, d'évaluation et de suivi solides pour veiller à l'efficacité et à l'applicabilité des programmes;

e) assurer à tous les Etats Membres de l'organisation que les services de développement dont ils bénéficient sont les meilleurs et les plus efficaces que l'organisation puisse fournir.

103. Alors qu'ils achevaient la préparation du présent rapport, les inspecteurs ont pris connaissance de deux nouveaux rapports approfondis qui complétaient et corroboraient tout à fait leur propre analyse. Ils voudraient faire mention en particulier de trois conclusions tirées du rapport final du Nordic UN Project et d'un rapport sur l'efficacité de l'aide multilatérale établi à la demande du Gouvernement danois 40/.

104. Premièrement, les auteurs du premier de ces deux rapports ont noté que les institutions financières multilatérales étaient désormais beaucoup plus présentes dans le secteur de l'assistance technique, en raison, pour une part des insuffisances du système des Nations Unies et ont fait valoir (comme beaucoup de fonctionnaires avec lesquels les inspecteurs se sont entretenus) que les organismes des Nations Unies étaient en train de céder du terrain et risquaient "de se marginaliser de plus en plus", ce qui serait "une grande perte" vu le savoir-faire qu'ils avaient acquis en matière de développement, les réseaux qu'ils avaient constitués sur le terrain et le partenariat établi entre pays industriels et pays en développement aux fins du développement mondial.

105. Deuxièmement, ils ont conclu que, pour contrer cette évolution néfaste, les organismes des Nations Unies devaient accroître leur efficacité opérationnelle. Il fallait pour cela qu'ils procèdent à une réforme approfondie en vue de mieux ajuster et adapter leurs programmes et de mieux en rendre compte. Il leur fallait aussi accorder moins d'attention à l'administration des projets de développement pour réactiver leurs fonctions analytiques et consultatives en tant que centres d'excellence dans leurs domaines de compétences respectifs et proposer des solutions de rechange et des compléments valables aux programmes des institutions financières multilatérales.

106. Les auteurs de l'étude danoise ont eux aussi engagé les organismes des Nations Unies à renoncer à leur manie des projets pour s'attacher en priorité à renforcer le cadre institutionnel. Ils ont analysé en détail le problème de la sous-utilisation des avantages comparatifs que chacun des organismes multilatéraux possédait, selon son mandat, ses fonctions, ses structures et son mode de fonctionnement. Ils ont instamment demandé que des mesures soient prises dans sept secteurs clés pour parvenir à une répartition

plus nette des responsabilités en matière de développement, non pas tant pour éviter les doubles emplois et les chevauchements que pour permettre à chaque organisme de se consacrer à ce qu'il fait le mieux.

107. Troisièmement, les auteurs du rapport final du Nordic UN Project ont examiné de façon très approfondie le problème, à leur avis majeur, de l'inaptitude de beaucoup d'organes directeurs des organismes des Nations Unies à diriger comme il le faudrait des programmes opérationnels complexes et dynamiques. Ils ont préconisé la création d'organes plus restreints, qui se réuniraient plus souvent pour procéder régulièrement à des analyses critiques des programmes, les orienter de façon suivie et en améliorer l'impact et encourager les partenaires de développement à assumer davantage de responsabilités communes. Les auteurs de l'étude danoise, pour leur part, ont reconnu que les organismes multilatéraux avaient fort à faire pour parvenir à concentrer leur action dans les domaines où ils disposaient d'un avantage comparatif vu toutes les "chasses gardées" qui s'étaient constituées et les craintes légitimes que cette évolution inspirait tant en leur sein que parmi les Etats Membres. Ils ont tout de même proposé des mesures pour encourager les organismes à concentrer et ajuster leurs programmes opérationnels de manière à tirer le meilleur parti possible de leurs ressources et de leurs avantages comparatifs.

108. Pour les organismes que le gros travail de réévaluation à accomplir pour devenir compétitif inquiéterait, le succès obtenu par les cinq organismes qui, comme on le verra dans le chapitre III de la deuxième partie du présent rapport, ont procédé ces dernières années à des examens approfondis de leurs activités opérationnelles, peut être un encouragement.

RECOMMANDATION 1 : Chaque fois que des organismes des Nations Unies désirent coopérer plus activement avec les institutions financières multilatérales, les chefs de leurs secrétariats et les organes directeurs responsables des activités opérationnelles pour le développement devraient s'engager résolument à améliorer la compétitivité de leurs programmes. Pour promouvoir les éléments dont dépend la compétitivité, notamment la créativité, l'adaptabilité et une efficacité toujours plus grande, les autorités compétentes devraient faire en sorte :

- a) de répartir judicieusement les ressources;
- b) de donner expressément la priorité à l'affectation de personnel à des programmes de coopération;
- c) d'entreprendre un effort de planification pour étudier les moyens d'accroître l'efficacité et
- d) de mettre en place un mécanisme d'examen et d'évaluation pour mesurer avec précision les résultats obtenus et revoir en conséquence la répartition des ressources, l'affectation du personnel et la planification.

RECOMMANDATION 2 : Si les organismes décident de suivre la voie que l'on vient de décrire et de devenir plus compétitifs, les inspecteurs recommandent aussi que les chefs des secrétariats et les organes directeurs confortent ce processus en étudiant, à l'occasion de l'examen périodique des activités

de coopération technique, les sujets suivants, ou tout au moins le plus grand nombre possible d'entre eux, et en se concentrant sur les résultats obtenus, sur les enseignements qui s'en dégagent, sur l'évolution du contexte, sur les tendances qui apparaissent et sur les stratégies et initiatives proposées pour l'avenir :

a) activités/programmes de coopération ou mécanismes de financement/de liaison avec des institutions financières multilatérales ou d'autres organismes de développement, particulièrement représentatifs;

b) examens organisationnels ayant pour but d'étudier des améliorations opérationnelles, par exemple de nouvelles mesures pour accroître l'efficacité, des services d'appui rationalisés, ou la création d'équipes spéciales;

c) stratégies, services ou programmes de développement sensiblement améliorés ou stratégies, services ou programmes nouveaux en cours;

d) nouvelles techniques ou technologies appliquées avec succès pour promouvoir le développement;

e) comment tirer un meilleur parti des diverses fonctions de l'organisation - défense de causes diverses, élaboration de règles et de normes, services consultatifs, analyse et/ou recherche - pour renforcer ses activités opérationnelles avec l'appui des autres branches de l'organisation;

f) mieux ajuster le programme global, tâche la plus difficile mais peut-être aussi la plus importante qui consiste à déterminer quels sont les services et activités qui sont un succès (c'est-à-dire ce que l'organisation fait le mieux) en vue de les développer tout en supprimant ceux qui sont dépassés, inadaptés ou qui ne donnent pas de bons résultats.

Notes/Bibliographie

Chapitre II

1/ Cassen, Robert & Associates. Does aid work? Report to an intergovernmental task force, Chapitre 9, "Multilateral-Bilateral comparisons", Oxford, Oxford University Press, 1986, p. 274 et 275.

2/ Comité d'aide au développement, Coopération pour le développement - Rapport 1990, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, décembre 1990, p. 18 à 20 et tableau 3-1.

3/ "Activités opérationnelles du système des Nations Unies : note du Secrétaire général", document de l'Organisation des Nations Unies A/45/273/Add.4 du 22 octobre 1990, tableau B-1 (et document A/44/324/Add.4, tableau B-1 pour les chiffres de 1981).

4/ Griffin, Keith, "Thinking about development: The longer view", p. 5 à 8 dans "New Perspectives on Development", Development, 1988: 2/3.

5/ Rapport sur le développement dans le monde : le défi du développement, Banque mondiale, Oxford University Press, New York, 1991.

6/ "Evaluation of the effectiveness of technical assistance personnel (Financed by the Nordic Countries)", DANIDA, FINNIDA, MCD/NORAD et SIDA, mars 1988.

"World Bank technical assistance activities and issues (FY82-86)", document du Conseil d'administration, Sec. R87-209 du 14 septembre 1987.

Gezelius, Helena et Millwood, David, Good aid: A study of quality in small projects, SIDA, Stockholm, 1986.

Technical co-operation: Its evolution and evaluation - Some issues for consideration, PNUD, Service central d'évaluation, décembre 1987.

7/ "Exécution du programme : évaluation - Rapport de l'administrateur", document du PNUD DP/1991/22 du 15 mars 1991 et

"Conseil d'administration du PNUD : rapport ... trente-huitième session". Document du Conseil économique et social E/1991/34, 1991, décision 91/26 "Application des recommandations relatives à l'évaluation" du 21 juin 1991.

8/ Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1989, volume II, document de l'Assemblée générale des Nations Unies, supplément No 30 (A/44/30), 1989, p. 25 à 37, 81 à 92, annexe I.

9/ World investment report 1991: The triad in foreign direct investment, Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, New York, 1991.

Chapitre III

10/ "Rapport sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement" JIU/REP/78/3 de mars 1978, et document du PNUD DP/389.

11/ Conseil d'administration du PNUD, "Recrutement et emploi des experts rémunérés par le PNUD et perspectives de réduction des dépenses à ce titre", décision 79/48 du 10 juillet 1979.

12/ "Recrutement et emploi des experts rémunérés par le PNUD et perspectives de réduction des dépenses à ce titre : rapport de l'Administrateur", document du PNUD DP/392 du 11 avril 1979 et "Exécution et gestion des projets par les gouvernements; conception, suivi et évaluation des projets; services d'experts financés par le PNUD" document DP/558 du 23 février 1981.

13/ Corps commun d'inspection, "Coopération du système des Nations Unies au développement de la capacité d'évaluation des gouvernements", JIU/REP/82/12 (et documents de l'Organisation des Nations Unies A/38/333 et Add.1 du 12 août et du 7 novembre 1983, respectivement).

14/ _____, "Troisième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies : intégration et utilisation", JIU/REP/85/11 (et documents de l'Organisation des Nations Unies A/41/202 du 7 mars 1986 et A/41/304 du 21 avril 1986).

15/ Cassen, Robert & Associates, Does aid work? Report to an intergovernmental task force, Oxford, Oxford University Press, 1986.

16/ Riddell, Roger C., Foreign aid reconsidered, Overseas Development Institute, John Hopkins University Press, Baltimore, Md., Etats-Unis d'Amérique, 1987.

17/ Comité d'aide au développement, Coopération pour le développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, décembre 1986.

18/ _____, Rapport 1987, chapitre IX "Le rôle des organismes multilatéraux d'aide dans le système de coopération pour le développement au milieu des années 80", Paris, décembre 1987.

19/ _____, Coopération pour le développement dans les années 1990, rapport 1989, Paris, décembre 1989.

20/ The challenge to the South: The report of the South Commission, Londres, Oxford University Press, 1990.

21/ Hancock, Graham, Lords of poverty: The free-wheeling lifestyles, power, prestige and corruption of the multi-billion dollar aid business, Londres, Macmillan, 1989.

22/ "Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation (Arusha 1990)", documents de la CEA E/ECA/CM.16/41 (et document du Conseil économique et social E/1990/42) pages 101 et 102 du texte anglais et E/ECA/CM.16/11, 1990.

23/ The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: a Nordic perspective: Final report by the Nordic UN project, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1991 et

Kalderén, Lars, The UN and the Bretton Woods institutions, a study for the Nordic UN Project, Stockholm, janvier 1991.

24/ Effectiveness of multilateral agencies at country level: Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, établie pour le compte du Danida par COWIconsult, Ministère des affaires étrangères, Copenhague, 1991

(plus dix études spécifiques consacrées au PNUD, à l'UNICEF, à la FAO, à l'OIT, à l'OMS, au HCR, à la BIRD, à la BAFD, à la BAD et aux Communautés européennes).

25/ "Activités opérationnelles pour le développement", résolution 42/196 de l'Assemblée générale du 11 décembre 1987.

26/ "Examen d'ensemble des orientations des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, Note du Secrétaire général, Rapport du Directeur général", document de l'Organisation des Nations Unies A/44/324 du 29 juin 1989.

27/ "Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies", résolution 44/211 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 1989.

28/ Voir, par exemple, les décisions du Conseil d'administration du PNUD 86/18 "Mise en oeuvre de mesures destinées à améliorer la qualité des programmes et des projets" du 27 juin 1986, 87/13 "Qualité des programmes et des projets" du 18 juin 1987 et 88/17 "Qualité des programmes et des projets" et 88/19 "Responsabilité des agents d'exécution" du 1er juillet 1988.

29/ "Examen des orientations générales : le rôle du PNUD au cours des années 90 - le PNUD et le développement mondial jusqu'en l'an 2000, Rapport de l'Administrateur, document du PNUD DP/1989/14 du 9 mai 1989.

30/ "Le rôle du PNUD au cours des années 90" décision du Conseil d'administration du PNUD 89/20 du 30 juin 1989.

Chapitre IV

31/ Voir, par exemple, "Coordination de l'assistance technique" document du PNUD DP/1987/15/Add.1 du 1er avril 1987 et

Ahlberg Hans et Lovbreak, Asbjorn, UNDP in action: A study on UNDP field offices in selected countries in Africa and Asia, Utrikes-Departementet, Regeringskansliets Offsetcentral, Stockholm, 1985.

32/ Par exemple, Barry, A.J. Aid co-ordination and aid effectiveness : A review of country and regional experience, OCDE, Paris, 1988,

Cassen, Robert and Associates, Does Aid Work?: Report to an intergovernmental task force, chap. VII "The systemic effects of aid and the role of co-ordination", Clarendon Press, Oxford, 1986,

Clift, Charles, "Aid co-ordination: Are there any lessons to be learnt from Kenya?", Development Policy Review, vol. 6 (1988), p. 115 à 137 et

Whittington, Dale and Calhoun, Craig, "Who really wants donor co-ordination?", Development Policy Review, vol. 6 (1988), p. 295 à 309.

Chapitre V

33/ "Report of the Consultative Committee on Substantive Questions (Operational Activities) on its second regular session of 1988", Part II C., "Collaboration with the World Bank", document ACC/1988/14 du 21 octobre 1988.

34/ "Coopération actuelle et future entre le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale : Rapport de l'Administrateur", document du PNUD DP/1988/61 du 12 avril 1988.

35/ "Activités opérationnelles pour le développement", par. 1 j), décision du Conseil d'administration du PNUD 88/56 du 1er juillet 1988.

36/ Voir Banque mondiale - Rapport annuel ..., Banque mondiale, Washington, D.C., de 1982 à 1989.

37/ "Handbook on the employment by bank borrowers of UN agencies as consultants", Département central des opérations, Banque mondiale, 1990.

38/ "Report of the seventy-second session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Financial and Budgetary Questions)", document du CAC ACC/1990/5, du 23 mars 1990.

Chapitre VI

39/ Corps commun d'inspection, "Evaluation des activités de coopération technique du système des Nations Unies à Sri Lanka", JIU/REP/79/16, vol. I, en particulier le chapitre II, "Les projets : caractéristiques, réussites et difficultés" et le chapitre III, "Opinions exprimées sur la coopération technique à Sri Lanka", et vol. II (publiés également comme documents de l'Organisation des Nations Unies sous la cote E/1980/82 et Add.1 et 2 du 13 mai et du 3 juin 1990).

Chapitre VIII

40/ The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: A Nordic perspective: Final report by the Nordic Un Project, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1991, p. 13 à 21 et 68 à 73, et Effectiveness of multilateral agencies at country-level: Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, établie pour le compte du Danida par COWIconsult, Ministère des affaires étrangères, Copenhague, 1991, p. i à xiv.

(Voir également le compte rendu succinct qui en est fait au chapitre III, par. 36 à 39 du présent rapport.)



