

**TRAVAILLER AVEC LES ONG:
ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES
AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES
ET LES GOUVERNEMENTS
À LA BASE ET AU NIVEAU NATIONAL**

Établi par

**Francesco Mezzalama
Siegfried Schumm**

Corps commun d'inspection



**Genève
1993**

TRAVAILLER AVEC LES ONG:
 ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES
 AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET LES GOUVERNEMENTS
 À LA BASE ET AU NIVEAU NATIONAL

Établi par
 Francesco Mezzalama
 Siegfried Schumm

Corps commun d'inspection

Table des matières

| | <u>Paragrap</u> hes | <u>Page</u> |
|---|---------------------|-------------|
| Acronyms..... | | 2 |
| RESUME, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS..... | | 3 |
| I. INTRODUCTION | 1 - 6 | 8 |
| II. NATURE DES ACTIVITES DES ONG | 7 - 27 | 10 |
| A. Définitions..... | 8 - 16 | 10 |
| B. Caractéristiques..... | 17 - 20 | 13 |
| C. Activités opérationnelles..... | 21 - 27 | 15 |
| III. FAITS NOUVEAUX | 28 - 37 | 19 |
| IV. MECANISMES ET POLITIQUES DE COOPERATION AU NIVEAU DES PAYS | 38 - 103 | 25 |
| A. Relations entre le système des Nations Unies et les ONG..... | 41 - 81 | 25 |
| 1. Programmation participative | 42 - 57 | 26 |
| 2. Délégation de pouvoirs/ décentralisation | 58 - 72 | 35 |
| 3. Directives | 73 - 81 | 39 |
| B. Relations entre les gouvernements des pays bénéficiaires des ONG..... | 82 - 95 | 42 |
| C. Relations entre les ONG du Sud et les ONG du Nord..... | 96 - 103 | 48 |
| V. MECANISMES ET POLITIQUES DE COOPERATION D'AUTRES NIVEAUX | 104 - 157 | 52 |
| A. Au niveau régional..... | 105 - 115 | 52 |
| B. Au niveau mondial..... | 116 - 129 | 55 |
| C. Au niveau de l'élaboration des politiques..... | 130 - 148 | 60 |
| D. Au niveau interorganisations..... | 149 - 157 | 67 |
| VI. MOYENS D'ACTION | 158 - 238 | 71 |
| A. La constitution de réseaux..... | 159 - 174 | 71 |
| B. Bases de données et échange d'informations..... | 175 - 191 | 75 |
| C. Renforcement des capacités et programmes de formation..... | 192 - 209 | 83 |
| D. Financement, gestion financière et vérification des comptes..... | 210 - 225 | 89 |
| E. Evaluation..... | 226 - 238 | 96 |

Acronyms

| | |
|-------------|--|
| CAC | Comité administratif de coordination |
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CCINU | Comité commun de l'information des Nations Unies |
| CCQF (ODER) | Comité consultatif pour les questions de fond (activités opérationnelles) du CAC |
| CE | Communautés européennes |
| CEA | Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique |
| CESAP | Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique |
| CMCF/AD | Campagne mondiale contre la faim/Action pour le développement de la FAO |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| CNUED | Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement |
| COPAC | Comité pour la promotion de l'action coopérative |
| DDS | Service de développement national des VNU (Volontaires des Nations Unies) |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| HCR | Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés |
| IRED | Innovations et réseaux pour le développement |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OIT | Organisation internationale du Travail |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONG | Organisations non gouvernementales |
| OPS | Organisation panaméricaine de la santé |
| 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 |
| VNU | Volontaires des Nations Unies |

RESUME, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Ces dernières années, les organes directeurs des organismes des Nations Unies ont instamment demandé que, dans le cadre des activités de développement du système, un rang de priorité élevé soit accordé aux ressources humaines, à la participation populaire, au renforcement du cadre institutionnel et à l'atténuation de la pauvreté. Pour mettre en oeuvre ces politiques, les secrétariats ont commencé à renforcer la programmation par pays, à déléguer des pouvoirs aux bureaux extérieurs et à décentraliser les activités. A mesure qu'elles progressent dans cette voie, les organisations découvrent que des milliers d'organisations non gouvernementales (ONG) à travers le monde sont déjà très engagées dans les nouveaux secteurs d'activités prioritaires sur le terrain.

Jusqu'ici, les organismes des Nations Unies et les gouvernements n'ont dans l'ensemble guère travaillé avec les ONG, encore que la situation varie beaucoup d'un organisme à l'autre, certains ayant établi de longue date une étroite collaboration avec les ONG alors que d'autres n'ont presque aucun contact avec elles. En matière de développement, les organisations internationales, les gouvernements et les ONG ont des traditions, des perspectives, des méthodes et une expérience différentes. Ces facteurs peuvent provoquer et provoquent effectivement des frictions, des malentendus et des difficultés opérationnelles. En outre, le secteur des ONG est si dynamique, hétérogène et mouvant, qu'il se prête difficilement à l'analyse et ne se laisse pas aisément appréhender. Quoi qu'il en soit, comme en témoignent les puissants courants économiques et politiques internationaux qui sous-tendent les nouvelles politiques de développement, une collaboration plus active et plus efficace entre ces trois groupes peut grandement contribuer à promouvoir le développement économique et social international.

Le présent rapport vise à mettre en évidence les avantages que présente l'instauration d'une collaboration plus étroite entre les organisations internationales, les ONG et les gouvernements dans le cadre des activités opérationnelles de développement menées sur le terrain et les problèmes qu'elle soulève. Après avoir examiné brièvement la nature des travaux des ONG et leur évolution récente, nous nous concentrerons dans le chapitre IV sur la coopération opérationnelle et les relations entre ces trois groupes au niveau des pays. Nous verrons dans le chapitre V l'appui dont ces activités de collaboration sur le terrain bénéficient aux niveaux régional et mondial, au niveau de l'élaboration des politiques et au niveau interorganisations. Enfin il sera question au chapitre VI de différents aspects de cinq importants mécanismes opérationnels susceptibles de renforcer la collaboration et d'accroître l'efficacité commune.

Le présent rapport qui est le fruit de recherches approfondies et de consultations propose des solutions pour améliorer les activités opérationnelles mais il ne fait qu'effleurer ce sujet complexe et encore nouveau de la "coopération pour le développement" (cette expression étant prise dans son sens le plus large et le plus noble). Les conclusions et recommandations ci-après constituent donc une contribution initiale. Les Inspecteurs espèrent que le rapport s'inscrira dans un processus dynamique et continu de discussion, d'échange de données d'expérience et de collaboration opérationnelle entre les organisations internationales, les gouvernements et les ONG visant à aider à atteindre les nouveaux objectifs urgents qui ont été fixés en matière de développement.

Mesures à prendre au niveau des pays: c'est avant tout au niveau des pays que doit être organisé le partenariat opérationnel avec les ONG. C'est à ce niveau et, à l'intérieur du pays, au niveau des régions et des districts et surtout aux niveaux local et à la base que les représentants hors siège des organismes des Nations unies doivent établir des relations de travail directes avec les ONG et les gouvernements pour promouvoir la mise en valeur des ressources humaines, le renforcement des capacités et la participation populaire, qui sont les objectifs essentiels. Plusieurs mesures élémentaires semblent être nécessaires pour que cette coopération soit aussi bien centrée et aussi efficace et utile que possible.

RECOMMANDATION 1: les chefs de secrétariat des organisations menant des activités opérationnelles de développement, les ONG et les gouvernements devraient envisager les mesures élémentaires suivantes (compte tenu de la situation de chaque pays et des politiques et programmes qui y sont appliqués) pour mettre à profit l'expérience acquise et la partager et intensifier la collaboration opérationnelle entre les organismes multilatéraux, les ONG et les gouvernements au niveau des pays et à la base.

- a) Programmation participative: programmation "intégrative" visant à associer activement les ONG compétentes à l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des programmes de développement et ce, de façon permanente et selon des modalités très souples (par. 42-57);
- b) Délégation de pouvoirs/décentralisation: mécanismes visant à permettre aux représentants hors siège de travailler avec les ONG en leur donnant une marge de manoeuvre plus grande et des moyens d'action accrus pour faire face aux besoins locaux particuliers et tirer parti des initiatives qui sont prises et des possibilités qui s'offrent dans un pays (par. 58-72);
- c) Directives: un condensé de données d'expérience, de grands principes, d'idées, de procédures et de normes permettant aux représentants hors siège de mieux comprendre comment les ONG fonctionnent et de collaborer plus facilement avec elles (par. 73-81) ;
- d) Relations entre les gouvernements des pays bénéficiaires et les ONG: il s'agit d'expliquer comment les représentants hors siège peuvent procéder pour encourager et aider les gouvernements et les ONG à conjuguer leurs efforts (par. 82-95);
- e) Relations entre les ONG du Sud et les ONG du Nord: il s'agit d'expliquer les différences, les points communs et l'évolution des relations entre ces deux catégories d'ONG, afin de pouvoir les inciter à collaborer (par. 96-103).

Mesures à prendre à d'autres niveaux: si l'action menée au niveau des pays est capitale, les mesures prises à d'autres niveaux - soutien opérationnel et technique, échanges d'informations, directives et recherche opérationnelle et évaluation - peuvent être très importantes pour appuyer les travaux menés sur le terrain avec les ONG.

RECOMMANDATION 2: les chefs de secrétariat des organisations menant des activités opérationnelles de développement, les ONG et les gouvernements devraient envisager des mesures aux niveaux suivants pour mettre à profit l'expérience acquise et la partager et intensifier la

collaboration opérationnelle entre les organismes multilatéraux, les ONG et les gouvernements.

- a) Au niveau régional: il faudrait créer un centre chargé de coordonner les activités de collaboration opérationnelle à ce niveau; ce centre de coordination s'emploierait aussi à promouvoir la collaboration dans les pays où les organisations n'ont pas du tout ou ont très peu de représentants pour travailler avec les ONG (par. 105-115).
- b) Au niveau mondial: il faudrait établir un service central ou un centre de coordination pour définir la politique générale en matière de coopération opérationnelle avec les ONG et éditer des directives et faire paraître des publications sur la gestion, promouvoir l'échange d'informations et le dialogue et nouer des contacts étroits avec les services opérationnels des organisations qui travaillent avec les ONG (par. 116-129);
- c) Au niveau de l'élaboration des politiques: il faudrait chercher à profiter de l'expérience acquise à la base par les ONG et à prendre en compte l'optique qui est la leur en organisant des consultations régulières avec elles pour examiner sur le fond les questions et les programmes opérationnels et les associer plus activement aux conférences spéciales régionales et mondiales consacrées aux questions de développement (par. 130-148);
- d) Au niveau interorganisations: il faudrait appuyer et renforcer les activités d'information et autres du Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies, petit service interorganisations qui a noué des relations de travail solides avec les ONG qui au Nord, au Sud et au niveau mondial s'occupent du développement, et collaborer à ces activités (par. 149-157).

Mécanismes opérationnels essentiels: les mécanismes de collaboration avec et entre les ONG menant des activités opérationnelles sont tout récents et rudimentaires. Ils diffèrent sensiblement des relations de collaboration établies avec les gouvernements en raison à la fois des points forts des ONG (grande souplesse, esprit d'innovation, mode d'action résolument participatif privilégiant les opérations à la base) et de leurs points faibles (multiplicité, isolement par rapport aux autres groupes et souvent moyens et objectifs très modestes sur le plan de la gestion et des activités opérationnelles). Compte tenu de ces caractéristiques, les Inspecteurs estiment qu'il faudrait agir aussi en priorité dans les quatre domaines suivants.

RECOMMANDATION 3: les chefs de secrétariat des organisations menant des activités opérationnelles de développement, les ONG et les gouvernements devraient envisager de prendre des mesures dans les domaines suivants pour mettre à profit l'expérience acquise et la partager, renforcer les capacités des ONG et appuyer la collaboration opérationnelle entre les organismes multilatéraux, les ONG et les gouvernements.

- a) Etablissement de réseaux: il faudrait recenser les réseaux et les "collectifs" d'ONG compétents et les encourager à aider les ONG à développer leurs connaissances et à renforcer leurs capacités en leur fournissant un appui pour qu'ils soient mieux à même de le faire (par. 159-174);

- b) Bases de données et échange d'informations: il faudrait constituer et tenir à jour des bases de données ou des répertoires des ONG partenaires, échanger lorsque c'est possible les informations stockées dans les bases de données et instaurer "une culture de l'information" à double sens pour tenir les ONG partenaires informées des plans et des programmes des organisations tout en recueillant des renseignements et des idées utiles auprès des multiples sources d'information sur les ONG qui existent à travers le monde (par. 175-191);
- c) Programmes de renforcement des capacités et de formation: il faudrait appuyer les possibilités de renforcement des capacités et de formation sur le terrain ainsi que les programmes de renforcement des capacités, de recherche et de formation déjà bien avancés dans le secteur des ONG à travers le monde (par. 192-209);
- d) Evaluation: il faudrait chercher à harmoniser et à simplifier les procédures d'évaluation sans porter atteinte aux principes de l'établissement de rapports et de la responsabilité qui doivent être dûment respectés, encourager des méthodes d'évaluation participative et faire mieux comprendre aux ONG ce qu'est l'évaluation et renforcer leurs capacités en la matière (par. 226-238).

Comité administratif de coordination: les organismes ne se sont pas encore vraiment penchés sur la question générale de la collaboration financière avec les ONG s'occupant du développement local, notamment sur les nombreuses initiatives déjà prises par les organismes bilatéraux d'aide et les ONG elles-mêmes, et n'ont pas encore émis d'idées vraiment novatrices à ce sujet. Selon des fonctionnaires bien informés, il est indispensable qu'ils conjuguent leurs efforts pour élaborer des directives efficaces au sujet de la collaboration avec les ONG.

RECOMMANDATION 4: il faudrait élaborer, sous la direction du CAC, des directives appropriées, harmonisées et simplifiées concernant les mécanismes de financement, de gestion financière et de vérification des comptes avec les ONG s'occupant du développement local, afin d'aider ces dernières à se doter de capacités institutionnelles et de renforcer la collaboration pour le développement (par. 210-225).

Programme des Nations Unies pour le développement: le PNUD, qui dispose de tout un réseau de bureaux extérieurs à travers le monde, qui remplit des fonctions importantes dans le système des coordonnateurs résidents, qui met l'accent désormais sur le renforcement des capacités nationales et la participation populaire au développement et qui, au cours de la décennie écoulée, a entrepris de vastes programmes à l'appui des ONG, peut jouer un rôle prépondérant dans plusieurs des domaines essentiels mentionnés plus haut.

RECOMMANDATION 5: l'Administrateur du PNUD devrait

- a) Faire en sorte qu'il y ait, dans chaque bureau extérieur, un agent de coordination pour rassembler et diffuser des renseignements sur les ONG s'occupant du développement dans le pays, encourager de nouvelles initiatives avec les ONG et appliquer les programmes (par. 60-63) ;

- b) Rééditer les directives générales du PNUD concernant la collaboration avec les ONG qui datent de 1987 et de 1988 après les avoir mises à jour à la lumière des nombreux faits nouveaux et de toutes les nouvelles politiques adoptées depuis (par. 79-81).

Organisation des Nations Unies: le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies collabore à des activités opérationnelles avec les ONG dans des domaines extrêmement variés et très étendus, notamment dans plusieurs domaines nouveaux très importants. Mais il n'a pas encore inventorié, analysé, ni organisé ces activités. En outre, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue au Brésil en 1992 a montré que les ONG pouvaient jouer un rôle très utile dans les conférences mondiales consacrées aux questions de développement. Pourtant, les procédures relatives à la participation des ONG sont pour l'instant très limitées et établies au coup par coup. Le principe de la "participation populaire au développement" et l'idée qu'il faut tirer parti du dynamisme, de la créativité et de l'expérience des ONG qui s'occupent du développement local devraient être valables aussi bien au niveau mondial qu'aux niveaux local et national.

RECOMMANDATION 6: le Secrétaire général devrait mettre à jour et publier une vaste étude entreprise en 1988 mais jamais terminée sur la participation des ONG aux programmes opérationnels du Secrétariat, puis définir une politique d'ensemble et un cadre général pour les nombreux programmes de l'Organisation des Nations unies qui sont exécutés en collaboration avec les ONG (par. 126-129).

RECOMMANDATION 7: l'Assemblée générale voudrait peut-être prier le Secrétaire général d'analyser et de mettre à jour, après avoir consulté les autres organismes du système, les procédures actuellement prévues pour les conférences spéciales afin de favoriser une participation accrue des ONG et d'autres groupes aux conférences régionales et mondiales consacrées spécialement aux questions de développement et contribuer ainsi à assurer une participation populaire à l'élaboration des politiques à appliquer dans ce domaine (par. 138-148).

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) est centré sur les activités opérationnelles de développement menées par les organismes des Nations Unies en collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG) et les gouvernements à la base et au niveau national. Il s'agit dans ce rapport d'étudier de nouveaux moyens propres à permettre d'intensifier cette collaboration pour mettre en application les nouvelles politiques du système des Nations Unies qui mettent l'accent sur la mise en valeur des ressources humaines, la participation populaire et l'élimination de la pauvreté.

2. Les ONG qui s'occupent du développement forment un "secteur" très dynamique composé de milliers d'organisations extrêmement variées, disséminées à travers le monde. Il existe des différences considérables entre toutes ces ONG, que l'on considère leur taille, leurs objectifs ou leur situation. Leur conception du développement s'écarte souvent beaucoup de celle des organismes de développement internationaux et gouvernementaux. Certains organismes travaillent en étroite collaboration avec les ONG sur le terrain depuis des années, d'autres s'y mettent très activement et d'autres encore ont à peine commencé à s'engager sur cette voie. En outre, les ONG, les organismes et les gouvernements ont eu et ont encore du mal à travailler ensemble pour les raisons qui vont être développées tout au long des chapitres suivants.

3. Quoi qu'il en soit, les changements survenus récemment au niveau international et les nouvelles politiques qui ont été définies sont l'occasion pour les ONG, les gouvernements et les organismes de développement d'établir un nouveau partenariat sur le terrain. Cela permettrait de centrer le processus de développement sur les gens, sur leurs besoins fondamentaux et leurs capacités inexploitées et de toucher beaucoup plus directement les centaines de millions d'habitants des zones rurales et des zones urbaines qui ont été, dans une large mesure, oubliés dans les programmes de développement existants. La collaboration avec les ONG ne constitue pas la panacée, mais elle peut grandement aider à faire en sorte que les nouvelles politiques de développement deviennent réalité.

4. Il convient de noter que la grande diversité et le flou des activités des ONG s'occupant du développement ont contraint à limiter quelque peu la portée de la présente étude. S'il y est question de l'aide humanitaire fournie en collaboration avec les ONG, c'est surtout lorsque les préoccupations humanitaires se doublent d'un souci de développement, ce qui est d'ailleurs de plus en plus souvent le cas. Si on y traite de l'action menée ailleurs que sur le terrain, c'est surtout pour déterminer comment cette action aide à agir de façon concrète et efficace sur le terrain. Quant à l'aspect classique de la collaboration ONG/organismes internationaux - "statut consultatif" reconnu aux premières par les seconds pour leur permettre de participer aux conférences et à des fins d'information - il n'est évoqué que brièvement et uniquement en rapport avec les programmes de développement menés sur le terrain.

5. Enfin et surtout, le présent rapport n'est qu'une première initiative prise dans le but d'amorcer un dialogue et de commencer à voir comment les ONG, les organismes et les gouvernements pourraient procéder pour travailler ensemble de façon plus constructive aux programmes de développement. Chaque partenaire doit définir ses propres mécanismes et possibilités de collaboration. Il faut espérer que le présent rapport pourra contribuer à promouvoir l'échange d'idées et d'informations, ainsi qu'une action pragmatique dans ce domaine de plus en plus important.

6. Pour établir le présent rapport, les Inspecteurs se sont rendus dans huit pays en développement où ils ont rencontré des responsables des organismes, des ONG et du gouvernement. En outre, ils ont examiné plusieurs centaines de rapports et d'autres documents et se sont entretenus avec des représentants des organismes des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'ONG internationales. Ils tiennent à exprimer leur profonde gratitude aux fonctionnaires de ces organisations et aux responsables gouvernementaux pour le concours qu'ils leur ont apporté et les idées dont ils leur ont fait part.

II. NATURE DES ACTIVITÉS DES ONG

7. Les ONG qui s'occupent du développement et des questions humanitaires sont extrêmement nombreuses et variées et le nombre d'ouvrages et d'autres documents consacrés à leurs activités augmente selon une progression géométrique. La Conférence organisée en 1987 par l'Overseas Development Institute (Londres) et World Development qui a réuni des participants venant de 42 pays constitue peut-être la meilleure source d'informations sur le sujet¹. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a, de son côté, publié en 1988 une vaste étude sur les activités opérationnelles des ONG² et le NorthSouth Institute a effectué, la même année, une analyse critique du mode de fonctionnement des institutions bénévoles et de l'impact de leur action³. Le rapport sur la première réunion internationale des ONG et du Système des Nations Unies tenue en août 1991 au Brésil, qui reprend toute une série de communications et qui été publié fin 1992 constitue une utile mise à jour sur ces questions⁴. Le présent chapitre donne un bref aperçu de la nature et des caractéristiques essentielles des ONG opérationnelles ainsi que de leurs activités sur le terrain.

A. Définitions

8. On ne peut pas donner des ONG une définition unique valable. Leur diversité est telle qu'il est impossible d'exprimer en quelques mots ce qu'il faut entendre fondamentalement par ONG. Ces organisations ont toutefois un certain nombre de dimensions et de traits communs.

9. D'après une analyse effectuée par la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) les ONG sont généralement des organisations privées à but non lucratif, dotées de structures relativement restreintes et souples. Elles sont le plus souvent établies à des fins religieuses, charitables ou sociales ou en vue de la prestation de services et sont en grande partie financées par des contributions volontaires. Mais la CESAP a également noté que les types d'ONG et le rôle qu'elles jouent varient beaucoup en fonction de la situation qui a motivé leur création, ce qui fait qu'il est impossible d'en donner une définition compte tenu de la diversité de leurs origines, de leurs structures, de leur finalité et de leurs fonctions⁵.

¹ "Development alternatives : The challenge for NGOs", publié par Anne Gordon Drabek, World Development, vol. 15, Supplement, Autumn 1987, p. 1 à 262.

² Des partenaires dans l'action pour le développement : Les organisations non gouvernementales, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris, 1988.

³ Brodhead, Tim, Herbert-Copley, Brent avec Anne-Marie Lambert, Bridges of hope: Canadian voluntary agencies and the Third World, The North-South Institute, Ottawa, (Canada), 1988.

⁴ Le développement, la coopération internationale et les ONG, première réunion internationale des ONG et des organismes des Nations Unies, IBASE et le Programme des Nations Unies pour le développement, Rio de Janeiro, 1992.

⁵ Enhancement of co-operation between governments and non-governmental organizations for human resources development, Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le

10. Dans le même document la CESAP observe que pour satisfaire leurs besoins sociaux les populations disposent de toute une série de moyens qui vont des groupements très informels composés de parents et d'amis jusqu'aux services administratifs officiels très structurés. Le champ d'action des ONG se situe entre ces deux extrêmes. Les ONG peuvent être très proches des structures communautaires naturelles mais elles peuvent être aussi des organismes de prestation de services de type bureaucratique ne se distinguant guère des organismes gouvernementaux. Elles peuvent aussi se consacrer essentiellement à l'application de stratégies de développement communautaire dans le secteur non structuré ou s'employer surtout à organiser des campagnes de sensibilisation pour amener le secteur structuré à se soucier davantage de répondre aux besoins constatés⁶.

11. D'après une autre classification établie par la Banque mondiale, les ONG peuvent être rangées dans cinq catégories en fonction de leur finalité, les ONG poursuivant des objectifs publics (but d'intérêt collectif) et les ONG constituées à des fins privées (orientées vers le marché) se situant aux deux extrêmes. Ces cinq catégories sont les suivantes : associations communautaires (étroitement liées aux bénéficiaires); groupes militant en faveur de l'adoption de telle ou telle politique (ces groupes s'intéressent surtout aux questions à résoudre); prestataires de services/intermédiaires (les ONG entrant dans cette catégorie sont les mieux connues; elles jouent divers rôles) organisations effectuant des travaux contractuels et coopératives (groupements à but lucratif mais dont les bénéfices sont équitablement répartis)⁷.

12. Dans un document consacré aux ONG l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) a fait une remarque importante à propos de cette distinction "publicprivé" établie par la Banque mondiale. Elle note que d'après des économistes les ONG sont créées pour répondre à des besoins non satisfaits, c'est-à-dire à la suite d'une "défaillance du marché". Mais un spécialiste de science politique peut aussi faire valoir que les ONG sont là pour répondre à des besoins sociaux non satisfaits, c'est-à-dire qu'elles témoignent d'une "défaillance des pouvoirs publics". En fait les organismes publics, les ONG et les organisations du secteur privé partagent un certain nombre de motivations et ne doivent pas forcément être rivaux. Dans le secteur de la santé, par exemple, ces trois groupes peuvent obtenir des résultats beaucoup plus importants et bien plus durables en collaborant, qu'en agissant chacun de leur côté⁸.

13. Plusieurs autres observations importantes doivent être faites à propos des définitions:

Pacifique/Programme des Nations Unies pour le développement, ST/ESCAP/1036, Organisation des Nations Unies, New York, 1991, p. 7.

⁶ Ibid., p. 8 à 11.

⁷ Salmen, Lawrence and Eaves, Paige, "Between public and private : A review of non-governmental organization involvement in World Bank projects", Banque mondiale, Département des économies nationales, Division de la gestion du secteur public et du développement du secteur privé, 06/16/89, p. ii) et iii).

⁸ "Non-governmental organizations (NGOs)", Organisation panaméricaine de la santé, Comité exécutif du Conseil directeur, SPP15/5, Rev. 1 (anglais), 3 décembre 1990, p. 5 et 6.

a) Le sigle "ONG" est largement admis dans le monde entier mais d'autres expressions sont également proposées : "organisations non gouvernementales de développement" ou "organisations pour le développement" (OPD) en Amérique latine et dans les Caraïbes, "associations privées de solidarité internationale" dans certaines régions francophones, "organisations bénévoles de développement" dans l'Afrique subsaharienne, ou encore "private voluntary organisations" ("organisations bénévoles privées") (PVO) aux Etats-Unis;

b) Dans les ouvrages consacrés aux ONG de développement (et dans la suite du présent rapport) une distinction importante est faite entre les "ONG du Nord" (ayant leur siège dans les pays développés) et les "ONG du Sud" (ayant leur siège dans les pays en développement);

c) Les ONG sont classées aussi en fonction de leur champ d'action géographique : ONG internationales (ONGI), ONG régionales, ONG nationales et ONG communautaires intervenant à la base;

d) On peut distinguer également les ONG internationales des "ONG autochtones" ou "ONG locales" composées exclusivement de ressortissants d'un même pays;

e) Il convient de faire une distinction entre les organisations qui comptent parmi leurs membres des associations agissant à la base et les organisations intermédiaires qui fournissent des services aux associations intervenant à la base mais n'ont pas de comptes à leur rendre.

14. En outre plusieurs questions importantes se posent à propos du financement des ONG, de la notion de bénévolat et du degré de participation dans ce type d'organisations. Il en sera question tout au long des chapitres suivants. Qui contrôle une ONG donnée ? Quelle clientèle dessert-elle ? A qui doit-elle rendre des comptes et de quelle façon ? Dans quelle mesure une ONG peut-elle accepter des fonds publics sans devoir renoncer au qualificatif "non gouvernementale" ? Une ONG qui adopte des méthodes administratives et de gestion et renforce ses compétences dans ces domaines cesse-t-elle pour autant d'être une organisation foncièrement "communautaire" ? Dans quelle mesure une ONG peut-elle faire preuve d'agressivité dans la recherche du profit tout en conservant ses caractéristiques d'ONG (c'est-à-dire tout en poursuivant des objectifs d'intérêt collectif et des objectifs sociaux) ? Dans quelle mesure l'organisme national affilié à une ONG du Nord ou une ONG nationale ayant son siège dans une capitale ou même une structure communautaire bien établie peut-il défendre ou défend-il vraiment les intérêts de la population locale ?

15. Toutes les considérations qui précèdent montrent bien que les organismes des Nations Unies et les autres organisations travaillant avec les ONG ne peuvent pas se contenter de reprendre la définition des ONG qui a pu être mise au point par d'autres. Chaque organisme doit, après mûre réflexion, déterminer les types et les catégories d'ONG susceptibles de lui être d'un précieux concours pour atteindre ses objectifs opérationnels afin de pouvoir, à partir de là, établir sur des bases solides les politiques générales, les directives et les mécanismes qu'il entend appliquer pour collaborer avec elles.

16. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), par exemple, a récemment examiné et mis à jour ses bases de données concernant sa collaboration avec les ONG. Il ressort de cet exercice que la FAO collabore essentiellement avec les catégories

d'ONG suivantes (certaines se recoupent et il existe pour chacune une description précise qui a été omise ici par souci de brièveté) : a) organisations représentant la population rurale; b) ONG de développement ou de "services" du Sud; c) ONG de développement du Nord; d) ONG militant en faveur de causes particulières; e) ONG s'occupant de la protection de l'environnement; f) réseaux d'ONG; g) syndicats; h) associations professionnelles et savantes; et i) associations représentant l'agriculture et les industries agro-alimentaires.

B. Caractéristiques

17. Au fil des années, diverses observations et suppositions ont été faites au sujet des caractéristiques qui permettent de distinguer les ONG des autres organisations s'occupant du développement. Vu la multiplicité des ONG, il convient de les considérer avec circonspection, d'autant plus qu'elles peuvent avoir quelque chose de caricatural ou mettre trop l'accent sur les comportements concurrentiels au détriment de la volonté de collaboration. Quoi qu'il en soit, les réserves étant faites, on peut, pour commencer, faire quelques brèves remarques générales.

18. Dans le rapport de l'OCDE de 1988 il est fait observer qu'une des grandes différences entre les ONG et les organisations gouvernementales bilatérales et multilatérales est qu'elles sont diamétralement opposées par la taille. C'est là un point essentiel. Certes, quelques ONG de développement sont de très grosses organisations dotées d'effectifs et de budgets comparables ou supérieurs à ceux des programmes de développement bilatéraux ou des programmes de développement des organismes des Nations Unies. Mais leur mode de financement qui repose essentiellement sur les contributions volontaires et les petits projets de développement de base dont elles s'occupent les obligent, dans leur grande majorité, à conserver des dimensions très modestes et les poussent à tirer le maximum de ressources limitées. De ce fait les ONG peuvent et doivent travailler avec les particuliers et les groupes locaux car c'est de la compétence, de l'engagement et du succès de ces particuliers et de ces groupes que dépend leur propre succès⁹.

19. Pour les raisons qui viennent d'être exposées, les ONG sont censées bénéficier d'un certain nombre d'avantages importants sur le plan opérationnel

a) Souplesse: En raison de leur petite taille et de leur caractère informel, les ONG peuvent répondre aux besoins de développement ou aux besoins humanitaires et saisir les possibilités qui s'offrent à cet égard de façon rapide et directe.

b) Pénétration: Les ONG peuvent fournir des services de base et exercer une action dynamique dans les communautés pauvres et les zones reculées que les autres organisations de développement et les gouvernements des pays bénéficiaires ont du mal ou ne parviennent pas du tout à atteindre.

c) Sensibilité: Les ONG sont souvent très sensibles aux aspects sociaux, culturels et autres du développement que les spécialistes du développement technique peuvent négliger.

⁹ Des partenaires dans l'action pour le développement : les organisations non gouvernementales, op. cit., p. 15 et 16.

d) Expérience: Les ONG disposent déjà d'une solide expérience durablement acquise dans le domaine de l'appui aux stratégies, programmes et projets des pauvres des zones rurales et des zones urbaines.

e) Participation: Les ONG sont bien placées pour aider à déterminer les besoins des collectivités et pour obtenir une participation et un appui massifs et actifs aux projets de développement au niveau local.

f) Innovation: Les ONG sont toujours prêtes à essayer de nouvelles formules, à appliquer de nouvelles techniques et à tenter des expériences en matière de développement qui peuvent par la suite se révéler très utiles sur un plan plus général.

g) Indépendance: Vu qu'elles sont financées au moyen de contributions volontaires et fonctionnent selon le principe du bénévolat, les ONG échappent plus ou moins au carcan de "l'aide liée" et autres formules rigides.

h) Economie: Des frais généraux réduits, des bas salaires, le recours à des bénévoles et l'emploi de techniques appropriées permettent aux ONG de fonctionner à faible coût. Leurs programmes sont aussi moins coûteux que les programmes officiels car elles ont le souci de promouvoir des modes de développement durables et de tirer davantage parti des ressources locales.

20. Toutefois, et pour les mêmes raisons, les ONG sont censées avoir aussi un certain nombre de handicaps sérieux sur le plan opérationnel.

a) Emiettement: La multiplicité des ONG et le fait qu'elles opèrent sur une très petite échelle à la poursuite d'objectifs disparates rendent souvent difficile l'établissement d'une collaboration avec les autres organisations de développement.

b) Manque de rigueur dans la gestion: Du fait de leur caractère informel et bénévole et du fait également qu'elles disposent de peu de ressources, les ONG peuvent être amenées à ne pas exercer un contrôle suffisant sur les opérations et à ne guère rendre compte de l'emploi des fonds et des résultats obtenus.

c) Action de caractère ponctuel: Les activités des ONG sont souvent des initiatives individuelles qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une stratégie plus large. Elles ne visent pas à atteindre un objectif à long terme et ne tiennent pas compte des travaux menés par d'autres.

d) Politisation: Certaines ONG poursuivent ouvertement ou en secret des objectifs politiques ou religieux, ce qui peut être un obstacle de taille à leur collaboration avec les gouvernements des pays bénéficiaires et avec d'autres organisations de développement.

e) Nature réelle des opérations: Comme on l'a déjà signalé, lorsqu'on envisage un partenariat avec des ONG, il faut obtenir des précisions sur un certain nombre de points importants, concernant leur mode de financement et les règles en matière de bénévolat, de participation et de responsabilité.

f) Dangers liés au succès: Lorsque, poussée par le succès, une ONG se développe, étendant le champ de ses activités et s'assurant un appui financier de plus en plus important, elle risque de perdre progressivement les qualités qui ont fait son succès au départ, à savoir l'esprit d'innovation, la souplesse, l'indépendance et un mode

d'organisation fondé sur le bénévolat et la participation. L'appui qu'elle peut recevoir des organismes gouvernementaux et bilatéraux risque aussi, s'il est inadapté, de la fourvoyer.

C. Activités opérationnelles

21. Pendant plus de 200 ans, les ONG sont intervenues épisodiquement dans des pays étrangers pour apporter des secours humanitaires. Après la seconde guerre mondiale, ces programmes sont devenus plus systématiques et plus réguliers et au cours des années 80, ils ont cédé la place à des opérations médiatiques, des opérations logistiques et des opérations sur le terrain de très grande ampleur dans le cadre desquelles les représentants des ONG et des organismes des Nations Unies s'efforcent courageusement, dans des conditions très difficiles, d'aider à atténuer les terribles souffrances humaines. Ces deux catégories d'organismes ont pris récemment des mesures résolues pour accroître l'efficacité de leurs opérations et faire en sorte qu'elles répondent mieux aux besoins et établir entre eux une collaboration plus fructueuse¹⁰.

¹⁰ Lissner, Jørgon, The politics of altruism : A study of the political behavior of voluntary development agencies, Fédération luthérienne mondiale, Département des études, Genève, février 1977, p. 53 à 67,

Anderson, M.B. et Woodrow, P.J., Rising from the ashes : Development strategies in times of disaster, UNESCO et Westview Press, Paris et Boulder, Colorado, (Etats-Unis d'Amérique), 1989,

Minear, Larry, Humanitarianism under siege : A critical review of Operation Lifeline Sudan, Bread for the World Institute on Hunger and Development, Washington, D. C., 1991,

Poulton, Robin and Harris, Michael, Eds. Putting people first : Voluntary organizations and third world organizations, Development Studies, Macmillan, Londres, 1988,

Solberg, Richard W., Miracle in Ethiopia : A partnership response to famine, Friendship Press, New York, 1991,

"Renforcement de la capacité du système des Nations Unies de faire face aux catastrophes naturelles et autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe : rapport du Secrétaire général", document A/38/202 du 23 juin 1983,

"Rapport du Secrétaire général sur l'évaluation des capacités et de l'expérience des organismes des Nations Unies, ainsi que des arrangements de coordination en matière d'assistance humanitaire", document A/46/568 du 17 octobre 1991,

"Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies", résolution 46/182 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1991,

"Réunion des représentants gouvernementaux chargés des services nationaux de secours d'urgence : rapport final" (quatre rapports, NERS I, II, III et IV de 1986, avril 1987, octobre 1989 et 1992), Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO), Genève,

Disaster and development : A study in institution building (deux volumes), rapport commandé par le Service central d'évaluation du PNUD, document spécial No 3, août 1991, et

Disaster and emergency management : A study on UNDP's role, responsibilities and institutional memory, rapport établi par Kenneth Curtin et Jeffrey Klenk pour le compte du Service central d'évaluation du PNUD, PNUD, février 1992.

22. L'un des nouveaux problèmes majeurs qui se posent aujourd'hui est que nombre des situations de réfugiés ne correspondent pas à des situations d'urgence passagère : elles appellent des "solutions durables". Sous la direction du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), des efforts ont été entrepris pour aménager ces situations de façon que les réfugiés puissent s'organiser de façon plus cohérente dans l'optique du développement et devenir ainsi plus autonomes¹¹. La coopération entre les organismes des Nations Unies et les ONG dans ce domaine est encore compliquée par le fait que les ONG qui ont le savoir-faire nécessaire pour mener à bien des programmes de secours d'urgence sont rarement celles qui ont le plus d'expérience pour promouvoir le développement durable et le renforcement du cadre institutionnel au niveau local. A ces problèmes s'en ajoute un troisième : certains des programmes exécutés récemment sont "des interventions humanitaires" qui sont menées au milieu de troubles civils permanents et dans lesquelles à l'aide humanitaire classique se trouvent mêlées des questions fondamentales touchant la politique, la souveraineté et le rétablissement de la paix. Cette situation complexe a conduit le HCR à se rapprocher encore plus des ONG avec lesquelles il avait l'habitude de travailler sur le terrain et à nouer des liens avec les ONG qui organisent des campagnes de sensibilisation et avec celles qui s'occupent des droits de l'homme, des questions de développement et de la protection de l'environnement.

23. Vu que les programmes menés dans le cadre du système des Nations Unies portent sur tous les aspects de la société mondiale, il n'est pas étonnant qu'il existe d'autres domaines de coopération opérationnelle active avec les ONG. Certains de ces domaines de coopération sont fort anciens, mais la plupart sont tout récents. En voici cinq exemples :

a) Plus de 60 ONG collaborent avec 100 pays pour recueillir des informations sur le terrain et les communiquer à la FAO afin de permettre à cette organisation de donner l'alerte et d'indiquer les mesures à prendre en cas de pénurie alimentaire et de faire rapport sur la situation alimentaire générale dans le monde¹².

b) Les ONG ont été étroitement associées, quelquefois à leurs risques et périls, à l'élaboration de normes et aux initiatives visant à promouvoir, protéger et enseigner les droits de l'homme et à renforcer les infrastructures correspondantes partout dans le monde¹³.

¹¹ Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, chap. II. A, "Principales tendances de l'assistance", document E/1990/60 du 18 mai 1990.

¹² "Le système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture", FAO, Rome, et "Rapport de la deuxième consultation d'experts sur le fonctionnement du système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture de la FAO (SMIAR), Rome, 12 et 13 décembre 1991", document de la FAO CFS : 92/CRS.2, mars 1992.

¹³ "Le rôle des organisations non-gouvernementales", Bulletin des droits de l'homme, 90/1, p. 32 à 100, organisation des Nations Unies, Genève, et "Coopération technique de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme nouveaux problèmes et nouvelles possibilités d'action, Le courrier des droits de l'homme, vol. 4, No 3, juillet 1991, p. 1 à 7.

c) Les ONG sont censées contribuer activement aux efforts entrepris pour atténuer les effets des catastrophes dans le cadre de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles qui a débuté en 1990, en fournissant des services d'experts, en coordonnant les activités, en menant une campagne de sensibilisation auprès du public, etc.¹⁴.

d) Dans le cadre du Programme mondial de lutte contre le Sida, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a versé des subventions pour aider des équipes d'ONG à organiser des activités novatrices au niveau communautaire dans les pays en développement et applique actuellement une stratégie qui consiste à financer des mécanismes propres à permettre de sensibiliser davantage les ONG qui travaillent dans ce domaine, de renforcer leurs capacités et d'obtenir d'elles une collaboration accrue¹⁵.

e) Parmi les civils participant aux missions spéciales envoyées par l'Organisation des Nations Unies dans différents pays à des fins d'observation, ou pour aider à organiser des élections ou des référendums ou mener des activités de surveillance et d'appui, on compte de plus en plus de bénévoles membres d'ONG.

24. L'aide au développement qui constitue le thème central du présent rapport est une notion très récente comparée à celle du secours humanitaire dont la tradition remonte très loin. Autrefois les missionnaires qui partaient outre-mer s'occupaient un peu de l'éducation et de la santé, mais c'est seulement au début des années 60, avec l'apparition de nombreux nouveaux Etats indépendants et du concept de tiers monde, que l'on a été amené à mettre sur pied de vastes programmes opérationnels pour améliorer, à terme, les conditions de vie des populations dans d'autres pays. Les ONG comme les organismes des Nations Unies ont changé leur façon de voir, adoptant une approche qui renvoie au vieux proverbe oriental repris par la FAO dans le cadre de sa Campagne mondiale contre la faim : "Donne un poisson à un homme, il fera un repas; apprends-lui à pêcher, et il mangera toute sa vie".

25. Assez vite, les ONG ont entrepris d'organiser des activités de développement à la base et ont renoncé à fournir des services de développement, comme elles avaient coutume de le faire, pour monter de nombreux miniprojets visant à renforcer l'autosuffisance et les capacités au niveau local pour répondre aux besoins essentiels. Enfin et surtout, notamment pendant les années 80, on a vu apparaître dans le Sud des milliers d'ONG locales autochtones qui ont commencé non seulement à entreprendre un peu partout des activités de développement de type participatif, mais aussi à bâtir leurs propres réseaux de coopération et à nouer des liens opérationnels avec les ONG internationales plus importantes s'occupant du développement.

¹⁴ Report on the consultative meeting on UNDR0/NGO co-operation, Genève, 1er et 2 mars 1990, Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, document UNDR0/90/1.

¹⁵ "Action préventive et lutte contre le syndrome d'immunodéficience acquise (sida) : Note du Secrétaire général" (transmettant le rapport du Directeur général de l'OMS sur "la mise en oeuvre de la stratégie mondiale de lutte contre le sida"), document de l'Organisation des Nations Unies A/47/289 du 6 juillet 1992, p. 9.

26. Les programmes de développement menés dans le cadre du système des Nations Unies ont longtemps privilégié les projets d'assistance technique et de "transfert des compétences" conclus avec les gouvernements des pays en développement. Mais dans les années 70 et 80, la lenteur du développement économique a suscité un mécontentement croissant et les politiques actuelles mettent de plus en plus l'accent sur l'élimination de la pauvreté, la mise en valeur des ressources humaines et la participation populaire au niveau local. Les organismes d'aide bilatéraux d'abord, puis les organismes multilatéraux, ont découvert que les ONG étaient déjà à pied d'oeuvre, avec leurs méthodes fondées sur l'établissement de relations personnelles, leur objectif qui a toujours été d'agir en faveur des pauvres, leurs démarches novatrices et la réputation qu'elles se sont taillées d'assurer directement et à faible coût les gestion des projets¹⁶.

27. Ainsi, on reconnaît de plus en plus que l'action menée par les ONG est extrêmement utile pour venir à bout des problèmes que rencontrent les pauvres des zones rurales et des zones urbaines dans les pays en développement. Leur contribution est d'autant plus importante que, dans beaucoup de pays, du fait des programmes d'"ajustement structurel", le rôle des pouvoirs publics se trouve réduit et qu'un effort accru est demandé aux entreprises privées et aux ONG pour se substituer à eux dans le secteur des services. En outre, en soulignant fermement les incidences négatives des programmes d'ajustement structurel sur les pauvres et les aspects antagonistes de la protection de l'environnement et du développement et en dénonçant le peu d'attention accordée en général aux procédures participatives et au rôle des organisations populaires dans le développement, les ONG ont amené les organismes des Nations Unies à modifier sensiblement leurs politiques et programmes de développement.

¹⁶ Brodhead, Tim, "NGOs : In one year, out the other?", dans "Development alternatives", op. cit., p. 1 à 6,
Korten, David C., "Third generation NGO strategies : A key to people-centered development", dans Ibid, p. 145 à 159,
Lissner, op. cit., p. 63 à 67, et
Des partenaires dans l'action pour le développement : les organisations non gouvernementales, op. cit., p. 18 à 41.

III. FAITS NOUVEAUX

28. Il s'est produit récemment un certain nombre de grands changements qui offrent à la communauté internationale une occasion unique d'oeuvrer plus efficacement à la réalisation des objectifs de développement qu'elle poursuit depuis si longtemps : faire en sorte que les gens soient au centre du processus de développement, renforcer leurs capacités et leurs compétences et les laisser se charger de leur propre développement de façon autonome. Le système des Nations Unies serait beaucoup mieux à même d'atteindre ces objectifs essentiels s'il établissait des partenariats d'un type nouveau avec les gouvernements et les ONG; il y a à cela cinq raisons, qui d'ailleurs se combinent et que l'on va passer brièvement en revue.

29. Changement de politiques des organisations internationales. Ces dernières années, les pays développés comme les pays en développement ont pressé le système des Nations Unies de modifier profondément ses activités de développement et de répondre de façon plus dynamique et novatrice aux besoins particuliers des pays en développement. Ils ont fait valoir qu'il était nécessaire de se soucier davantage des ressources humaines et de l'aide à fournir aux pauvres, d'appuyer plus activement les processus participatifs et démocratiques, de contribuer au renforcement du cadre institutionnel et des capacités et d'appliquer des stratégies et des programmes coordonnés pour promouvoir un développement dont les pays assureraient eux-mêmes la direction de façon plus autonome¹⁷. En combinant ces thèmes avec ceux développés dans les déclarations de principes antérieures, les Etats Membres ont élaboré progressivement de nouveaux principes directeurs afin de modifier l'orientation des programmes de développement du système des Nations Unies.

a) Pour donner un exemple de priorités établies de longue date et qui restent valables aujourd'hui, on peut citer le cas de la Conférence mondiale de 1979 sur la réforme agraire et le développement rural qui avait débouché sur une déclaration de principes très ferme appelant déjà à lutter contre la pauvreté et à promouvoir les méthodes participatives. Le Programme d'action élaboré par la Conférence contenait des recommandations concernant les mesures à prendre au niveau national dans différents domaines et l'appui à fournir aux efforts de développement rural¹⁸. En 1990, une équipe de consultants a examiné le Programme

¹⁷ Comité d'aide au développement, Coopération pour le développement, 1986; Rapport 1987, chapitre IX, décembre 1987 et Coopération pour le développement dans les années 1990 : rapport 1989, décembre 1989; Organisation de coopération et de développement économiques, Paris,

Défis au Sud : Rapport de la Commission Sud, Londres, Oxford University Press, 1990, et

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.

¹⁸ La Charte des paysans : Déclaration de principes et Programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural, FAO, Rome, 1981.

d'action¹⁹. et une équipe spéciale interorganisations et la Conférence de la FAO ont approuvé les conclusions de cette équipe selon lesquelles les principaux principes formulés par la Conférence en 1979 étaient toujours valables dans les années 90.

b) Dans sa résolution 44/211 de 1989 qui traitait en détail de l'orientation future des activités opérationnelles de développement du système, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé une réforme de ces activités, y compris une plus grande cohérence et l'adoption d'une nouvelle approche axée sur les programmes au niveau des pays. Elle a invoqué la nécessité de renforcer les capacités administratives des pays, de mettre en valeur leurs ressources humaines et d'accroître leur autosuffisance et d'assurer la pleine participation de tous au développement²⁰.

c) Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a considérablement modifié ses politiques et ses programmes comme on le verra dans les chapitres suivants. Son Conseil d'administration a insisté sur le fait que le PNUD et ses agents d'exécution devaient s'attacher à promouvoir l'autosuffisance des pays en fonction de leurs plans nationaux et de leurs priorités et a demandé qu'ils élaborent des stratégies pour renforcer les capacités nationales dans six domaines prioritaires, le premier étant "l'élimination de la pauvreté et la participation des collectivités au développement"²¹.

d) Dans la Stratégie internationale du développement pour la Quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement qu'elle a adoptée en 1990, l'Assemblée générale encourage les pays à améliorer la condition humaine, à assurer une plus large participation de tous, hommes et femmes, à la vie politique et à promouvoir un développement qui permette d'atténuer la pauvreté, qui favorise la mise en valeur et l'utilisation des ressources humaines et qui soit écologiquement rationnel et durable²².

e) Dans la "déclaration d'Arusha" adoptée par la Conférence des Ministres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique en 1990, il a été demandé à tous ceux qui participent au développement de l'Afrique d'entreprendre des réformes profondes à tous les niveaux de la société africaine afin de créer les conditions propres à permettre une participation effective des populations et des organisations qui les représentent, de promouvoir une gestion "endogène" du développement et le renforcement des capacités de gestion nécessaires à cet effet et de favoriser la démocratisation des processus de développement et de recherche d'un consensus²³.

¹⁹ "Les institutions des Nations Unies et le développement rural : Etude de la décennie suivant la CMRADR et programme pour le futur" (Appendice A, C91/19-Sup.1), FAO, Rome, août 1991.

²⁰ "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.

²¹ "Cinquième cycle de programmation", décision 90/34 du Conseil d'administration du PNUD du 23 juin 1990.

²² "Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement", résolution 45/199 de l'Assemblée générale du 21 décembre 1990.

f) En février 1992, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a défini de nouvelles orientations opérationnelles, accordant la prépondérance à la lutte contre la pauvreté, ce qui l'a conduit à créer une nouvelle Commission permanente de l'atténuation de la pauvreté, orientée vers l'action. C'est le premier organe intergouvernemental à représentation mondiale qui soit exclusivement chargé de s'occuper de l'atténuation de la pauvreté²⁴.

g) En 1992, la Banque mondiale a publié une directive opérationnelle dans laquelle elle a déclaré que l'atténuation durable de la pauvreté constituait son objectif ultime et que c'était sur les résultats qu'elle obtiendrait dans ce domaine que l'on jugerait de son efficacité en tant qu'institution travaillant pour le développement²⁵.

h) En juillet 1992, le Président du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies a présenté des recommandations demandant l'adoption de nouvelles politiques et directives à l'échelle du système pour venir à bout de la pauvreté. Il a déclaré qu'au niveau national "l'élimination de la pauvreté était un élément essentiel du développement durable et axé sur l'homme". Il a engagé les organismes des Nations Unies à élaborer, dans tous les pays où cette initiative rencontrerait l'agrément du gouvernement, une stratégie commune pour aider à atténuer la pauvreté, étant entendu que cette stratégie devrait encourager l'établissement de liens avec les autres organisations de développement, y compris les ONG. Le Président du Conseil économique et social a également demandé instamment à toutes les institutions compétentes de contribuer à promouvoir la participation des populations, aux niveaux national, régional et local, à la planification du développement et aux programmes et projets visant à atténuer la pauvreté²⁶.

30. Nouveau climat international. Avec la fin de la guerre froide et de la rivalité entre les superpuissances qui, pendant 45 ans, ont lourdement pesé sur les relations internationales et la mise en avant des notions d'interdépendance et de développement durable à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui s'est tenue au Brésil en juin 1992, on voit s'ouvrir de nouvelles et vastes perspectives de coopération à l'échelle mondiale : d'aucuns considèrent que la période actuelle pourrait être aussi cruciale que l'ère de la révolution industrielle voilà plus de 200 ans. Le vocabulaire des relations internationales et du développement s'est enrichi de beaucoup d'expressions et de termes qui sont entièrement nouveaux ou que l'on a redécouverts : "participation populaire", "démocratisation",

²³ "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), p. 144 et 145, et E/ECA/CM.16/11, 1990.

²⁴ "Programme de travail de la Commission permanente de l'atténuation de la pauvreté", première session, document de la CNUCED TD/B/CN.2/4 du 25 janvier 1993.

²⁵ Poverty reduction, Operational directive 4.15 (qui est à rapprocher d'un document plus détaillé le Poverty reduction handbook), Banque mondiale, Washington, D.C., 1992.

²⁶ "Déclaration finale du Président du Conseil économique et social sur les débats consacrés aux questions de coordination" dans "Rapport du Conseil économique et social", document de l'Organisation des Nations Unies A/47/3 du 21 septembre 1992, p. 144 et 145.

"renforcement du cadre institutionnel", "durabilité", "privatisation", "mise en valeur des ressources humaines", "technologies de substitution", et "lutte contre la pauvreté". Tous ces facteurs conduisent à miser beaucoup plus sur les "projets populaires" de base qui sont précisément ceux avec lesquels les ONG obtiennent les meilleurs résultats.

31. Les ONG du Sud, d'importants partenaires de développement. Les organismes multilatéraux qui s'emploient à recentrer leurs programmes et leurs priorités en fonction des besoins constatés à la base dans les pays en développement découvrent sur place des ONG locales déjà très actives. Ces dernières années, celles-ci ont connu une croissance dynamique en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient. Si l'on n'a jamais recensé l'ensemble des ONG qui existent à travers le monde et s'il est même impossible de le faire, il suffit d'examiner l'évolution de la situation dans quelques pays pour se rendre compte de la multiplicité, de la diversité et de la croissance rapide des organisations communautaires et des ONG du Sud :

- a) Bangladesh : 1 200 organisations de développement indépendantes constituées depuis 1971;
- b) Brésil : 1 300 associations de voisinage pour la seule ville de São Paulo;
- c) Inde : 12 000 organisations de développement indépendantes d'après les estimations;
- d) Indonésie : 600 groupes de développement indépendants oeuvrant pour la protection de l'environnement;
- e) Kenya : on recensait en 1988 jusqu'à 25 000 associations féminines comptant plus de 600 000 membres, soit presque six fois plus qu'en 1980;
- f) Mexique : important mouvement urbain agissant à la base dans les colonies de squatters des grandes villes;
- g) Philippines : 3 000 à 5 000 communautés de base chrétiennes qui coordonnent les activités au niveau local;
- h) Zimbabwe : petits groupements d'agriculteurs comptant, d'après les estimations, 400 000 membres, dont 80 % sont des femmes²⁷.

32. La multiplication rapide des ONG dans le Sud s'explique par un certain nombre de raisons. Les difficultés économiques qui ont marqué la dernière décennie et le fait que beaucoup de personnes vivent dans une extrême pauvreté ont contraint à mieux s'organiser pour survivre. Le besoin urgent de nouvelles formules de développement a conduit à prêter davantage attention aux initiatives locales. En outre, l'émergence de sociétés plus ouvertes et participatives dans les pays subissant de profondes mutations politiques et économiques favorise grandement la création d'ONG.

33. Ce contexte général et les nouvelles politiques et approches qui, comme on l'a déjà vu, ont été adoptées pour appuyer le développement ont

²⁷ Durning Alan B., Action at the grassroots : Fighting poverty and environmental decline, Worldwatch Paper 88, Worldwatch Institute, janvier 1989, p. 10.

aidé les ONG du Sud à devenir des partenaires de développement de plus en plus importants et à assumer progressivement un rôle prépondérant à la base. Même si elles ont encore beaucoup à faire pour consolider leur implantation locale et pouvoir présenter un bilan vraiment positif, les ONG du Sud bénéficient déjà d'un soutien beaucoup plus important des ONG du Nord ainsi que des donateurs d'aide et de leur propre gouvernement²⁸.

34. Rôle accru des ONG du Nord. Parmi les ONG établies dans les pays développés, une petite poignée seulement s'occupe du développement dans le monde. L'OCDE relève par exemple que sur les quelque 150 000 organisations bénévoles que compte le Royaume-Uni, une centaine seulement se consacre surtout au développement. En outre, alors qu'environ 4 000 ONG de développement sont enregistrées officiellement dans les pays membres de l'OCDE, on estime que près de 75 % de l'ensemble des dons des ONG aux pays en développement sont fournis par à peine 200 d'entre elles²⁹.

35. Au cours de la décennie écoulée, non seulement ces grandes ONG du Nord ont commencé à jouer un rôle de premier plan dans les programmes d'aide humanitaire, mais en outre elles ont pris une part de plus en plus active aux programmes de développement, privilégiant les petits "projets populaires" de type participatif en faveur des couches sociales les plus pauvres des pays en développement, multipliant les accords de cofinancement avec d'autres organisations de développement et s'employant à fournir un appui croissant aux ONG du Sud et à collaborer davantage avec elles.

36. La croissance des moyens financiers des ONG du Nord montre bien qu'elles jouent un rôle de plus en plus important : les ressources qu'elles consacrent au développement ont augmenté régulièrement, passant d'environ un milliard de dollars des Etats-Unis par an en 1970 à plus de 6 milliards de dollars des Etats-Unis en 1988. Ce montant composé pour deux tiers de fonds privés et pour un tiers de capitaux publics est bien supérieur à celui fourni par le système des Nations Unies (exception faite du groupe de la Banque mondiale) et représente environ 10 % de l'aide publique totale aux pays en développement³⁰.

37. Actions en cours. La recherche de nouvelles formules qui permettent de travailler beaucoup plus étroitement et efficacement avec les ONG dans le cadre des activités opérationnelles n'est pas simplement un projet louable mais vague que l'on envisagerait d'entreprendre dans un avenir indéterminé. Le fait que la nature de leurs travaux se modifie et que l'on attend désormais beaucoup plus d'elles (comme on l'a vu plus haut) a amené les ONG à multiplier les autoévaluations et les ateliers et à travailler beaucoup plus en commun. Les ONG du Sud ont fait en sorte de

²⁸ Drabek, Anne Gordon, "An overview of the issues", dans "Development alternatives": The challenge for NGOs", op. cit., pp. x-xi, et

Hill, Tony, "Northern NGOs and Africa's development : Background, issues and challenges", communication présentée à l'Atelier d'Abuja sur la mobilisation du secteur non structuré et des ONG pour le relèvement et le développement Questions de politique générale et de gestion, Abuja (Nigéria) 3-7 décembre 1990, pp. 8-15.

²⁹ Des partenaires dans l'action pour le développement : les organisations non gouvernementales, op. cit., pp. 16 et 17.

³⁰ Hill, op. cit.

devenir encore plus performantes et ont consacré des efforts accrus à la constitution de réseaux; par ailleurs, les ONG du Sud et celles du Nord ont cherché à nouer entre elles de nouvelles relations et à définir de nouvelles stratégies de collaboration. De leur côté, les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement ont entrepris de resserrer leurs liens et d'élargir leurs programmes de coopération opérationnelle avec les ONG, et ce, à un rythme accéléré. Les chapitres suivants donnent une première idée des possibilités qui s'offrent en matière de coopération, des mesures prises et des problèmes rencontrés dans ce domaine et des mécanismes correspondants.

IV. MECANISMES ET POLITIQUES DE COOPERATION AU NIVEAU DES PAYS

38. C'est avant tout au niveau des pays que doit être organisé le partenariat opérationnel avec les ONG. Nous examinerons dans le présent chapitre un certain nombre de questions structurelles et de politique générale importantes concernant les relations entre les organismes des Nations Unies et les ONG, entre les gouvernements des pays bénéficiaires et les ONG et entre les ONG du Sud et celles du Nord. Cinq questions ressortissant plus précisément à la gestion de la coopération opérationnelle au niveau des pays sont examinées séparément dans le chapitre VI, en partie pour éviter de surcharger le présent chapitre et en partie également parce que ces questions se rapportent aussi aux travaux menés avec les ONG à d'autres niveaux, dont il est question au chapitre V.

39. Comme il est indiqué dans le chapitre III, les Etats Membres demandent instamment aux organismes des Nations Unies de tirer beaucoup plus parti des capacités des ONG dans le cadre de programmes participatifs "centrés sur l'homme", de projets exécutés par des entités nationales et d'activités visant à atténuer la pauvreté à la base dans les pays en développement. L'importance considérable accordée désormais aux opérations menées au niveau des pays est mise en relief dans deux récents rapports du CCI. Dans le premier qui passe en revue l'ensemble des efforts de décentralisation, les Inspecteurs notent qu'après plusieurs années de discussions, des dispositions importantes commencent à être prises en vue de transférer une plus grande partie de la capacité opérationnelle hors siège et de déléguer davantage de pouvoirs aux bureaux extérieurs³¹. Dans le second rapport, les Inspecteurs font observer que, placés devant de nouvelles réalités dans le domaine humanitaire, dans le domaine du développement et dans le domaine politique, les organismes des Nations Unies doivent impérativement faire en sorte que leurs activités opérationnelles deviennent beaucoup plus cohérentes et efficaces et cadrent beaucoup mieux avec la situation et les besoins des pays bénéficiaires³².

40. Du fait de l'importance accrue accordée aux programmes de base, de nombreux organismes des Nations Unies qui, jusqu'ici, ne menaient que des activités opérationnelles ponctuelles et limitées avec les ONG commencent à mettre sur pied des programmes de plus grande ampleur ou entreprennent de réévaluer et de réviser leurs activités en fonction de nouvelles directives générales et des possibilités inédites qui s'offrent. Pendant cette phase de transition, une analyse des activités menées par l'ensemble des organisations ne serait pas très utile. Nous nous concentrerons donc plutôt dans les chapitres suivants sur les nouvelles approches et la pratique récente de certains organismes dont les autres peuvent utilement s'inspirer ou qui peuvent les inciter à concevoir d'autres approches de leur cru.

A. Relations entre le système des Nations Unies et les ONG

41. Si l'on excepte les questions de gestion qui sont traitées au chapitre VI, la coopération entre les organismes des Nations Unies et les

³¹ "Décentralisation des organismes du système des Nations Unies", Première et deuxième parties, JIU/REP/92/6, décembre 1992.

³² "Représentation hors siège des organismes des Nations Unies : vers plus d'unité", JIU/REP/92/8, février 1993.

ONG au niveau des pays peut être envisagée essentiellement sous trois angles : programmation participative, décentralisation/délégation de pouvoirs et responsabilité, et directives opérationnelles. (Les organismes doivent aussi réfléchir à leur rôle par rapport aux gouvernements des pays bénéficiaires et aux ONG et par rapport également aux ONG du Nord et aux ONG du Sud, comme on le verra, plus loin, dans les sections B et C).

1. Programmation participative

42. On admet de plus en plus que les activités de développement menées dans un pays ne sauraient consister en une mosaïque de projets disparates exécutés par toute une série d'organismes extérieurs et nationaux. Dans sa résolution 44/211, l'Assemblée générale a insisté sur la nécessité d'adopter "une approche-programme". Comme cette notion n'avait jamais été clairement définie, le PNUD a entrepris des consultations et soumis en 1992 un rapport sur la question³³. Dans ce rapport, l'Administrateur du PNUD a fait valoir que le "programme" en question devait être un programme national mûrement pesé, géré ou exécuté par les autorités nationales avec l'appui d'organismes extérieurs. Cela signifie non seulement que les autorités nationales (gouvernementales ou autres) sont au centre du processus de programmation mais aussi que le programme doit s'inscrire dans une perspective plurisectorielle, tenir dûment compte des contraintes opérationnelles, être adaptable et d'application souple et que l'accent doit être mis sur l'impact plutôt que sur les apports ou même les produits.

43. Dans un chapitre d'un rapport de 1992 consacré à l'établissement d'une coopération opérationnelle plus étroite avec les institutions financières multilatérales, le CCI a récapitulé les lignes de force suivant lesquelles, comme le réclamaient leurs organes directeurs et d'autres organisations de développement et comme il ressortait de récentes évaluations approfondies des résultats obtenus en matière de développement, les organismes des Nations Unies et les autres organisations de développement devaient réorienter leurs politiques.

Il leur fallait notamment :

a) travailler de façon beaucoup plus efficace et nouer des liens de collaboration beaucoup plus étroits au niveau des pays;

b) cesser d'être des "fournisseurs d'aide" pour devenir de véritables "organismes de développement" capables d'adapter leur action en fonction des besoins;

c) analyser et évaluer beaucoup plus soigneusement les besoins de développement au niveau local avant d'intervenir;

d) se défaire de la vieille manie des projets et définir des stratégies par pays et des stratégies sectorielles et instaurer un dialogue au sujet de la politique générale;

e) modifier, de façon générale, dans bien des organismes des Nations Unies, l'orientation de leurs activités opérationnelles au niveau des pays, en recourant beaucoup plus largement à des entités nationales pour l'exécution des projets et en aidant beaucoup plus activement les

³³ "L'approche-programme : Rapport de l'Administrateur", document du PNUD DP/1992/46 du 27 mars 1992.

gouvernements des pays bénéficiaires à assumer le rôle directeur qui leur revient; et

f) renforcer les capacités et les institutions nationales et intensifier le plus possible la participation populaire au développement³⁴.

44. Ce n'est pas là une mince affaire. Toutefois, le système des Nations Unies commence à prendre des initiatives qui vont dans le bon sens. Dans un rapport publié en 1992, le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a analysé les politiques et activités du système et les nouveaux arrangements prévus pour éliminer la pauvreté, venir en aide aux groupes vulnérables et atténuer les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel. Il a également examiné de façon assez détaillée les questions de coordination et les efforts interorganisations et souligné la nécessité de renforcer les mécanismes de coordination et de consultation au niveau des pays, et de mettre en place d'une façon ou d'une autre un cadre d'action cohérent à l'échelle du système pour venir à bout de la pauvreté³⁵.

45. Les nouveaux mécanismes de programmation participative et les modalités de participation des ONG à cette programmation, tels que les conçoivent les organismes des Nations Unies, sont donc loin d'être définitivement fixés. Dans la présente section, les Inspecteurs se contenteront de présenter quelques exemples représentatifs de différentes approches retenues : mécanisme de programmation appliqué par un organisme dans un pays donné (le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) au Brésil); nouvelles directives pour l'élaboration de stratégies de programmation établies par un autre organisme (le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP); mise au point d'une stratégie nationale en matière de sécurité alimentaire dans plusieurs pays (FAO); approche interorganisations appliquée par cinq organismes dans un petit pays (Maurice) et collaboration entre divers organismes aux niveaux des sous-programmes et des projets.

46. La section se termine par un rappel important, à savoir que les ONG ont elles aussi des approches et des objectifs qui leur sont propres en matière de programmation, et que la coopération aux fins de la formulation des programmes au niveau des pays ne doit pas être un processus à sens unique. Pour pouvoir aller de l'avant, il importe, semble-t-il, que les organismes des Nations Unies se fassent part mutuellement de l'expérience qu'ils ont acquise dans ce domaine clef et en fassent également profiter les ONG.

47. Le mécanisme de programmation de type participatif expérimenté par l'UNICEF au Brésil, au cours des années 1984-1990, offre un exemple de formule de programmation "dernier cri", dans laquelle la collaboration

³⁴ "Coopération entre le système des Nations Unies et les institutions financières multilatérales", première partie "Impératifs d'efficacité et d'innovation"; deuxième partie "Exemples de démarches nouvelles", Corps commun d'inspection, JIU/REP/92/1, première partie, par. 24 à 44, et document du Conseil économique et social E/1993/18 du 23 février 1993 et Add. 1 et 2.

³⁵ "Politiques et activités concernant l'assistance en vue d'éliminer la pauvreté et d'apporter un appui aux groupes vulnérables et, plus particulièrement l'assistance durant l'application des programmes d'ajustement structurel : Rapport du Secrétaire général", document de l'Organisation des Nations Unies E/1992/47 du 26 mai 1992.

très poussée avec les ONG tient une place prépondérante³⁶. Avec cette nouvelle approche, il n'est plus question de fournir comme on le fait habituellement un appui à quelques programmes dans un petit nombre de secteurs précis; il faut, au contraire, s'attacher à mobiliser les institutions et les ressources nationales en faveur des enfants de façon à provoquer un phénomène de catalyse. Cette idée renvoie à la notion de "grande alliance" que l'UNICEF a adoptée en 1987 dans le but de s'assurer tous les concours possibles pour améliorer le sort des enfants à travers le monde. Certes, la formule appliquée par l'UNICEF au Brésil est adaptée à la situation particulière du pays, mais il semble que dans ses grandes lignes, elle puisse servir d'exemple à cette organisation et aux autres pour mettre sur pied d'autres mécanismes de programmation par pays de type participatif dans les années 90.

48. La nouvelle stratégie a fait l'objet de négociations entre l'UNICEF et le Gouvernement du Brésil, qui sont convenus de la mettre en oeuvre au cours de la période 1987-1990, puis ont décidé d'en poursuivre l'application jusqu'en 1995. Cette stratégie prévoit expressément de s'adresser directement au grand public et de mobiliser l'ensemble de la société. En voici les points forts :

a) déterminer les lignes de conduite les plus efficaces pour aider les femmes et les enfants et fixer dans chaque cas une série d'objectifs précis;

b) aller au-delà des activités de collaboration habituelles avec un certain nombre d'organismes gouvernementaux et d'ONG pour mobiliser le plus grand nombre de groupes possible et maximiser leur contribution, et conclure des alliances autour des objectifs et des buts communs;

c) mettre au point, à partir d'une analyse continue de la situation, une stratégie propre à permettre de faire face à tout nouveau développement et de saisir les possibilités qui s'offrent, en se fondant sur les données et les indicateurs pertinents, en tenant compte des objectifs précis à atteindre et des activités proposées et en s'attachant à mobiliser l'opinion publique et à obtenir son appui sur les points essentiels;

d) travailler avec des partenaires - les pouvoirs publics à tous les niveaux, les ONG, les mouvements populaires, les médias, le secteur privé et le grand public - et rechercher les meilleurs alliés et les plus efficaces moyens pour atteindre des objectifs précis.

49. Dans le recueil de textes consacrés à l'expérience brésilienne figurent des études de cas et des exposés sur différents aspects essentiels de la nouvelle stratégie de programmation par pays :

a) Analvse de la situation. Le rôle de l'analyse continue de la situation dans le cadre de la stratégie et l'expérience acquise à cet égard, et la coopération établie pour mettre sur pied à l'échelle du pays un système permettant de suivre l'évolution d'indicateurs sociaux concernant les femmes et les enfants;

b) Mobilisation sociale. La fonction et les modalités de la mobilisation sociale pour aider les groupes vulnérables en prenant, à différents niveaux, des initiatives qui se complètent;

³⁶ The UNICEF Brazil country programme reader, UNICEF, décembre 1990.

c) Incidences sur le plan de la gestion. Les ressources humaines, les moyens de gestion et les ressources financières nécessaires pour mener une stratégie d'"intervention rapide", laquelle suppose l'usage intensif des techniques informatiques, des investissements pour former et motiver le personnel, et l'utilisation judicieuse de personnel recruté pour des périodes de courte durée afin d'exécuter de nouveaux programmes lorsque l'occasion s'en présente tout en "tirant le maximum de ressources limitées".

50. Le FNUAP, qui a lui aussi une longue expérience de la collaboration opérationnelle avec les ONG, a publié récemment des directives concernant l'analyse des programmes et l'élaboration de stratégies (APES), à l'intention non seulement de son personnel, d'autres organismes et des donateurs mais aussi de certaines ONG³⁷. L'APES a pour objet de définir une stratégie appelée à servir de cadre de référence pour l'établissement d'un programme national, et les nouvelles directives qui ont été établies reflètent les enseignements tirés des 40 APES et plus réalisées dans le passé conformément à des directives préliminaires.

51. Dans le chapitre des directives traitant de l'élaboration de stratégies nationales et sectorielles, une section entière est consacrée aux ONG. On y insiste sur le rôle précurseur et novateur des ONG dans les programmes de population et sur le fait que ces organisations peuvent fournir une aide précieuse pour sensibiliser davantage le public et promouvoir la participation des collectivités. Pour que les ONG jouent un rôle plus actif, on fait valoir qu'il est essentiel de les associer très tôt à l'élaboration des stratégies et à la planification des programmes. Dans la section consacrée aux ONG, les questions essentielles à prendre en considération à cet égard sont exposées brièvement sous les rubriques suivantes :

- a) phase préparatoire
 - i) définition et classification des ONG;
 - ii) politiques des pouvoirs publics à l'égard des ONG;
 - iii) rôle et contributions des ONG;
 - iv) domaines et mécanismes de collaboration avec les ONG;

- b) phase d'exécution de l'APES
 - i) analyse des programmes;
 - ii) éléments pour l'élaboration d'une stratégie
 - a) définition du rôle des ONG;
 - b) délimitation des domaines de collaboration;
 - c) apports destinés à contribuer au renforcement des ONG.

52. Depuis 1989, la FAO aide certains Etats membres à élaborer des stratégies et des programmes d'action nationaux portant sur tous les aspects de la sécurité alimentaire. Ce processus fait largement appel à la participation. En effet, de nombreux groupes, dont des ONG, sont associés pendant toute une année à l'élaboration, l'examen et la mise au point des projets de programmes qui sont ensuite soumis aux gouvernements. La FAO a pu constater que les ONG avaient un rôle extrêmement important à jouer dans ce processus et les programmes

³⁷ Directives pour l'analyse des programmes et l'élaboration de stratégies (APES), FNUAP, document UNFPA/CM/92/6 du 22 janvier 1992.

nationaux proposés recommandent invariablement que les ONG soient pleinement associées à la phase d'exécution.

53. Une démarche nouvelle et très intéressante pour associer les ONG aux travaux de programmation du système des Nations Unies dans un pays a été exposée dans un document de travail provenant de Maurice et publié en août 1992. S'il est vrai que ce genre d'initiative est beaucoup plus facile à prendre dans un petit pays, il n'en reste pas moins que la procédure décrite dans ce document donne une bonne idée de la démarche que les organismes des Nations Unies peuvent suivre de façon générale pour mettre sur pied un programme de coopération concerté avec les ONG. Les organismes présents sur le territoire mauricien ont décidé de faire le bilan de leur collaboration avec les ONG et de l'aide qu'ils leur avaient fournie afin de voir ce qu'ils pourraient faire à l'avenir. Le rapport décrit la marche à suivre pour que les organismes des Nations Unies coordonnent mieux leur action. Celle-ci comporte six étapes (les trois premières sont déjà achevées et les trois dernières sont envisagées).

a) évaluer les résultats de la collaboration avec les ONG au cours des cinq précédentes années, y compris le volume de l'aide financière fournie, la finalité de cette aide et les ONG ayant bénéficié de l'appui de cinq organismes des Nations Unies dans sept différents domaines opérationnels (enfance, planification de la famille, handicapés, environnement, lutte contre l'analphabétisme, culture et divers);

b) se documenter sur les ONG opérant sur l'Ile Rodrigues et recenser celles qui oeuvrent dans le domaine social ou éducatif ou qui s'occupent de développement communautaire, puis étudier avec elles la possibilité de créer un forum des ONG et prendre les dispositions nécessaires pour obtenir leurs vues sur les besoins et les sujets que cette instance pourrait examiner;

c) analyser l'appui fourni dans le passé par le système des Nations Unies aux ONG opérant à Rodrigues pour renforcer leurs capacités sur le plan des ressources humaines et les aider à appliquer leurs programmes de développement dans quatre domaines précis;

d) se prononcer sur la requête d'un organisme social de Rodrigues regroupant plusieurs ONG ayant sollicité l'appui de l'Organisation des Nations Unies pour renforcer ses capacités, y compris, notamment, l'exécution d'un projet de formation à la base de l'UNICEF et de projets de faible ampleur du Programme alimentaire mondial (PAM);

e) élaborer le descriptif d'un projet destiné à être financé par le système des Nations Unies en vue de fournir un appui plus concerté aux ONG, avec, éventuellement, la désignation d'un agent de développement communautaire très qualifié du Programme des Volontaires des Nations Unies en tant que principal conseiller technique pour ce projet;

f) aider le PNUD et les autres organismes à définir une stratégie à l'égard des ONG pour le cinquième cycle de programmation à Maurice, et notamment :

i) coordonner l'appui financier du système des Nations Unies, et ce à tous les stades - sélection des projets, financement des projets retenus et surveillance de l'exécution;

- ii) créer, aux fins du renforcement des capacités, un fonds de formation au sein duquel le système des Nations Unies et les ONG seraient également représentés;
- iii) créer, aux fins du renforcement des capacités, un fonds de formation en mettant à profit les compétences des ONG locales plus expérimentées pour dispenser une formation à celles qui ont moins d'expérience³⁸.

54. Comme il est indiqué dans le document de l'OPS sur les ONG, l'accent a été mis également sur la nécessité d'intensifier la collaboration aux niveaux des sous-programmes et des projets³⁹. "Des mesures devraient être prises dans les Etats membres ... pour renforcer la collaboration au niveau national et multiplier les alliances qui sont nécessaires pour établir une coopération efficace au niveau des villages, au niveau local et au niveau des districts" (OMS, 1985). "Les projets des ONG devraient être leurs projets, même lorsqu'ils bénéficient de l'aide et de l'appui de l'UNICEF ... Le désir des ONG de conserver leur identité doit être compris et respecté" (UNICEF, 1987). "Dans une circulaire récente ... il a été instamment demandé aux agents d'exécution traditionnels du PNUD de sous-traiter des services spécialisés y compris la conception de projets à des ONG" (PNUD, 1988). "... c'est aux stades de la planification et de la conception que l'on peut le mieux tirer profit de l'expérience particulière des ONG pour prendre les décisions concernant les projets" (Banque mondiale, 1989).

55. Toutefois, instaurer une véritable participation populaire est une tâche très difficile et très mal définie. Cela suppose des mesures beaucoup plus compliquées que la simple nomination d'un comité de consultation local. Chaque organisme doit déterminer lui-même comment procéder. Une masse de données analytiques fort utiles ont tout de même déjà été rassemblées sur la question ou sont en train de l'être et ce, à tous les niveaux, depuis celui des programmes jusqu'à celui des activités menées à la base, comme en témoignent les exemples suivants :

a) reconnaissant que promouvoir la participation populaire dans le cadre de projets de développement de grande ampleur est une tâche difficile et que l'on ne sait pas trop comment s'y prendre pour y parvenir, la Banque mondiale et des ONG ont lancé un programme de recherche pluriannuel pour déterminer comment la Banque et les gouvernements emprunteurs pourraient faire pour encourager les populations à participer aux opérations bénéficiant de l'appui de la Banque (pour plus de détails, voir le chapitre V.B);

b) il ressort d'une évaluation des résultats obtenus dans cinq pays africains dans le cadre de "l'Initiative de Bamako" de 1987 qui vise à mobiliser des ressources pour améliorer la qualité des services de santé avec le concours financier et la participation des pays concernés que si l'action menée est, à bien des égards, prometteuse, il reste à définir de façon plus précise la participation communautaire, à voir ce qu'il est

³⁸ "UN System and NGOs in Mauritius and Rodrigues", document spécial No 1, Bureau du coordinateur résident, Activités opérationnelles du système des Nations Unies à Maurice et aux Seychelles, Port Louis (Maurice), 25 août 1992.

³⁹ "Non-governmental organizations (NGOs)", op. cit., p. 41 et 42.

réellement possible de faire et à déterminer les nouvelles mesures qu'il convient de prendre pour que l'Initiative puisse aboutir⁴⁰;

c) la FAO a publié de nombreuses analyses de ce qu'il faut faire (et ne pas faire) pour accroître la participation populaire au développement rural. Certaines remontent à plus de dix ans mais d'autres sont toutes récentes⁴¹. Le programme intitulé Campagne mondiale contre la faim/Action pour le développement (CMCF/AD) qui, dans les années 60, mettait l'accent sur la coopération de base, l'exécution de projets et l'organisation d'activités d'information avec les ONG, a évolué au fil du temps, insistant davantage dans les années 70 et 80 sur les programmes, le partenariat et la durabilité et privilégiant désormais une action concertée avec les ONG pour promouvoir le dialogue et l'établissement de réseaux, la recherche et des études spéciales, l'échange de données d'expérience, la formation ainsi que l'information et la documentation. En outre, en 1991, la Conférence de la FAO a approuvé un vaste Plan d'action pour la participation populaire au développement rural, qui souligne l'importance croissante des ONG et contient de nombreuses propositions détaillées concernant les mesures à prendre pour associer davantage les populations au développement rural⁴²;

d) dans une résolution adoptée en 1987, la Conférence internationale du Travail a jugé qu'il était essentiel que les activités de coopération technique de l'Organisation internationale du Travail (OIT) visent à assurer la participation active des populations concernées. Elle a demandé que, tout en collaborant avec les organisations professionnelles, l'OIT définisse une stratégie dans le but d'associer le plus possible les couches les plus pauvres de la population des pays en développement. Un rapport de 1991 financé par un groupe interorganisations sur la participation populaire présidé par l'OIT est particulièrement utile à cet égard. Il explique très en détail et de façon plus claire et plus concrète les méthodes que les agents de développement doivent appliquer pour promouvoir la participation et passer en revue les résultats de toute une série d'expériences qui ont

⁴⁰ Experience to date of implementing the Bamako Initiative : A review and five country case studies, Department of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine, financé par DANIDA, le Ministère des affaires étrangères de la Norvège, l'Overseas Development Administration (ODA), le SIDA, l'UNICEF et l'OMS; non daté.

⁴¹ Consultation internationale concernant la CMCF/AD, Rome, 8-11 décembre 1980, "Rapport", chapitre V, "Appui fourni par les ONG aux organisations populaires rurales dans les pays en développement", document de la FAO DDA : FFHC/AD/80-REP,

Breaking barriers : A South Asian experience of training for participatory development, par Kamla Bhasin, CMCF/AD : experiences and results No 11, FAO, Rome, 1983,

NGO casebook on small scale irrigation in Africa, publié par Richard Carter, AGL/MISC/15/89, FAO, Rome, 1989, et

"Success and failure in fishermen's organizations", par P.J. Meynell, document de la FAO, FIIT/C819, FAO, Rome, janvier 1990.

⁴² "Plan d'action pour la participation populaire au développement rural", Conférence de la FAO, document de la FAO C/91/22, août 1991.

été faites pour favoriser la participation de la population aux projets développement rural⁴³;

e) le Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) a entrepris d'élaborer de nouvelles stratégies pour mobiliser les ressources humaines - notamment au niveau national - à l'appui des initiatives communautaires, à la suite d'une décision du Conseil d'administration du PNUD de 1992 engageant l'Administrateur à poursuivre dans cette voie⁴⁴;

f) le Fonds international de développement agricole (FIDA) a publié une analyse très complète des causes et des conséquences de la pauvreté rurale dans le monde en 1992. Il est dit dans ce document que pour pouvoir disposer des services et des ressources nécessaires aux fins de la mise en valeur des ressources humaines il est indispensable de promouvoir la participation populaire, que celle-ci est à la fois l'une des fins du développement et un moyen d'assurer ce développement et qu'il est nécessaire d'instaurer un meilleur partenariat pour donner aux pauvres des zones rurales une place centrale dans le processus de développement⁴⁵;

g) un comité interorganisations sur le développement rural intégré en Asie et dans le Pacifique a lancé en 1988 un programme d'action de deux ans en vue de promouvoir le développement rural participatif dans la région. Des réunions ont été organisées en 1988 et 1989 pour évaluer les résultats des activités entreprises dans quatre pays au titre de ce programme et les enseignements qui en avaient été tirés⁴⁶;

h) le PNUD a distribué pour examen dans toute l'Organisation plusieurs documents de travail portant sur l'adoption de méthodes participatives aux stades des activités opérationnelles et de l'analyse⁴⁷. Ces documents ont été examinés notamment lors d'un atelier

⁴³ Oakley, Peter et al., Projects with people : The practice of participation in rural development, établi avec le concours financier de la FAO, de l'UNIFEM et de l'OMS, Bureau international du Travail, Genève, 1991.

⁴⁴ "The role of UNV in the 1990s: A community participation framework" et "Catalysing community-based resource management : Lessons from the local level", documents d'information soumis à la troisième Réunion intergouvernementale, Katmandou (Népal), ter-6 décembre 1991, VNU, PNUD, novembre 1991, et "Volontaires des Nations Unies", décision du Conseil d'administration du PNUD 92/35 du 26 mai 1992.

⁴⁵ The state of world rural poverty : An inquiry into its causes and consequences, par Jazairy, Idriss, Alamgir, Mohiuddin et Panuccio, Theresa, Fonds international de développement agricole, publié par New York University Press pour le compte du FIDA, New York, 1992.

⁴⁶ Participatory rural development in selected countries, Comité interorganisations du développement rural intégré en Asie et dans le Pacifique, organisation des Nations Unies, Bangkok, 1990.

⁴⁷ "Grassroots participation : Defining new realities and operationalizing new strategies", document de travail du PNUD, non daté, et

"Effective support of grassroots participation within large donor organizations", par Paula Donnelly-Roark, juin 1992.

du PNUD portant sur la participation à la base qui s'est tenu au Bangladesh en octobre 1992 et auquel ont pris part des fonctionnaires du siège et des bureaux extérieurs du PNUD ainsi que des experts extérieurs, parmi lesquels des représentants d'ONG;

i) les ONG, de leur côté, ont commencé à se préoccuper davantage d'accroître la participation populaire dans le contexte plus général du partenariat entre donateurs et ONG et ont procédé à l'évaluation de différents programmes⁴⁸;

j) un récent numéro de la revue publiée par le Réseau de gestion des ONG a mis en lumière les efforts individuels qui sont faits pour promouvoir la participation populaire, présentant les sources d'information sur la question, ainsi qu'une analyse de la nature et des responsabilités complexes des "animateurs" qui, "en première ligne" où ils sont placés, stimulent la volonté d'autosuffisance à la base dans le cadre d'actions collectives populaires en faveur du développement social⁴⁹.

56. Une dernière remarque importante à faire à propos de la programmation participative est qu'il s'agit foncièrement d'un mécanisme qui exige un effort des deux côtés. De même que les organismes multilatéraux doivent renforcer leur programmation par pays et lui donner un caractère plus participatif, les ONG doivent réexaminer leurs objectifs et leurs méthodes. Au lieu de servir simplement d'intermédiaires financiers et/ou d'intervenir uniquement au niveau des projets de base, il leur faut désormais envisager leurs activités dans une optique beaucoup plus stratégique. Autrement dit, elles doivent reconnaître la complexité des programmes de développement, s'efforcer de définir quel doit être leur rôle spécifique dans le cadre de ces programmes, chercher davantage à s'associer avec les gouvernements, les donateurs et les autres ONG et déterminer les objectifs et l'impact à long terme de leurs activités de développement et se concentrer sur ces derniers⁵⁰.

57. La Banque mondiale oeuvre déjà dans ce sens. Elle s'est employée à créer, dans divers pays, des fonds de développement social/économique ou des fonds d'investissement. Quelques-uns de ces fonds ont essayé d'encourager la planification stratégique interorganisations, qui est un des meilleurs moyens d'associer plus étroitement les ONG locales et les ONG spécialisées à la définition, la conception, l'examen préalable et l'exécution des programmes, et d'aider à la mise au point de "macro" politiques influant sur le développement du secteur non structuré. En Bolivie, le Fonds d'aide sociale d'urgence qui fonctionne depuis 1986 a

⁴⁸ Fernandez Myrada, Aloysius P., "NGOs in South Asia : People's participation and partnership", dans "Development alternatives", op. cit., pp. 39 à 49,

"Co-operation : Working toward partnership", chapitre 7, Brodhead et al., op. cit., pp. 119 à 141, et

Helping fisherfolk to help themselves : A study in people's participation, Bay of Bengal Programme for Fisheries Development, Affiliated East-West Press (P) Ltd., New Delhi, 1990.

⁴⁹ "The social animator : Catalyzing self-reliance", NGO Management, janvier-mars 1992, No 24, pp. 13 à 43.

⁵⁰ "Summary : Making a difference", chapitre 8, Brodhead et al., op. cit., pp. 145 à 156.

collecté environ 180 millions de dollars des Etats-Unis pour promouvoir le développement local grâce à des activités conçues et exécutées par les municipalités, des groupements locaux et des ONG. Ce Fonds a été le premier d'une série; on recense désormais plus de vingt programmes du même type qui, on l'espère, permettront aux organisations multilatérales, aux gouvernements et aux ONG de travailler ensemble de façon beaucoup plus systématique⁵¹.

2. Délégation de pouvoirs/décentralisation

58. La programmation participative constitue l'un des pivots des activités de développement social menées à la base avec les ONG. La délégation de pouvoirs/décentralisation en est un autre. Vu que l'on s'oriente de plus en plus vers des "programmes populaires" et des formules de partenariat sur le terrain, les organismes doivent mener des opérations mieux adaptées et d'un plus grand soutien au niveau des pays. Comme en témoigne l'importance accordée à la délégation de pouvoirs et à la décentralisation dans la résolution 44/211 de l'Assemblée générale et à l'exécution par des entités nationales, à la participation locale, etc. dans les deux récents rapports du CCI mentionnés plus haut, les représentants hors siège des organismes doivent désormais assumer de nouvelles responsabilités et fonctions importantes.

59. Pour pouvoir travailler avec les ONG et les groupes communautaires au niveau du pays, un certain nombre de conditions spéciales sont requises. Les représentants des organismes doivent :

a) connaître de façon générale les possibilités de participation à leurs programmes et les processus et mécanismes correspondants;

b) chercher à mieux comprendre la culture du pays dans lequel ils sont en poste, ainsi que les valeurs, les coutumes et les comportements de ses habitants, afin de pouvoir collaborer efficacement avec eux;

c) connaître non seulement les principaux responsables gouvernementaux qui s'occupent de leurs programmes, mais aussi les ONG et les réseaux d'ONG compétents ainsi que les mécanismes, politiques et textes juridiques régissant la collaboration entre les pouvoirs publics et les ONG;

d) mettre au point des méthodes qui leur permettent d'évaluer les compétences et les capacités des ONG autochtones avec lesquelles s'est instaurée une collaboration prometteuse, afin de les aider à renforcer ces capacités, et de se tenir informés des résultats effectivement obtenus dans le cadre des activités menées en commun;

e) établir des sources et des systèmes d'information susceptibles d'être mis en commun, étoffés et intégrés dans des stratégies et programmes conjoints, et exploiter les possibilités de mobilisation sociale et de diffusion d'informations dans la société;

f) étudier les possibilités de financement extérieur et conjoint, tant au niveau international qu'au niveau local, au profit d'activités de

⁵¹ Hennin, Christopher J., "NGOs inter-institutional strategic planning", communication présentée au séminaire sur les modes pratiques de coopération, organisé à Mauloff (Allemagne), du 21 au 24 mai 1991, par l'Institute of Cultural Affairs International.

collaboration dans le domaine du développement social (et les problèmes correspondants);

g) s'organiser en fonction de l'extension du champ géographique des activités de base qui, contrairement à la plupart des projets de coopération technique antérieurs centrés sur la capitale/le service administratif concerné, sont menées aux niveaux des villages, des petites villes et des districts sur l'ensemble du territoire national;

h) reconnaître qu'il leur faut consacrer beaucoup de temps à l'établissement et au maintien de relations personnelles et à l'instauration d'un dialogue permanent pour pouvoir bâtir des programmes de coopération pour le développement efficaces et les poursuivre durablement;

i) mettre au point un mécanisme opérationnel beaucoup plus souple et rationnel, en reconnaissant qu'avec les programmes sociaux participatifs on peut avoir besoin de davantage de temps pour définir les objectifs à atteindre et procéder aux ajustements nécessaires au fur et à mesure de leur déroulement, mais on peut avoir besoin aussi, à certains moments critiques, de bénéficier très vite d'un soutien décisif de l'organisme concerné (sans avoir à attendre pendant des mois le "feu vert" d'un siège mondial éloigné).

60. Toutes ces nouvelles tâches montrent que les organismes des Nations Unies _ doivent examiner attentivement si leurs bureaux de pays disposent d'effectifs suffisants et déterminer avec soin les compétences dont ils ont besoin pour pouvoir atteindre les nouveaux objectifs de la politique de développement et travailler en collaboration plus étroite avec les ONG. Certes, cette collaboration s'amorce à peine et dépend pour beaucoup, dans chaque pays, de l'attitude et des capacités des ONG et des pouvoirs publics. Qui plus est, les bureaux de pays des organismes, qui disposent d'effectifs restreints, ont déjà du mal à s'acquitter des multiples tâches qui sont les leurs aujourd'hui.

61. Quoi qu'il en soit, le manque de personnel pourrait être un obstacle sérieux à la mise en oeuvre de programmes plus efficaces à la base. Dans les huit pays où ils se sont rendus, les Inspecteurs ont constaté que la plupart des organismes faisaient maintenant de leur mieux pour déterminer les possibilités de collaboration avec les ONG, mais sans procéder encore de façon vraiment méthodique. Dans certains pays, les représentants résidents du PNUD et d'autres organismes ont conclu des accords de coopération opérationnelle particuliers avec les gouvernements et les ONG. Mais dans l'ensemble, le PNUD et les autres organismes se sentent toujours un peu "coincés" entre les pouvoirs publics et les ONG, n'ont que des contacts limités avec la communauté des ONG et n'ont pas encore trouvé le temps ou le moyen de mettre au point de nouvelles formules de partenariat plus efficaces avec elles.

62. A plus long terme, il faudrait agir essentiellement dans quatre directions pour faciliter les activités à la base et le partenariat avec les ONG au niveau national. Premièrement, dans les bureaux de pays de chaque organisme, il devrait y avoir un fonctionnaire spécialement chargé des relations avec les ONG et connaissant bien la question. Il faudrait également, dans une certaine mesure, encourager et habiliter ces bureaux à rechercher et exploiter les possibilités de coopération avec les ONG (sous réserve, encore une fois, de la nature et de la portée des activités menées par l'organisme en question dans le pays considéré et de l'attitude générale des pouvoirs publics et des ONG).

63. Il est particulièrement important, semble-t-il, qu'il y ait ne serait-ce qu'au bureau du coordonnateur résident ou du représentant

résident du PNUD un fonctionnaire spécialement chargé d'assumer les fonctions et de prendre les initiatives qui incombent à un agent de coordination. Les Inspecteurs ont constaté avec satisfaction que dans la plupart des pays où ils se sont rendus, il y avait déjà au bureau du PNUD un fonctionnaire qui travaillait activement et avec enthousiasme avec les ONG. Malheureusement, comme il s'agit souvent de jeunes fonctionnaires en détachement, la continuité de la collaboration avec les ONG n'est pas encore assurée.

64. Une autre façon de renforcer la collaboration avec les ONG au niveau des pays consiste pour chaque organisme à soutenir énergiquement le personnel qui se trouve sur place (et à aider les gouvernements et les ONG), de différentes façons - déclarations de principes, directives, procédures, information, nouvelles techniques, conclusions de travaux de recherche et appui opérationnel et technique direct. Des activités prometteuses sont en cours dans diverses organisations. Un échantillon de directives concernant la politique à suivre au niveau des pays est présenté dans la section suivante, et il sera question dans les chapitres V et VI de toute une série d'activités de soutien en cours ou prévues.

65. Troisièmement, pour que le personnel des Nations Unies comprenne mieux les caractéristiques des ONG et soit plus sensible à leurs préoccupations et aux possibilités de collaboration qu'elles offrent, il est essentiel de dispenser une formation aux fonctionnaires à tous les niveaux.

66. Quatrièmement, et c'est peut-être le plus important à long terme, il faut que les organismes établissent, en tenant compte des considérations qui précèdent, de nouveaux programmes d'ensemble qui puissent être appliqués de façon décentralisée en fonction de la situation de chaque pays. Ces programmes pourraient entraîner une intensification du partenariat entre les organismes et les ONG, aider les gouvernements et les ONG à collaborer plus étroitement et favoriser l'adoption d'approches intersectorielles dans le cadre des stratégies nationales de développement. Les programmes du PAM, du PNUD, de la FAO et des VNU sont présentés ci-après, et d'autres sont mentionnés dans les deux chapitres suivants.

67. Actuellement, selon les programmes opérationnels, l'accent est mis sur la délégation de pouvoir ou sur la décentralisation, ou encore sur les deux choses à la fois. Le PAM, par exemple, a décidé en décembre 1989 d'habiliter ses bureaux de pays à prendre l'initiative de projets de développement et d'opérations de secours de faible ampleur afin de toucher les couches pauvres de la population par le biais des ONG. Avec l'accord du gouvernement du pays bénéficiaire, les représentants du PAM peuvent financer des vivres à hauteur de 200 000 dollars des Etats-Unis pour les projets de développement exécutés par les ONG et à hauteur de 50 000 dollars des Etats-Unis pour les opérations de secours. Les directives se résument à une procédure toute simple permettant de conclure rapidement avec les ONG des accords mutuellement avantageux en vue d'accroître l'efficacité des projets. Elles reconnaissent que les fonctionnaires nationaux sont les mieux placés pour déterminer à quel moment cette association est judicieuse et profitable et quelles sont les organisations auxquelles il vaut mieux faire appel⁵².

⁵² "Guidelines relating to delegation of authority to directors of operations/area directors to initiate small-scale development activities and emergency responses through NGOs", WFP/PO/169 du 4 décembre 1989.

68. Le programme du PNUD "Associés pour le développement" fait partie de ces programmes qui reposent à la fois sur la délégation de pouvoirs et sur la décentralisation. En 1990, les représentants résidents du PNUD dans 60 pays étaient en mesure de fournir un appui financier direct à des activités menées par les ONG, jusqu'à concurrence de 25 000 dollars des Etats-Unis par pays. Entre 1988, année où le programme a débuté, et 1990, plus de 400 subventions ont été versées essentiellement pour financer des activités de développement de type participatif au niveau communautaire. En 1990, le PNUD a évalué les points forts et les points faibles de ce programme et recommandé des mesures pour le renforcer et adopter, dans chaque pays concerné, des stratégies opérationnelles pluriannuelles établies en commun⁵³.

69. Plusieurs de ces recommandations ont été adoptées pour la deuxième phase du programme (1992-1996), approuvée en juillet 1992. Au cours de la période 1992-1993, le programme sera appliqué dans 73 pays en développement et le montant des ressources allouées devrait être de l'ordre de 60 000 dollars par pays. Pour que l'on puisse planifier à plus long terme les activités et les poursuivre durablement, les allocations de fonds aux communautés et aux ONG se feront, pendant la deuxième phase, sur une base pluriannuelle, sous réserve des résultats de l'évaluation du programme qui sera effectué au début de 1994 et des ressources disponibles⁵⁴.

70. Il y a longtemps que l'UNICEF a confié à ses bureaux extérieurs le soin de concevoir la programmation par pays. Dans les 127 pays en développement où l'UNICEF est présent, c'est aux bureaux extérieurs et à eux seuls qu'incombe la tâche d'effectuer avec le gouvernement tous les cinq ans une analyse de la situation sur la base de laquelle le programme de pays quinquennal est ensuite établi et soumis au Conseil d'administration de l'UNICEF pour adoption. Certes la mesure dans laquelle les ONG sont associées à l'analyse et à l'exécution des programmes de pays financés par l'UNICEF varie considérablement, mais il n'en reste pas moins que le processus de programmation de cet organisme facilite leur participation. Si elle constitue l'un des meilleurs exemples de mobilisation à l'échelle d'un pays, l'expérience brésilienne, dont il a été question dans la section précédente, n'est pas unique. L'UNICEF espère que la souplesse que donne cette décentralisation et les contacts étroits qu'elle permet d'établir avec les ONG locales continueront de faciliter le renforcement de la coopération entre les ONG et les gouvernements.

71. La FAO a mis au point un programme intitulé "La forêt, les arbres et l'homme" doté d'un budget annuel de quelque 2,5 millions de dollars des Etats-Unis. Ce programme fait appel à des fonds d'affectation spéciale pour financer des activités expérimentales et étudier de nouvelles idées; quant à son mode de gestion, il fait une large place au dialogue et repose sur un mécanisme d'évaluation et de recentrage permanent. Le programme dont le but général est d'améliorer les conditions de vie des pauvres, dans les zones rurales en particulier, grâce à une gestion des arbres et autres ressources forestières fondée sur l'initiative personnelle, entend fournir de nouvelles méthodes pour promouvoir la participation populaire, le renforcement du cadre institutionnel, des

⁵³ The UNDP/NGO Partners in Development Programme 1988-1990: The view from the field and an analysis and evaluation, PNUD, New York, octobre 1990.

⁵⁴ "Associés pour le développement : projet INT/92/104; Associés pour le développement, phase 2 (APD II) 1992-1996", Division des ONG, PNUD, New York.

modes d'exécution plus participatifs et la diffusion et l'échange d'informations. II cherche à associer à cette tâche non seulement les gouvernements et les organismes d'aide, mais aussi et surtout les 40 000 ONG qui, à travers le monde, s'occupent de sylviculture et des questions environnementales liées aux forêts. La phase II du programme a débuté en 1991. Actuellement, plus de 3 000 organisations, institutions et particuliers disséminés dans plus de 100 pays y participent. On a en outre, dans le cadre de ce programme, fait un gros effort de décentralisation pour donner des pouvoirs de décision beaucoup plus grands aux gouvernements, ONG et groupes ruraux qui y sont associés, et leur apporter un appui plus systématique⁵⁵.

72. Le Programme des Volontaires des Nations Unies, pour sa part, assure la gestion du Programme de développement participatif qui vise à atténuer la pauvreté en amenant les communautés à participer plus activement à des initiatives locales d'auto-assistance. Depuis le début des années 80, un millier de volontaires DDS (Service de développement national) ont servi dans 35 pays d'Afrique, d'Asie et du Pacifique Sud. Recrutés parmi les membres des ONG de la région, ils vivent et travaillent au sein de la communauté où ils mettent à profit non seulement leurs connaissances pragmatiques - par exemple dans le domaine de l'élevage ou des soins de santé primaire - mais aussi et surtout le savoir-faire qu'ils ont acquis pour promouvoir un mode d'organisation communautaire et faire bénéficier la communauté en question des expériences réussies qui ont été faites à la base. Une récente évaluation des résultats obtenus dans le cadre du programme DDS met en lumière notamment les efforts déployés pour transformer le programme depuis la base - constituée par les communautés locales - jusqu'au sommet en un mécanisme d'apprentissage du développement participatif solide et pragmatique⁵⁶.

3. Directives

73. Comme on l'a déjà signalé, il est important pour aider le personnel qui travaille sur le terrain avec les ONG de publier des déclarations de principes et des directives au sujet des activités opérationnelles et de "tirer les leçons" de ces activités. De nombreux exemples de documents directifs de ce type sont présentés dans les chapitres suivants. Dans la présente section, nous examinerons les différentes démarches suivies à cet égard par six organismes de financement.

74. A la Banque mondiale il existe une directive opérationnelle relativement succincte, qui indique aux fonctionnaires travaillant avec les ONG les grandes lignes qu'ils doivent suivre, sans perdre de vue la nécessité de consulter les gouvernements des pays membres concernés et de prendre en considération leurs politiques. Cette directive définit et classe les ONG en précisant leurs points forts et leurs points faibles, suggère diverses façons de les associer aux activités bénéficiant de l'appui de la Banque et énonce les principes à suivre à cet égard, et présente un certain nombre de considérations concernant les achats et les

⁵⁵ "Rapport final de la première consultation d'experts FAO/SIDA sur la forêt, les arbres et l'homme", Rome, 13-17 mars 1989, FAO 1989, et Le programme de la FAO "La forêt, les arbres et l'homme", communiqué de presse de la FAO, janvier 1992.

⁵⁶ "Des hommes et des femmes en aident d'autres : programme de développement participatif des Volontaires des Nations Unies", VNU, Genève, et DDS : Une stratégie pour le développement humain dans les communautés africaines, Service de développement national, VNU/PNUD, octobre 1991.

paiements, l'établissement de rapports et les responsabilités des départements géographiques et autres services⁵⁷.

75. Le PAM a procédé graduellement en se fondant sur l'expérience. A la fin de 1988, le Directeur exécutif a fait valoir au personnel hors siège qu'il était important de collaborer plus activement avec les ONG, et une enquête a été entreprise pour faire le point de la coopération sur le terrain et établir des directives à ce sujet. Dans un mémorandum publié l'année suivante, les bureaux de pays ont été informés des caractéristiques générales de cette coopération telles qu'elles se dégageaient de l'enquête effectuée : fréquence de la coopération avec les ONG, types d'ONG avec lesquelles le PAM travaille et types d'activités menées avec elles, mécanisme de coopération, évaluation de l'intérêt et du degré de qualité de cette collaboration et des possibilités qui s'offrent à cet égard, points de vue des gouvernements et conclusions générales⁵⁸. Le PAM a par la suite délégué des pouvoirs à ses bureaux extérieurs pour qu'ils puissent entreprendre de leur propre initiative des petits projets avec des ONG, élaboré des directives au sujet d'aspects particuliers de la coopération et des accords types relatifs aux projets et publié des directives concernant les activités spéciales menées en collaboration avec les ONG, comme l'aide aux victimes du SIDA et les programmes d'enseignement à l'intention des enfants des rues et des enfants qui travaillent.

76. L'ampleur et la complexité de ses programmes et le fait qu'il a depuis longtemps abondamment recours aux ONG pour en assurer l'exécution ont amené le HCR à établir des directives très détaillées sur la question. Son Manuel révisé concernant les programmes et les projets traite de la collaboration opérationnelle avec les ONG aux stades de la planification, de la programmation et de l'exécution, de la surveillance, de l'établissement de rapports, de l'évaluation et de la vérification des comptes et des activités sectorielles et de l'appui opérationnel. On trouve aussi dans ce manuel des plans et clauses types pour la conclusion d'accords subsidiaires relatifs aux projets. Par ailleurs, étant donné que sa coopération avec les ONG déborde désormais largement le cadre de la sous-traitance, le HCR a travaillé avec des "collectifs" d'ONG établis à Genève à l'élaboration de nouvelles directives générales en vue de l'instauration d'une coopération plus large avec les ONG dans le cadre à la fois des activités opérationnelles et des activités de plaidoyer, directives qui font actuellement l'objet d'une vaste diffusion⁵⁹.

77. Outre de nouvelles directives concernant la programmation dont il a déjà été question, le FNUAP a publié un document que la plupart des organismes des Nations Unies devront à leur tour établir. Il s'agit des principes directeurs concernant "l'exécution nationale" réclamés par

⁵⁷ "Operational directive 14.70: Involving non governmental organizations in Bank-supported activities", World Bank Operational Manual, 28 août 1989.

⁵⁸ "Report on the results of the survey on WFP/NGOs cooperation at country office level", WFP/PO/163 du 10 octobre 1989.

⁵⁹ UNHCR Manual, chap. 4 (Rev.2), "Programme and project management", novembre 1991,

"Partenariat entre le HCR et les ONG - Document de référence sur les relations entre le HCR et les ONG : Résultats des consultations mondiales conjointes de 1991", Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, février 1992, Genève, et

"Partenariat entre le HCR et les ONG", UNHCR/IOM/18/92 et UNHCR/FOM/19/92, documents publiés, l'un et l'autre, en février 1992.

l'Assemblée générale et le Conseil d'administration du PNUD. En mars 1992, le Conseil d'administration du FNUAP était saisi d'un rapport dans lequel le Directeur exécutif exposait les initiatives qu'il avait prises pour promouvoir l'exécution nationale et rendait compte de l'expérience que le FNUAP avait acquise dans ce domaine ainsi que des progrès réalisés en vue d'une meilleure utilisation des capacités nationales, des principaux obstacles rencontrés et des mesures spécifiques qu'il était en train de prendre pour encourager de nouveaux progrès avant de présenter les directives générales et opérationnelles concernant l'exécution nationale⁶⁰.

78. Afin de travailler plus étroitement avec les ONG, le FIDA a mis sur pied en 1987 un programme de coopération élargie (PCE) avec ces dernières. Ce programme consiste à promouvoir des activités pilotes - mise à l'essai de nouvelles techniques à l'intention des pauvres, de nouvelles formules institutionnelles, de programmes de formation, etc. - qui, toutes, sont susceptibles de déboucher sur la réalisation d'investissements par le FIDA ou l'octroi d'un appui à des projets en cours. Le Président du FIDA qui peut approuver le versement de subventions jusqu'à concurrence de 75 000 dollars des Etats-Unis, a établi les procédures pratiques à suivre pour lancer un projet ou attribuer une subvention, pour définir les spécifications des propositions de projets et pour superviser l'exécution des projets et les mener à bonne fin et a fixé les règles administratives correspondantes⁶¹.

79. Les premières directives du PNUD concernant le renforcement de la collaboration avec les ONG remontent à 1975. Si les notions d'exécution par les gouvernements et d'exécution par des entités nationales datent de la même époque, ces dernières années le PNUD a consacré beaucoup de temps à l'élaboration de nouvelles directives pour tenir compte des modifications profondes que son Conseil d'administration et l'Assemblée générale lui avaient demandé d'apporter aux principes régissant ces modalités et aux procédures opérationnelles correspondantes. Vu l'augmentation rapide dans les années 80 du nombre de projets exécutés par les gouvernements, de gros efforts ont été faits pour institutionnaliser cette modalité et améliorer la surveillance et la qualité des programmes⁶², comme en témoigne la publication en 1991 d'une nouvelle version du Manuel des programmes et projets dont la partie consacrée à l'exécution par les gouvernements a été considérablement remaniée⁶³.

80. Dans le même temps, un rang de priorité de plus en plus élevé a été accordé à l'exécution par des entités nationales, modalité moins restrictive que l'exécution par les gouvernements. En 1991, l'Administrateur du PNUD a présenté un plan général pour promouvoir cette

⁶⁰ "Principes directeurs concernant l'exécution nationale : rapport du Directeur exécutif", document du PNUD DP/1992/29 du 2 mars 1992.

⁶¹ "Rapport sur l'état d'avancement du Programme de coopération élargie FIDA/ONG (PCE)", document du FIDA EB91/42/R21 du 28 février 1991 et "Procédures opérationnelles à suivre pour appliquer le Programme de coopération élargie FIDA/ONG (PCE)", non daté.

⁶² "Exécution par des entités nationales : Rapport de l'Administrateur", document du PNUD DP/1991/23 du 13 mai 1991, p. 2 à 4.

⁶³ "Modalités d'exécution des projets : exécution par les gouvernements", troisième partie, chap. V, section 30 503, Manuel des programmes et projets du PNUD, Rev. 1, mai 1991, 71 pages.

modalité⁶⁴. Le Conseil d'administration a prié l'Administrateur de formuler, en consultation avec les organismes et les gouvernements, des directives concernant l'assistance à fournir aux gouvernements pour qu'ils définissent et appliquent des stratégies de renforcement des capacités nationales, les rôles respectifs du PNUD, des organismes et des gouvernements bénéficiaires dans le cadre de la procédure d'exécution par des entités nationales, envisagée sous tous ses aspects, et l'application aux fins de l'exécution par des entités nationales de nouveaux arrangements relatifs à l'appui technique⁶⁵. En 1992, l'Administrateur a établi un rapport intérimaire récapitulant les diverses directives mises au point et les procédures en cours pour les tester sur le terrain avant de les réviser⁶⁶.

81. Les Inspecteurs estiment qu'il faut aller plus loin. Les directives susmentionnées prévoient implicitement l'établissement avec l'appui du PNUD d'une coopération avec les ONG locales mais il est rare qu'elles fassent expressément mention des ONG et de leurs caractéristiques et besoins opérationnels. Les directives du PNUD concernant les ONG qui sont exposées dans une circulaire de 1987 et dans le Manuel général publié en 1988⁶⁷ sont pertinentes. Toutefois, vu les multiples initiatives qui ont été prises sur le plan des politiques générales, l'expérience acquise, les nouvelles approches adoptées et, plus généralement, tous les faits nouveaux qui, comme on l'a vu dans le présent rapport, se sont produits depuis leur adoption, une actualisation s'impose. Conformément à la décision dans laquelle, en 1992, le Conseil d'administration du PNUD a prié l'Administrateur de "promouvoir énergiquement" le renforcement de la capacité nationale d'exécution des programmes/projets⁶⁸ les Inspecteurs recommandent que le PNUD élabore, en consultation avec les autres organismes et les gouvernements, de nouvelles directives plus précises au sujet de la coopération opérationnelle avec les ONG afin que cette coopération qui représente un aspect important de l'exécution par des entités nationales puisse se développer et être le plus efficace possible.

B. Relations entre les gouvernements des pays bénéficiaires et les ONG

82. Les relations entre les ONG et les gouvernements sont marquées par une extrême diversité (comme d'ailleurs presque tout ce qui concerne les ONG). Ces relations varient non seulement d'un pays à l'autre mais aussi dans un même pays, selon le secteur considéré et selon que l'on se place au niveau local, régional ou national. Si certaines ONG participent depuis longtemps à la prestation de services sociaux et à des programmes de développement avec les pouvoirs publics, d'autres sont toutes nouvelles. Les gouvernements et les ONG peuvent entretenir des relations opérationnelles très fructueuses ou avoir, au contraire, des rapports

⁶⁴ "Exécution par des entités nationales", op. cit., p. 5 à 15.

⁶⁵ "Exécution par des entités nationales", décision du Conseil d'administration 91/27 du 21 juin 1991.

⁶⁶ "Exécution nationale : rapport de l'Administrateur", document du PNUD DP/1992/21 du 27 avril 1992.

⁶⁷ "Co-operation with NGO's and grassroots approaches to development", 1ère partie, chap. V, section 10 501, Manuel des programmes et projets du PNUD, Rev. 0, février 1988, 7 pages.

⁶⁸ "Exécution nationale et dépenses d'appui des Organisations", décision du Conseil d'administration du PNUD 92/22 du 26 mai 1992, par. 3.

conflictuels et empreints de méfiance. Les gouvernements peuvent collaborer avec les ONG conformément à des principes et des procédures bien définis mais ils peuvent aussi ne guère prêter attention à ce que font ces dernières.

83. Les organismes des Nations Unies sont quelque peu désorientés par tant de diversité. Ils ont pour mandat d'abord et surtout de collaborer avec les gouvernements des pays Membres et d'appuyer leurs programmes de développement. Mais voilà maintenant qu'on les presse aussi de promouvoir énergiquement la participation populaire et le renforcement du cadre institutionnel, de multiplier les "programmes populaires" et de travailler davantage avec les ONG en respectant leur indépendance. Les organismes savent déjà fort bien qu'amener les gouvernements et les ONG à collaborer plus étroitement risque de ne pas être une tâche facile. Mais ils sont aussi tout à fait conscients des effets extrêmement positifs que ce partenariat peut avoir sur le développement.

84. Il ressort de ce qui précède que les organismes des Nations Unies et leur personnel hors siège doivent se préoccuper davantage des relations entre les gouvernements et les ONG et du rôle qu'ils peuvent et doivent jouer pour favoriser cette collaboration. L'expérience dans ce domaine est encore très limitée et les choses n'évoluent que très lentement. Il serait très utile, semble-t-il, que tous les organismes examinent ce qu'ils ont fait jusqu'ici sur ce plan et se fassent part des enseignements qu'ils en tirent en vue d'oeuvrer plus activement au renforcement de cette coopération tripartite.

85. Un récent article⁶⁹ récapitule les principales mesures qu'un gouvernement ou un ministère responsable d'un secteur particulier peut prendre pour donner un cadre opérationnel cohérent et précis à la coopération avec les ONG qui, souvent, est régie par une mosaïque de règles et d'accords toujours plus nombreux, adoptés au gré des circonstances.

a) Inventaire. Il faut d'abord rassembler des renseignements sur le champ et l'ampleur des activités des ONG, ce qui n'est pas toujours facile.

b) Situation actuelle. Quel rôle les ONG jouent-elles ? Où sont-elles implantées ? Qui desservent-elles ? Comment sont-elles financées ? Coopèrent-elle bien avec d'autres organisations ?

c) Avantage comparatif. C'est là la tâche la plus difficile : il s'agit de déterminer dans quels domaines d'activité (secours d'urgence ou prestation de services sociaux dans les zones rurales par exemple) les ONG en général et certaines ONG en particulier sont plus efficaces que les services gouvernementaux.

d) Politiques possibles. Les pouvoirs publics devraient-ils fournir un appui accru aux ONG en général ou à certaines d'entre elles ? Les contrôler par le biais de la réglementation ? Confier aux ONG l'exécution de tâches assumées par le secteur public ou l'inverse ? Associer plus étroitement les ONG à la formulation des politiques gouvernementales ou l'inverse ?

⁶⁹ Green, Andrew et Matthias, Ann, "How should governments and NGOs work together?", dans "Non-governmental organizations in development", The Health Exchange, avril/mai 1992, p. 7.

e) Moyens d'action. Pour intensifier la collaboration le gouvernement a-t-il recours aux moyens suivants et, dans l'affirmative, sont-ils efficaces ? Dons ou subventions, fournitures, dégrèvements fiscaux, formation, procédures d'enregistrement et d'établissement de rapports, mécanismes d'inspection et de coordination, réglementation des échanges et contrôle de l'aide, présence de représentants des pouvoirs publics au sein des instances des ONG ou présence de représentants des ONG au sein des conseils ou comités gouvernementaux, contrats.

86. D'autres analyses permettent de compléter ce tableau schématique et il semble que l'on puisse en dégager certaines constantes.

a) Une conférence tenue en Equateur en 1989 et des études de cas consacrées à l'action concertée à entreprendre pour promouvoir le développement de micro-entreprises en Amérique latine ont conclu qu'une des tâches cruciales des pouvoirs publics était d'intégrer d'autres institutions dans une stratégie nationale. De leur côté, les ONG devaient absolument renforcer leur assise financière et leur capacité de gestion pour pouvoir exécuter les programmes en tant qu'intermédiaires⁷⁰.

b) Les participants à une conférence qui s'est tenue en Allemagne en 1990 ont conclu que les relations entre les pouvoirs publics et les ONG devraient prendre la forme d'un partenariat garantissant les droits des partenaires et spécifiant leurs responsabilités respectives. Les gouvernements doivent établir un cadre juridique précis, des procédures d'enregistrement et de réparation efficaces et un mécanisme permettant d'associer les représentants des ONG à la formulation des politiques grâce à des consultations régulières. Les ONG, de leur côté, doivent se regrouper au sein de "collectifs", pour pouvoir participer utilement à l'élaboration des politiques, exposer clairement leurs vues et leur rôle et rendre compte aux populations locales qu'elles représentent de l'emploi des fonds et de leur action. Pour cela il leur faut devenir plus stable financièrement, renforcer leur gestion et intensifier les échanges d'informations entre elles. Lors d'une conférence qui s'est tenue en 1991, de nouvelles idées ont été émises au sujet de la marche à suivre pour organiser le secteur des ONG, promouvoir le partenariat et recenser et éliminer les différents facteurs qui y font obstacle⁷¹.

c) En 1990 a été publiée une étude de cas dressant le bilan des trois premières années du processus de négociation pluriannuel engagé par la Banque mondiale en vue de la création d'un fonds d'investissement social au Guatemala. La conclusion de cette étude est qu'en dépit de leur bonne volonté, des gros efforts qu'elles ont consentis et de toutes leurs compétences, les différentes parties auraient pu faire plus. La Banque devrait essayer de ménager encore plus les susceptibilités et être encore plus attentive aux aiguillons et aux freins que comporte le processus. Les gouvernements devraient se garder d'exercer un contrôle politique excessif et commencer par nouer des relations de travail de base avec les ONG opérant sur place avant de se lancer dans une entreprise aussi ambitieuse que la création d'un fonds. Enfin, répétons-le - et c'est

⁷⁰ The critical connection : Governments private institutions and the informal sector in Latin America, publié par Katherine Stearns et Maria Otero, ACCION International, Monograph Series No. 5, Washington, D.C., août 1990.

⁷¹ "Creating national framework and policy processes for government-NGO-Donor cooperation : Process documentation of seminar", 15-18 mai 1990, et "Practical modes of cooperation : Process documentation of seminar", 21-24 mai 1991, institute of Cultural Affairs International, Mauloff (Allemagne).

peut-être le plus important - les ONG doivent améliorer leur mode d'organisation, leur administration et leurs relations avec les gouvernements afin de permettre aux groupes de la population à faible revenu de devenir des agents de leur propre développement, efficaces, bien informés et désireux de coopérer⁷².

87. L'Asie est peut-être, de toutes les régions, celle qui a le plus d'expérience des mouvements de base et des activités des ONG et celle où l'on a le plus cherché à instaurer une collaboration entre les pouvoirs publics et les ONG. Aux Philippines, par exemple, de nombreuses mesures positives ont déjà été prises. Un atelier national a été organisé en 1989 pour encourager une plus grande participation populaire et un véritable dialogue au sujet de la stratégie à appliquer dans les secteurs clés du développement⁷³. La même année, le gouvernement a adopté des directives concernant la collaboration avec les ONG - elles traitent de diverses questions : accréditation, exonérations fiscales, appui financier, mesures d'incitation et mécanismes de coordination⁷⁴ - et un code d'éthique appelé à régir cette collaboration a été mis en chantier. Les pouvoirs publics ont publié un répertoire qui recense plus de 2 000 ONG et groupes privés ainsi que les services de l'administration s'occupant des ONG⁷⁵ et un guide à l'intention des organismes bénévoles nationaux et internationaux opérant aux Philippines⁷⁶. En outre, un autre atelier national réunissant des représentants des pouvoirs publics et des ONG et consacré à la participation populaire au développement rural a eu lieu en 1990⁷⁷ et dix réseaux nationaux d'ONG ont organisé pour la première fois, en décembre 1991, un congrès national des ONG auquel ont participé environ 799 représentants⁷⁸.

88. La CESAP s'est employée à promouvoir la collaboration en Asie. En décembre 1990, elle a organisé un séminaire sur la coopération entre les gouvernements et les ONG au cours duquel ont été présentées des études générales sur la promotion et l'amélioration de la collaboration et des

⁷² Steps toward a social investment fund : Negotiations involving nongovernmental organizations. Government of Guatemala and the World Bank. PACT (Private Agencies Collaborating Together), août 1990.

⁷³ Promoting government/NGO/donor development partnerships in the Philippines : Report of the UNDP/FAO/ANGOC national workshop on NGO involvement in grassroots development, Tagaytay (Philippines), 9-11 mars 1989, ANGOC, manille, 1989.

⁷⁴ "Guidelines for government organization and non-government organization (GO-NGO) collaboration", National Economic and Development Authority,]Board Resolution No 2 (S. 1989).

⁷⁵ Directorv of non-government organizations in the Philippines, République des Philippines, National Economic and Development Authority, non daté.

⁷⁶ Volunteer service manual : A guide to volunteer work in the Philippines, République des Philippines, Philippine National Volunteer Service Co-ordinating Agency (PNVSCA), National Economic and Development Authority, non daté.

⁷⁷ Project formulation for people's participation in rural development activities : A government-NGO national workshop report, 7-9 novembre 1990, Tagaytay (Philippines), ANGOC, Manille, 1992.

⁷⁸ 1st National NGO Congress : Proceedings, Diliman, Quezon, 4 décembre 1991, Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO), Quezon.

rapports analysant la coopération entre le gouvernement et les ONG dans 14 pays de la région⁷⁹. Dans une autre publication, la CESAP cite le Plan d'action de Jakarta sur la mise en valeur des ressources humaines, examine les rôles respectifs des ONG et des gouvernements et présente des éléments et des mécanismes pour l'adoption d'une demande coordonnée⁸⁰.

89. Ce qu'a entrepris l'OIT dans ce domaine constitue un excellent exemple d'action de grande ampleur pour faciliter la collaboration. Au cours des années 80 cette organisation s'est employée à rapprocher les associations de femmes des zones rurales jouant un rôle actif et les gouvernements désireux de toucher cette catégorie de la population, à rechercher avec les deux groupes des formules permettant d'assurer à ces femmes un emploi et un revenu et à renforcer les réseaux et les communications avec la participation de ces associations au niveau national et sous-régional. Si ce projet n'a pas encore produit tous ses effets sur le plan économique, on a pu constater qu'il avait permis de renforcer sensiblement les capacités organisationnelles des femmes des zones rurales, qu'il avait induit d'importants travaux de recherche orientés vers l'action et qu'il constituait un bon modèle pour les nouveaux projets que l'OIT était en train d'exécuter⁸¹.

90. Dans un document de travail, la Banque mondiale a passé en revue les projets qu'elle avait entrepris dans le passé avec la participation d'ONG et étudié les moyens d'améliorer sa collaboration avec cette catégorie d'organisations. Constatant que dans l'ensemble elle n'avait pas suffisamment fait appel aux ONG, elle a conclu qu'il lui fallait s'efforcer d'établir entre les gouvernements et les ONG des liens institutionnels qui prolongent et complètent les capacités gouvernementales. La Banque mondiale reconnaît dans ce document qu'il existe dans ce domaine des susceptibilités et des antagonismes dont il faut tenir compte, mais elle fait valoir finalement que même s'il existe peu d'exemples de collaboration totale, certains des projets qu'elle a entrepris récemment montrent que l'attitude des gouvernements à l'égard des ONG est en train de changer⁸².

91. Dans un autre document de travail, la Banque mondiale examine les atouts et les points faibles des ONG pour assurer la prestation de services de santé dans l'Afrique subsaharienne, puis envisage différentes mesures constructives - statut juridique, surveillance des pouvoirs publics, subventions de l'Etat, consortiums sectoriels et structures décentralisées - pour resserrer les liens entre les gouvernements et les ONG. Dans ce document, la Banque mondiale se demande si les gouvernements

⁷⁹ Government-NGO cooperation in social development • Proceedings of the Seminar on Cooperation between Government Agencies and Non-governmental Organizations in the Planning and Delivery of social Services, 4-11 décembre 1990, Hong Kong, Organisation des Nations Unies, CESAP, New York, 1991.

⁸⁰ Enhancement of cooperation between governments and non-governmental organizations for human resources development, op. cit.

⁸¹ Employment opportunities for rural women through organization, Programme concernant les femmes des zones rurales, Service des politiques rurales de l'emploi, Bureau international du Travail, Genève, 1989.

⁸² Salmen, Lawrence F. et Eaves, A. Paige, "World Bank work with nongovernmental organizations", PPR Working Papers, WPS 305, Banque mondiale, Département des économies nationales, décembre 1989.

peuvent se permettre de continuer à pratiquer une politique de "laisser-faire" à l'égard des ONG et si les ONG elles-mêmes sont conscientes du rôle accru qu'elles peuvent jouer aux stades de l'élaboration et de l'exécution des politiques dans le cadre de systèmes nationaux de santé décentralisés. D'après la Banque mondiale, les donateurs doivent, de leur côté, aider les institutions en cause en proposant des solutions originales qui permettent de mettre en valeur les points forts des ONG, au lieu d'utiliser uniquement ces organisations pour acheminer les fonds⁸³.

92. Dans son rapport de 1992 sur le pays les moins avancés, la CNUCED a consacré tout un chapitre au rôle des ONG dans ces pays. Elle y examine le contexte général dans lequel s'inscrivent les activités de développement des ONG et les grandes questions correspondantes, les rapports entre les ONG et les gouvernements et les relations institutionnelles et financières entre les ONG internationales et les ONG nationales et demande que l'on s'efforce de créer un climat de plus grande confiance entre les gouvernements, les donateurs et les ONG en amenant les ONG (ainsi que les gouvernements et les donateurs) à assumer une obligation redditionnelle accrue, en renforçant le cadre des ONG et en améliorant la coordination entre ces dernières. Elle propose également un certain nombre de mesures de soutien que les gouvernements des pays les moins avancés et les donateurs pourraient prendre pour associer plus efficacement les ONG aux efforts de développement national⁸⁴.

93. La FAO a aidé les gouvernements d'un certain nombre de pays membres à établir des services de liaison avec les ONG. En Ethiopie, par exemple, le service de liaison avec les ONG mis en place au Ministère de l'agriculture sert de point de contact pour les ONG étrangères désireuses d'appuyer des activités de développement rural dans le pays mais ce n'est pas tout; ce service a également joué un rôle prépondérant dans la formation de membres d'ONG et de fonctionnaires du Ministère de l'agriculture aux méthodes de développement de type participatif.

La FAO répond aussi aux demandes des ONG nationales qui sollicitent son appui pour entrer en communication avec les gouvernements et les consulter au sujet des politiques de développement rural. En janvier 1993 par exemple elle a aidé la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS) à organiser une réunion nationale au cours de laquelle des associations paysannes venues de tout le pays ont discuté avec des représentants du gouvernement et des principaux donateurs de leur analyse de l'impact de l'ajustement structurel sur l'agriculture traditionnelle et de ce qu'ils proposaient de faire à ce sujet. Une étude de cas consacrée à ce projet d'assistance qui offre un exemple de collaboration d'un nouveau genre entre la FAO et les ONG est en préparation.

94. Les directives de programmation du FNUAP dont il a été question plus haut montrent comment un organisme peut intégrer les impératifs de collaboration entre les gouvernements et les ONG dans ses directives

⁸³ DeJong, Jocelyn, "Non-governmental organizations and health delivery in Sub-Saharan Africa", PRE Working Papers, WPS 708, Banque mondiale, Département de la population et des ressources humaines, juin 1991.

⁸⁴ "Le rôle des organisations non gouvernementales dans les pays les moins avancés", chapitre VI, Les pays les moins avancés : rapport de 1992, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Organisation des Nations Unies, New York, 1993, p. 217 à 233.

opérationnelles. Il faut d'abord déterminer la nature et l'importance des mesures prises par les gouvernements à l'égard des ONG, le rôle et la contribution des ONG et les domaines et mécanismes de collaboration correspondants. Il faut ensuite, dans le cadre de l'analyse des programmes, voir comment le gouvernement et les autres entités nationales perçoivent les ONG et travaillent effectivement avec elles et en quoi consiste la collaboration fournie par les ONG et préciser les domaines particuliers dans lesquels une collaboration est possible avec les pouvoirs publics. Il faut en dernier lieu recenser les obstacles qui entravent l'action des ONG et mettre au point une stratégie globale bien coordonnée pour appuyer le développement des activités des ONG, y compris, notamment, des initiatives avec d'autres donateurs⁸⁵.

95. Enfin, le PNUD a fait de très gros efforts pour se rapprocher des ONG autochtones et encourager les gouvernements à collaborer davantage avec elles. En Afrique, depuis 1989, des services consultatifs sont fournis dans le cadre d'un projet régional visant à faciliter le dialogue entre les ONG, les gouvernements et les bureaux locaux du PNUD, accroître les capacités de gestion des consortiums d'ONG et appuyer la collecte et l'échange d'informations sur les activités des ONG⁸⁶. Actuellement les gouvernements et ONG de 33 pays africains bénéficient de ces services, auxquels il faut ajouter des consultations au niveau national et un atelier régional. Des ateliers ont été également organisés en Asie, dans les Etats arabes, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Un grand projet régional visant à renforcer les ONG opérant dans les Etats arabes et à leur assurer un appui plus large est en préparation.

C. Relations entre les ONG du Sud et les ONG du Nord

96. Nouer des relations opérationnelles avec les ONG et aider les ONG et les gouvernements à travailler ensemble sont des tâches essentielles pour les organismes des Nations Unies. Mais il importe aussi de savoir comment évoluent le rôle des ONG du Nord et des ONG du Sud et leurs relations.

97. Comme on l'a vu dans les chapitres introductifs, les ONG qui à l'origine n'avaient qu'une part modeste dans l'effort de développement et se bornaient à fournir des services (distribution de secours alimentaires en cas de famine, aide à l'enfance, éducation) sont devenues dans les années 80 d'importants partenaires de développement, élargissant leur champ d'action dans ce domaine. Toutefois les résultats globalement décevants des activités de développement à travers le monde ont amené les ONG du Nord à s'inquiéter du faible impact de leurs petits projets très dispersés et ont mis en évidence la nécessité d'une interaction beaucoup plus étroite avec les nouvelles ONG du Sud. Un gros effort a donc été entrepris pour substituer aux anciennes relations donateurs-bénéficiaires un nouveau partenariat entre les ONG du Sud et celles du Nord. Le partenariat qui vise à établir un lien entre les activités menées à la base et les questions de macro-politique suppose, des deux côtés, une orientation plus stratégique et programmatique, le renforcement de la participation, des capacités et des institutions locales et

⁸⁵ Guidelines for programme review and strategy development (PRSD), op. cit.

⁸⁶ "Projet régional RAF/87/001 : Renforcement de la collaboration entre les ONG, les gouvernements et le PNUD en Afrique", brochure, PNUD, Lome (Togo).

l'amélioration des communications entre les deux catégories d'ONG ainsi que la mise en commun des données d'expérience⁸⁷.

98. Ces deux catégories d'ONG ont, l'une et l'autre, d'importants sujets de préoccupation. Les ONG du Sud reconnaissent que celles du Nord ont beaucoup fait pour répondre aux besoins humanitaires et faciliter un développement centré sur l'homme dans le Sud. Mais elles estiment qu'il faudrait maintenant davantage tenir compte de la nouvelle force que représentent les ONG locales et de leur contribution essentielle en tant qu'animatrices et qu'exécutantes au développement autonome de leur pays. On reproche aux ONG du Nord de poursuivre trop souvent, dans les pays en développement, des objectifs qui leur sont propres en suivant une démarche qui va à l'encontre du but recherché par les institutions et les programmes locaux et de s'imposer aux ONG du Sud ou de les ignorer au lieu de dialoguer activement avec elles. Les ONG du Sud qui en ont assez de voir celles du Nord jouer les "trésoriers" souhaiteraient que l'on ait davantage recours au financement direct et que l'on consacre plus d'efforts au renforcement des institutions; elles souhaiteraient aussi que l'on fasse plus grand cas des solutions autochtones aux problèmes autochtones et qu'au lieu de pratiquer une "solidarité" unilatérale pour "résoudre" les problèmes des pauvres dans les pays en développement on entreprenne une action concertée pour faire face aux préoccupations communes de l'humanité⁸⁸.

99. De leur côté les ONG du Nord ont entrepris de réévaluer leurs activités et d'en infléchir l'orientation. Depuis quelques années, l'extension de leur champ d'action et la complexité de leurs programmes de développement font que le grand public est davantage au courant de ce qu'elles font et considèrent avec plus d'attention les résultats qu'elles obtiennent. Elles ont beaucoup de mal à obtenir de maigres ressources financières pour poursuivre et développer leurs activités à l'étranger. Trouver le juste équilibre dans leurs relations avec leurs mandants, avec les gouvernements donateurs et les autres organismes d'aide et avec les ONG du Sud n'est pas tâche facile. Tout en étant désireuses d'encourager un transfert des responsabilités et des fonctions d'exécution, les ONG du Nord (et leurs bailleurs de fonds) estiment que les ONG du Sud doivent améliorer sensiblement leurs compétences en matière de gestion, d'évaluation et d'établissement de rapports et qu'il leur faudrait également obtenir un appui plus important de leurs propres mandants⁸⁹.

⁸⁷ Brodhead et al., op. cit., chapitre 8, et Hill, op. cit. p. 7 à 12.

⁸⁸ "Development alternatives"; op. cit., [divers articles passim], Mulyungi, Josphat, "On the role of African NGOs", p. 45 à 58 et divers articles passim dans "NGOs and grassroots development", Voices from Africa, No 2, Service de liaison non-gouvernemental des Nations Unies, Genève, mars 1990,

Rossiter, Jenny and Palmer, Robin, "Northern NGOs : Some heretical thoughts" dans Critical choices for the NGO community : African Development in the 1990s, Centre for African Studies, University of Edinburgh, Edinburgh, et

Tandon, Yosh, "Foreign NGOs, uses and abuses : An African perspective", communication présentée à l'Atelier d'Abuja sur la mobilisation du secteur non structuré et des organisations non gouvernementales pour le relèvement et le développement : questions de politique générale et de gestion, Abuja, Nigéria (3-7 décembre 1990).

⁸⁹ "Development alternatives", op. cit., [divers articles passim].

100. Diverses initiatives ont été prises pour promouvoir ce nouveau concept de partenariat entre ONG du Nord et ONG du Sud. C'est ainsi qu'a été constitué en 1986 un consortium regroupant 85 ONG canadiennes, Partnership Africa-Canada (Partenariat Afrique-Canada). Le consortium, dont les ressources financières s'élevaient au départ à 75 millions de dollars canadiens, a pour but de promouvoir le développement de l'Afrique en appuyant le renforcement des ONG africaines, y compris l'étude d'accords plus souples pour financer le renforcement du cadre institutionnel. Un autre consortium réunissant 20 ONG européennes et canadiennes, ACORD, a réalisé des programmes dans plus d'une douzaine de pays africains pour renforcer des institutions et des projets de développement local et envisage de transférer ces programmes, depuis son siège de Londres, à un groupe d'institutions africaines disséminées à travers le continent⁹⁰.

101. Le Conseil international des agences bénévoles, association mondiale regroupant des organisations bénévoles de 30 pays différents, qui s'emploie à promouvoir le développement du secteur des ONG et à renforcer son efficacité, a élaboré une série de directives générales concernant les relations entre les ONG du Nord et celles du Sud. A ce jour 44 groupes du Nord et du Sud les ont approuvées. En voici quelques extraits :

a) Partenariat. La collaboration doit prendre la forme d'un véritable partenariat fondé sur le respect mutuel, la participation active des différents partenaires et la responsabilité conjointe : dans bien des cas c'est entre la collectivité du Nord et la communauté locale du Sud qu'il y a véritablement partenariat, les ONG du Nord et celles du Sud servant d'intermédiaires et d'organismes d'appui.

b) Division du travail. Le rôle des ONG du Nord consiste essentiellement à aider les ONG du Sud et les groupements d'intérêt local à exécuter et mener à bien leurs propres programmes, grâce à un appui moral, un transfert de compétences et des concours financiers.

c) Bureaux extérieurs. Dans bien des cas les ONG du Nord ont besoin de bureaux extérieurs dans le Sud mais ces bureaux devraient être de dimension modeste et ils devraient agir dans le respect des pratiques locales et appuyer les ONG locales au lieu de leur faire concurrence.

d) Développement participatif. Le développement participatif étant un processus lent, incertain et difficile à évaluer, il faut que les ONG donatrices conçoivent des programmes à plus long terme et acceptent de prendre des engagements financiers de plus longue durée afin que les communautés locales disposent d'assez de temps et d'une marge de manoeuvre suffisante pour élaborer, adapter et exécuter leurs propres programmes.

e) Gestion stratégique. Les ONG du Nord comme celles du Sud doivent intégrer la planification, la surveillance et l'évaluation dans leurs activités, en concevant ces procédures comme des processus participatifs et informatifs et non comme un mécanisme de contrôle pour les donateurs.

f) Renforcement du cadre institutionnel. Créer des institutions de développement à la base et au niveau national et renforcer celles qui existent déjà devraient être dorénavant l'une des priorités du développement et il faudrait s'attacher surtout à organiser aux niveaux

⁹⁰ Hill, op. cit., p.12 à 14.

local et sous-régional des programmes adaptés de formation à la gestion et d'amélioration des méthodes de gestion, notamment des programmes spécialement destinés aux locaux et dispensés par des locaux.

g) Financement. Au lieu de verser des contributions au titre de projets, comme ils ont coutume de le faire, les donateurs devraient essayer d'établir avec les ONG du Sud des relations et un système de financement pluriannuel, appuyer énergiquement les initiatives visant à renforcer le cadre institutionnel et améliorer les méthodes de gestion, simplifier autant que possible les règles applicables en matière d'établissement de rapports et promouvoir l'accroissement des réserves opérationnelles, l'accès au crédit et les activités productrices de recettes susceptibles d'aider les ONG locales à parvenir à l'autonomie financière, ce qui est capital⁹¹.

102. La FAO est peut-être le seul organisme des Nations Unies à avoir acquis une solide expérience dans ce domaine. Les conférences et consultations organisées périodiquement depuis le milieu des années 60 dans le cadre de la CMCF/AD ont été l'occasion pour les ONG de développement du Sud et du Nord de se retrouver pour examiner ensemble les tendances, les problèmes et les perspectives de la coopération pour le développement. Un projet intitulé "Image de l'Afrique" cofinancé par la FAO en 1986-1988 a également permis aux ONG européennes et africaines qui s'occupent du développement d'examiner différents aspects des campagnes organisées pour faire face à la crise alimentaire en Afrique et les incidences de l'aide d'urgence sur les efforts d'auto-assistance des populations concernées et d'en tirer des enseignements pour la coopération entre ONG du Nord et ONG du Sud.

103. En bref, les ONG du Nord comme celles du Sud sont en train d'évoluer : ne se contentant plus de fournir des services, elles élargissent la gamme de leurs activités et cherchent de plus en plus à donner aux communautés locales les moyens de se développer de façon autonome. Cette nouvelle orientation permet non seulement aux ONG du Nord et du Sud mais aussi aux organismes des Nations Unies et aux autres donateurs et participants d'envisager de nombreuses mesures pour faciliter cette tâche de longue haleine qui est essentielle pour le développement international. Après un bref aperçu, au chapitre V, des initiatives prises à d'autres niveaux pour appuyer l'action menée à la base avec les ONG, nous examinerons plus en détail au chapitre VI plusieurs mécanismes importants - établissement de réseaux, mise en commun de l'information, programmes de renforcement des capacités et de formation, contrôle administratif et évaluation.

⁹¹ "Relations between Southern and Northern NGOs : Policy Guidelines", Conseil international des agences bénévoles, Genève, non daté.

V. MECANISMES ET POLITIQUES DE COOPERATION A D'AUTRES NIVEAUX

104. L'application de programmes de coopération pour le développement efficaces nécessite un ensemble intégré de mécanismes complémentaires. Si c'est essentiellement au niveau des pays que doit être organisée la coopération opérationnelle avec les ONG, des mesures importantes doivent également être prises aux niveaux régional et mondial, au niveau de l'élaboration des politiques et au niveau interorganisations. Vu la diversité des questions dont les ONG s'occupent et l'hétérogénéité de leurs programmes, le système des Nations Unies pourra collaborer et dialoguer beaucoup plus facilement avec elles si chaque organisme prend soin de nouer des liens avec les réseaux d'ONG qui s'intéressent aux mêmes questions de fond et partagent les mêmes préoccupations techniques.

A. Au niveau régional

105. L'action au niveau régional peut apparaître comme un "chaînon manquant" entre les nombreuses activités menées avec les ONG au niveau des pays et à la base d'une part et les fonctions générales d'élaboration de politiques et de directives qui relèvent des services du siège. Il est vrai que la coopération avec les ONG au niveau régional n'a pas beaucoup progressé, mais comme on va le voir ci-après, un certain nombre d'initiatives très prometteuses ont été prises au sein du système des Nations Unies et en dehors.

106. Les institutions régionales devraient beaucoup faciliter la coopération opérationnelle avec les ONG et ce pour plusieurs raisons :

a) la perspective régionale est une dimension essentielle des programmes de développement;

b) la mise sur pied d'un programme régional peut donner aux organismes, notamment à ceux dont les bureaux de pays sont de dimension modeste et travaillent déjà à la limite de leurs capacités, les moyens d'entreprendre des activités opérationnelles, leur permettre de se concentrer sur les questions concernant les ONG et leur offrir des possibilités qu'ils n'auraient peut-être pas autrement;

c) un programme de collaboration avec les ONG au niveau régional peut fournir des informations importantes et aider les ONG à apporter leur contribution aux délibérations de l'organe directeur régional;

d) un programme régional actif peut donner lieu à l'exécution d'importants travaux de recherche et d'analyse comparée de situations et d'expériences à travers la région et/ou stimuler des travaux de ce genre, dans l'intérêt de tous;

e) les fonctions de liaison opérationnelle avec les ONG, assumées par les bureaux régionaux des différents organismes peuvent former un réseau extrêmement utile tant pour les programmes de chaque organisme que pour le développement général de la région.

107. En ce qui concerne les institutions spécialisées, il est à noter que les six bureaux régionaux de l'OMS ont confié à des administrateurs le soin de s'occuper de la collaboration avec les ONG. Les Inspecteurs ont particulièrement apprécié l'approche de l'OPS où, depuis mai 1990, un fonctionnaire employé à plein temps s'emploie à encourager les formules de partenariat entre les pouvoirs publics et les ONG, à promouvoir les réseaux d'ONG et à renforcer les capacités de ces dernières pour leur

permettre de participer au dialogue consacré à la planification et à la politique des services de santé. Les progrès de la coopération ont été si rapides que l'OPS a également recruté un consultant multinational employé à temps complet. Actuellement, cette organisation exécute des projets avec des ONG dans différents pays; elle a également entrepris d'étoffer une banque de données qui contient actuellement quelque 500 noms et est en train d'établir des centres de coordination avec les ONG dans chacun de ses bureaux répartis sur l'ensemble du continent américain. Par ailleurs, elle publie un "NGO Bulletin" pour assurer un échange d'informations entre ses fonctionnaires et s'efforce de façon générale de s'adapter face à la prolifération des ONG et à l'importance prise par ces organisations en Amérique latine et dans les Caraïbes au cours des 20 dernières années. L'OPS a pris, à cet égard, une initiative intéressante en publiant en 1990 un document destiné à son personnel, qui traite de la nature des ONG et de leur action, précise comment les autres organismes travaillent avec les ONG et explique, à l'aide de nombreux exemples, comment, de son côté, l'OPS peut faire pour coopérer efficacement avec les ONG⁹².

108. Depuis les années 70 la FAO exécute des programmes régionaux d'appui aux ONG au titre du programme CMCF/AD et par le biais de ses Bureaux régionaux. Pour répondre aux besoins exprimés par les ONG avec lesquelles elle collabore, la FAO s'est employée surtout, dans le cadre de ces programmes, à développer les programmes d'échange, la formation, l'appui aux projets et les réseaux, à faciliter les relations entre les gouvernements et les ONG, à aider ces dernières à trouver des partenaires parmi les ONG du Nord et à fournir des informations et de la documentation.

109. Au cours des années 80, l'UNICEF a créé, dans ses six Bureaux régionaux, un nouveau poste d'administrateur hors classe chargé des relations extérieures; le titulaire de ce poste de rang élevé a expressément pour tâche de renforcer la collaboration au niveau régional avec divers partenaires, dont les organisations intergouvernementales, les ONG et les réseaux d'ONG, et les médias. Cette mesure a permis à l'UNICEF de renforcer sensiblement sa coopération avec les ONG et les réseaux d'ONG régionaux qui militent en faveur de différentes causes, comme les droits de l'enfant et l'amélioration de la condition de la femme, et de resserrer les liens de collaboration déjà noués par les conseillers régionaux dans des domaines d'activité particuliers tels que la santé et l'éducation. La collaboration avec les ONG au niveau régional est particulièrement développée dans les Bureaux régionaux pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, l'Asie orientale et le Pacifique et l'Asie du Sud.

110. Les activités de collaboration entre le PNUD et les ONG se déroulent, en grande partie, au niveau régional. Au vaste programme mené dans 33 pays africains pour aider les ONG à collaborer entre elles, ainsi qu'avec les gouvernements et avec le PNUD, dont il a été question plus haut, il faut ajouter le Réseau "Afrique 2000" qui vise à appuyer les activités menées à la base et par les ONG pour promouvoir un développement durable, grâce à l'octroi de dons modestes. Un projet intitulé "Initiative Asie-Pacifique 2000" qui était dans sa phase pilote en 1992, permettra de soutenir des activités locales d'aménagement du milieu urbain et un autre projet est prévu en Amérique latine pour appuyer plus activement la participation des ONG aux activités visant à atténuer la pauvreté.

⁹²

"Non governmental organizations (NGO)" op. cit.

111. Parmi les commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies c'est la CESAP qui est le plus en pointe. Une nouvelle Stratégie de développement social pour la région de la CESAP à l'horizon 2000 et au-delà a été adoptée en octobre 1991. Cette stratégie souligne les avantages de l'établissement d'un partenariat entre les ONG et les gouvernements aux fins de la planification et de l'exécution de mesures de développement social et le défi que cela représente, tout en reconnaissant que les deux groupes ont des atouts complémentaires et des domaines de responsabilité distincts. En outre, dans un rapport de décembre 1991, la CESAP a analysé l'essor rapide du "secteur des ONG" dont la taille et l'influence n'ont cessé de croître dans beaucoup de pays d'Asie et du Pacifique et a proposé d'agir dans plusieurs domaines pour renforcer la coopération entre les ONG et les gouvernements dans toute la région⁹³. Au cours de la décennie écoulée, la CESAP a également travaillé avec les ONG dans le cadre de colloques consacrés à des sujets tels que la coopération pour le développement économique et social régional et l'atténuation de la pauvreté dans les zones rurales.

112. Bien que la CEA n'ait pas encore été en mesure de mettre sur pied un programme d'appui, la Conférence des ministres de la CEA a tout de même adopté une "Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation". Cette charte a été mise au point par les 400 participants - parmi lesquels quelque 150 ONG africaines et la CEA ainsi que les représentants d'autres organismes - à une conférence internationale qui s'est tenue à Arusha (Tanzanie) en 1990. Cette charte qui est le fruit d'un débat très franc et très animé insiste sur l'instauration d'un développement centré sur l'homme et sur la nécessité de modifier en profondeur la société africaine à tous les niveaux pour faciliter la participation populaire, c'est-à-dire permettre à la population et aux organisations et associations qui la représentent de participer vraiment au développement. Elle prévoit que "les ONG doivent être entièrement participatives, démocratiques et responsables" et demande instamment que "des centres de discussion nationaux soient créés pour permettre un dialogue franc et ouvert entre les gouvernements africains, les organisations de base et les ONG" aux fins de l'élaboration des politiques nationales⁹⁴.

113. En matière de coopération avec les ONG, certaines institutions régionales se sont montrées à ce jour plus entreprenantes que les organes régionaux du système des Nations Unies. C'est le cas, par exemple, de la Banque asiatique de développement qui, en 1987, a défini sa politique de coopération avec les ONG dans le cadre des projets dont elle assurait le financement, insistant notamment sur le fait que les ONG étaient très bien placées pour aider les bénéficiaires à s'organiser et à participer aux projets. Depuis, la Banque a formulé des directives opérationnelles et a publié les résultats d'un certain nombre de travaux de recherche importants sur les activités menées par des ONG dans les pays membres⁹⁵; elle a également présenté dans son rapport annuel de 1989 des opérations

⁹³ Strengthening of cooperation between government agencies and nongovernmental organizations in promoting social development", document de la CESAP, E/ESCAP/853 du 16 décembre 1991.

⁹⁴ "Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation" (Arusha, 1990), op. cit.

⁹⁵ Cooperation with NGOs in agriculture and rural development, (deux volumes), Banque asiatique de développement, août 1989.

menées par des ONG et le potentiel dont ces organisations disposaient⁹⁶ et s'est activement employée à évaluer, examiner et intensifier sa coopération avec les ONG.

114. Les Communautés européennes (CE) ont fait encore mieux. Au cours des 15 dernières années, elles en sont venues à considérer la coopération avec les ONG comme l'un de leurs domaines de coopération pour le développement les plus dynamiques. Selon des fonctionnaires de cette organisation, les liens que les ONG et les organisations de base ont noué avec la population font d'elles des partenaires extrêmement précieux pour encourager un type de développement différent et aider à promouvoir les droits de l'homme, la démocratisation et la participation⁹⁷. En 1990, les Communautés européennes ont consacré environ 320 millions d'écus (approximativement 400 millions de dollars des Etats-Unis) à la coopération avec les ONG, soit 14 % de plus que l'année précédente. Comme ces chiffres le montrent, les Communautés européennes entretiennent des relations opérationnelles très étroites avec les ONG pour cofinancer des activités de développement, des campagnes de sensibilisation en Europe, des opérations de distribution de vivres et de secours d'urgence, des initiatives en faveur des réfugiés et des programmes d'aide concertée de type spécial⁹⁸.

115. Les réseaux régionaux d'ONG commencent aussi à prendre de l'importance. Un rapport annuel récent de la Coalition asiatique des ONG pour la réforme agraire et le développement rural montre quel peut être leur rôle. Constituée en 1979, la Coalition a pour mission de venir en aide aux pauvres du continent asiatique, de faire connaître leurs besoins et de défendre l'optique et les valeurs qui sont celles de l'Asie. Ses quatre principaux programmes portent sur les thèmes suivants : développement durable, renforcement du cadre institutionnel des ONG, établissement d'un dialogue au sujet des grandes orientations et éducation, et projets spéciaux. La Coalition travaille avec d'autres réseaux ainsi qu'avec des donateurs, organise toute une série de réunions et fait paraître de multiples publications, tient une base de données sur les ONG et sert de centre d'échange d'informations pour la région⁹⁹. La FAO a appuyé la constitution de ce réseau et d'un certain nombre d'autres réseaux d'ONG s'occupant de questions relatives au développement rural.

B. Au niveau mondial

116. Etant donné que la collaboration opérationnelle avec les ONG se déroule essentiellement au niveau des pays et à la base, le rôle des sièges et des bureaux régionaux consiste surtout à faciliter cette collaboration. Comme il est indiqué dans d'autres chapitres du présent rapport, c'est en élaborant des directives relatives à la collaboration

⁹⁶ Asian Development Bank, Annual Report 1989, Manille, 1990 "Cooperation with NGOs", pp. 29 à 33.

⁹⁷ "Rapport final de la XVIIe Assemblée générale des organisations non gouvernementales de développement" Bruxelles, 9-11 avril 1991, Comité de liaison des ONG de développement auprès des Communautés européennes, pp. 2 et 3.

⁹⁸ "Report from the Commission to the Council : On cooperation with European non-governmental development organizations (NGDOs) in spheres concerning developing countries (1990 financial year)" SEC (91) 2263 final, Bruxelles, 3 décembre 1991.

⁹⁹ Annual report 1990 : ANGOC, ANGOC Regional Secretariat, Manille.

opérationnelle, en mettant sur pied des bases de données et en organisant un échange d'informations avec les ONG et en engageant un dialogue - ainsi qu'on le verra dans la section suivante - en vue de l'élaboration des politiques, que les sièges peuvent être le plus utiles.

117. L'une des grandes fonctions du siège consiste à définir la politique générale de l'organisation à l'égard des ONG et les directives à suivre pour coopérer avec elles. Mais une organisation peut collaborer avec toutes sortes d'ONG et cette collaboration peut avoir pour cadre de nombreux services opérationnels différents et de nombreux pays différents. En conséquence, ce qu'il faut, c'est non pas un système rigide ou centralisé, mais un réseau qui puisse répondre de façon souple et imaginative à ces divers besoins compte tenu du cadre général et des grandes orientations définis par l'organisation.

118. En outre, vu que la collaboration opérationnelle avec les ONG est une nouveauté, l'organisation ne peut se contenter d'élaborer un document directif ou de donner des instructions opérationnelles. Il lui faut engager un dialogue permanent afin d'approfondir ses connaissances et de pouvoir ainsi maximiser les résultats de cette collaboration et atteindre ses objectifs opérationnels. Il est question dans d'autres parties du présent rapport des initiatives prises par l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP et le HCR. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons examiner les mesures prises récemment par la FAO, la Banque mondiale, l'OMS, l'UNESCO, l'OIT, et l'OMPI, et nous évoquerons également la nécessité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies de clarifier les activités opérationnelles que l'Organisation mène avec les ONG et de leur donner davantage de cohérence.

119. Jusqu'ici, dans la plupart des organismes des Nations Unies, c'était habituellement un fonctionnaire du service des relations extérieures qui était chargé de s'occuper des questions relatives aux ONG. Etant donné que les ONG sont des organisations "extérieures" et que, de plus, on avait tendance à ne faire appel à elles qu'à des fins d'information, pour faire connaître les programmes de l'organisation (voir section suivante), cette façon de procéder était logique. Mais les nouvelles conditions dans lesquelles se déroulent les activités de développement menées en collaboration avec les ONG et les nouvelles priorités dans ce domaine, font que, où qu'il se trouve, le centre de coordination avec les ONG doit désormais se préoccuper beaucoup plus d'établir des rapports étroits avec les services opérationnels et d'appuyer leur collaboration avec les ONG et être parfaitement au courant de ce que l'organisation est en train de faire avec les ONG sur le terrain à travers le monde.

120. C'est dans les années 60, dans le cadre de sa Campagne mondiale contre la faim que la FAO a, pour la première fois, encouragé la coopération avec les ONG. En 1983, son Directeur général a de nouveau demandé que, dans l'ensemble de l'organisation, un effort soit fait pour développer et renforcer la collaboration avec les ONG. En 1991, ce dernier a fait observer que, de plus en plus, les activités du système des Nations Unies avaient un caractère mondial et intersectoriel et qu'il fallait donc travailler en collaboration plus étroite avec les autres organisations, y compris les ONG. Il a fait valoir que, si, jusqu'alors, plusieurs services s'étaient occupés des liaisons et de la collaboration avec les ONG, il était désormais nécessaire de mettre en place une unité centrale chargée de coordonner et d'encourager de nouvelles activités de coopération avec les ONG et de maintenir des contacts au niveau des politiques. La Conférence de la FAO a donc approuvé la création d'un Bureau des relations extérieures doté d'un personnel plus nombreux pour s'occuper d'un volume croissant d'activités (représentation, questions de fond, collecte d'informations); c'est d'ailleurs là l'un des rares

secteurs auxquels il était prévu d'allouer davantage de ressources pour l'exercice 1992-1993¹⁰⁰.

121. La Banque mondiale a établi des directives concernant la collaboration opérationnelle avec les ONG, élaboré des projets d'appui et mis sur pied un mécanisme de consultation régulière avec les ONG; elle a également constitué d'importantes bases de données et rassemblé une masse d'informations que l'on peut consulter en s'adressant à son centre de diffusion de matériels d'information sur les ONG. Mais c'est sur l'acquisition des connaissances qu'elle a fait porter l'essentiel de ses efforts. La Banque a fait le point de sa collaboration avec les ONG¹⁰¹ puis elle a organisé des séminaires de formation à l'intention de son personnel et publié une brochure sur le sujet¹⁰²; elle a également entrepris un programme prévoyant l'organisation sur une période de trois ans de séminaires consacrés au rôle des ONG dans le développement et a procédé à des échanges de personnel avec les ONG.

Plus généralement, et à la demande expresse des ONG, la Banque a lancé en 1991 un programme d'étude de trois ans sur le développement participatif. Ce programme qui concerne l'ensemble de l'organisation a pour objet :

a) de concevoir et d'exposer des activités opérationnelles de type participatif exécutées avec l'appui de la Banque (et bien souvent avec la participation d'ONG);

b) de permettre à la Banque d'être plus rapidement informée des autres initiatives prises dans ce domaine à l'intérieur de l'organisation et en dehors;

c) de voir s'il faudrait modifier la pratique de la Banque pour encourager une participation accrue¹⁰³.

122. Même s'ils ne disposent pas d'autant de ressources que la Banque mondiale, les autres organismes des Nations Unies peuvent entreprendre le même genre d'étude en y associant l'ensemble de leurs services, comme en témoignent les initiatives prises récemment par l'OMS. La prestation de soins de santé primaires au niveau communautaire constituant la principale fonction et le premier objectif des systèmes sanitaires nationaux, l'OMS et un groupe de coordination des ONG s'occupant des soins de santé primaires souhaitent vivement nouer des liens de collaboration plus étroits entre eux et avec les gouvernements. En 1991, un consultant a effectué une enquête pour déterminer les questions essentielles à étudier plus avant. Il a constaté qu'il fallait en priorité examiner les stratégies appliquées en matière de collaboration et de coordination et les questions de politique générale au niveau des pays et améliorer les mécanismes opérationnels. Des propositions ont été

¹⁰⁰ Programme de travail et budget pour 1992-1993, document C/91/3, juillet 1991, FAO, Rome, p. 28.

¹⁰¹ Salmen et Eaves, "World Bank work with nongovernmental organizations", op. cit.

¹⁰² How the World Bank works with nongovernmental organizations, Banque mondiale, Washington, D.C., 1990.

¹⁰³ Cooperation between the World Bank and NGOs : 1990 progress report (et 1991), Division des relations économiques internationales, Département des relations extérieures, 31 janvier 1991 (et 1er avril 1992).

faites en vue de la mise en place d'un cadre pour la prestation de soins de santé, de l'élaboration de plans d'action concrets et de l'exécution de recherche opérationnelle (caractéristiques, stratégies, établissement de réseaux et collaboration) au niveau des pays. Des activités de suivi ont été entreprises en 1992.

123. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), qui a depuis longtemps l'habitude de consulter les ONG, a entrepris de modifier sa politique de décentralisation et de programmation par pays afin de resserrer ses liens avec cette catégorie d'organisations. Elle est en train de prendre des mesures pour permettre aux ONG de participer dans de meilleures conditions et de façon plus active et plus efficace aux activités menées aux niveaux régional et national. Ces mesures consistent :

a) à faire mieux comprendre aux Commissions nationales de l'UNESCO qu'il est de leur devoir d'associer les ONG nationales à leurs travaux;

b) à organiser des consultations régionales collectives avec les ONG;

c) à mettre sur pied un programme spécial d'appui aux ONG, notamment dans l'hémisphère Sud.

124. L'OIT est le seul organisme des Nations Unies qui associe les ONG (c'est-à-dire les associations professionnelles) à toutes les facettes de ses travaux. Au fil du temps elle a également mis au point des stratégies et des politiques pour associer aussi à ses activités opérationnelles un large éventail de groupes et d'associations populaires d'auto-assistance. Des programmes et des mécanismes propres à permettre l'instauration d'un véritable partenariat avec les ONG à différents niveaux et avec différents moyens ont été mis sur pied. L'OIT a acquis un grand savoir-faire en s'associant et en coopérant avec des organisations communautaires, des organisations de travailleurs ruraux, des groupements féminins bénévoles d'auto-assistance, des associations de gestion, des organisations d'artisans, etc. Dans tous les cas l'OIT s'efforce non seulement de déterminer les "avantages comparatifs" des ONG concernées mais aussi de les renforcer.

125. Au sein du système des Nations Unies les petites institutions spécialisées dans des domaines techniques ont une représentation hors siège et des programmes opérationnels beaucoup plus réduits que les grands organismes. Toutefois, elles s'emploient elles aussi actuellement à intensifier leur collaboration avec les ONG dans le cadre de leurs activités de développement lorsqu'elles en ont la possibilité. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), par exemple, travaille surtout avec diverses associations d'ONG spécialisées dans les questions relatives à la propriété industrielle et aux droits d'auteur et autres droits du même genre. Plus de cent ONG internationales de ce type assistent à ses réunions en qualité d'observateurs ainsi qu'à une réunion de consultation des ONG qui a lieu chaque année. Pour associer davantage les ONG des pays en développement aux travaux de l'OMPI, le Directeur général de cette organisation a encouragé les gouvernements des pays en développement à proposer les noms de quelque 70 ONG compétentes et celles qui souhaitent participer à des réunions particulières de l'OMPI sont désormais invitées. En outre, des ONG locales participent aux ateliers, colloques et autres réunions organisés dans le cadre des activités de développement menées par l'OMPI sur le terrain.

126. Ces réformes structurelles et programmes d'étude sont des mesures positives que toutes les organisations devraient envisager de prendre pour renforcer leur collaboration opérationnelle avec les ONG. Les

Inspecteurs ont cependant constaté que l'organisation dont l'éventail des activités de coopération avec les ONG était le plus large, à savoir le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, n'avait pas encore entrepris d'inventorier et d'organiser ses activités de collaboration. En 1992, le Secrétaire général a publié une étude détaillée des besoins du groupe des organisations non gouvernementales du Siège, qui sert de relais pour les consultations et l'échange d'informations entre les ONG et les organes intergouvernementaux, programmes et conférences de l'Organisation des Nations Unies¹⁰⁴. Mais la collaboration opérationnelle avec les ONG, domaine beaucoup plus vaste, n'a jamais fait l'objet d'une analyse comparable.

127. A la demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a entrepris en 1988 une étude des relations entre le Secrétariat et les ONG. Le Service consultatif de gestion a examiné en détail les relations établies avec les ONG dans le cadre des programmes exécutés dans divers lieux d'affectation afin d'étudier de meilleurs arrangements propres à permettre l'instauration d'une collaboration systématique avec les ONG et de voir s'il était matériellement possible de mettre sur pied un système de bases de données pour recenser les ONG rattachées à l'Organisation des Nations Unies qui, en raison de leur savoir-faire, pourraient utilement contribuer à l'exécution de différents projets et programmes de l'Organisation des Nations Unies. Mais, on ne sait trop pour quelles raisons, cette étude n'a jamais été achevée.

128. Cette étude semble être encore plus nécessaire aujourd'hui qu'en 1988. Divers programmes de l'Organisation des Nations Unies ont reconnu qu'il était important de nouer des relations opérationnelles avec les ONG mais leurs relations ont encore trop souvent un caractère ponctuel et aléatoire et consistent principalement en un échange régulier d'informations plutôt qu'en des activités opérationnelles de fond. Or dans l'intervalle, l'Assemblée générale a énoncé de nouveaux principes directeurs importants (notamment dans la résolution 44/211) encourageant l'exécution de programmes à la base et la participation populaire au développement et de nombreuses initiatives ont été prises pour promouvoir la collaboration opérationnelle avec les ONG dans l'ensemble du système des Nations Unies, comme il est indiqué dans les autres chapitres du présent rapport. En outre, on voit apparaître constamment de nouveaux domaines d'activité importants qui se prêtent à une coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les ONG et au nombre desquels figurent comme on l'a vu au chapitre II, les droits de l'homme, l'atténuation des effets des catastrophes et les missions spéciales. Enfin, vu l'importante réorganisation entreprise par le Secrétariat en 1992, il est plus que jamais nécessaire de déterminer avec précision les mécanismes de collaboration opérationnelle avec les ONG et les responsabilités correspondantes.

129. Les Inspecteurs recommandent que le Service consultatif de gestion mette à jour et achève l'étude qu'il avait commencée. En fonction des résultats de cette étude, le Secrétaire général devrait ensuite établir une structure et définir la politique à suivre aux fins de la collaboration opérationnelle entre les services du Secrétariat et les ONG. Vu tous les types d'ONG qui participent aux nombreux programmes de l'Organisation des Nations Unies et les formes extrêmement diverses que peut prendre cette participation, les Inspecteurs estiment que le Secrétariat devrait énoncer des principes généraux et mettre sur pied une structure de réflexion et un cadre directif tout en laissant aux différents programmes une marge de manoeuvre suffisante pour pouvoir

¹⁰⁴ "Examen des conditions nécessaires au bon fonctionnement du service des organisations non gouvernementales : rapport du Secrétaire général", document E/1992/63 du 4 juin 1992.

répondre aux besoins de collaboration par des mesures adaptées et novatrices.

C. Au niveau de l'élaboration des politiques

130. Les ONG ne sont pas simplement des mécanismes que l'on peut utiliser pour exécuter des programmes de développement, des programmes humanitaires et autres programmes opérationnels dans les pays en développement. Elles doivent aussi s'informer des vues, préoccupations et besoins de leurs membres et mandants, les exposer clairement et les défendre et ce sont là des fonctions et des responsabilités très importantes. Ces fonctions sont généralement réparties en deux grandes catégories : éduquer et façonner l'opinion de diverses façons à propos des grands problèmes qui se posent et, de plus en plus, exposer leurs vues et en débattre avec les gouvernements et dans les instances où est élaborée la politique des pouvoirs publics¹⁰⁵.

131. Les autres chapitres du présent rapport montrent comment les ONG opérant à la base s'y prennent pour, de plus en plus, assumer ces fonctions au niveau national. Trois facteurs jouent à cet égard un rôle particulièrement important les mécanismes de programmation pour le développement de type participatif au niveau des pays et au niveau sectoriel, l'intensification de la collaboration et du dialogue entre les autorités nationales ou locales et les ONG dans le cadre des activités opérationnelles et les efforts beaucoup plus grands déployés par les milliers d'ONG et groupes d'ONG à travers le monde pour établir des réseaux et développer l'échange d'informations.

132. On pourrait croire que les ONG de développement du Nord comme du Sud, qui interviennent surtout à la base, sont très éloignées des politiques de développement international et des débats consacrés aux programmes de développement au sein des organisations multilatérales et à l'occasion des conférences spéciales régionales et mondiales. Mais les décisions prises à l'issue de ces délibérations peuvent avoir un impact considérable sur la façon dont les stratégies et programmes de développement seront conçus et appliqués à l'avenir. Comme il ressort de diverses analyses, les ONG opérant à la base peuvent fournir beaucoup d'informations utiles aux fins de la prise de décisions concernant le développement. Elles sont de bon conseil notamment pour les programmes en faveur des pauvres, car elles étudient attentivement leurs besoins et recherchent activement des techniques appropriées et des stratégies d'application souples et novatrices. Ce "micro savoir" des ONG devrait apporter une contribution décisive à la "macro recherche" et à l'élaboration, aux niveaux régional et mondial, de "macro politiques" propres à permettre l'application de stratégies et de programmes de base vraiment efficaces sur le terrain¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Minear, Larry, "The other missions of NGOs : Education and Advocacy", dans "Development alternatives : The challenge for NGOs", op cit, p. 201 à 211 et

"Des partenaires dans l'action pour le développement : les organisations non gouvernementales" op.cit, p. 90 à 116, 134 à 149.

¹⁰⁶ Garilao, Ernesto D., "Indigenous NGOs as strategic institutions Managing the relationship with government and resource agencies", dans "Development alternatives", op. cit, p. 113 à 120 et

Korten, David C., "Third generation NGO strategies : A key to people-centered development", dans ibid., p. 145 à 159.

133. Il reste beaucoup à faire pour combiner la "micro" et la "macro" perspectives et les engagements qui se dégagent de l'action menée à ces deux niveaux aux fins de l'élaboration des politiques de développement. Les mécanismes de consultation appliqués dans le cadre du système des Nations Unies sont peu commodes et ne sont guère adaptés à la situation actuelle en matière de politique de développement. L'Organisation des Nations Unies est en relation avec des ONG depuis 1945. Actuellement quelque 1 500 ONG internationales et nationales sont dotées du "statut consultatif" auprès du Conseil économique et social (ce qui leur permet d'assister aux réunions en qualité d'observateur, d'obtenir des documents, d'être invitées de temps à autre à des réunions d'information et de proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour ou de soumettre des documents dans certains cas) ou sont "associées" au Département de l'information.

134. Mais pour une ONG, la procédure d'obtention du statut consultatif peut prendre plusieurs années et coûter très cher et ce statut peut être limité ou retiré. Celles qui réussissent à l'obtenir sont généralement des ONG internationales qui s'occupent des questions professionnelles, religieuses ou sociales et dont le centre d'activité se situe à New York ou à Genève et non des ONG qui se consacrent à des activités opérationnelles de développement. En outre, le mécanisme de consultation actuel vise beaucoup plus à obtenir des ONG qu'elles appuient l'Organisation des Nations Unies qu'à instaurer un véritable dialogue sur les questions de fond. Les ONG sont censées attirer l'attention sur les problèmes qui se posent, suggérer des idées et des programmes, diffuser des informations et mobiliser l'opinion publique en faveur de l'Organisation des Nations Unies¹⁰⁷. Les institutions spécialisées appliquent généralement des procédures similaires même si les ONG avec lesquelles elles travaillent sont évidemment beaucoup plus spécialisées.

135. D'autres problèmes propres aux ONG de développement ne facilitent pas non plus le dialogue au sujet des politiques générales. Complètement absorbées par leurs propres programmes opérationnels, celles-ci n'ont guère été tentées de participer à des activités de plaidoyer ou de fournir des fonds ou du personnel pour ce genre d'activité. On a pu constater également qu'elles étaient souvent peu au fait des grandes questions, des méthodes et tactiques à appliquer pour négocier et tenter de faire prévaloir leurs vues et des sujets politiques à l'ordre du jour des instances nationales et internationales. Elles n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble et étaient très divisées. De plus, les ONG du Nord et du Sud avaient du mal à se comprendre. Ces problèmes ont encore été plus aigus dans le cas des ONG du Sud (qui sont loin de disposer des moyens de celles du Nord pour mener des activités de plaidoyer efficaces)¹⁰⁸.

136. Les choses ont évolué ces dernières années avec le changement de cap des ONG de développement qui sont passées de la prestation de services au renforcement des capacités avant de s'orienter vers des activités visant à donner aux populations concernées le pouvoir de maîtriser leur propre développement et vers l'organisation de campagnes pour attirer

¹⁰⁷ "L'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales", brochure, Comité exécutif DP/ONG en collaboration avec le Département de l'information de l'Organisation des Nations Unies, New York, non daté.

¹⁰⁸ Theunis, Sjef, "The role of information exchange in development activities : A European viewpoint", Guide to the information activities of European development networks, première édition, UNESCO, Paris, 1991, p. 11 à 16.

l'attention sur les problèmes de développement aux niveaux national et international. A l'échelon mondial, le Conseil international des agences bénévoles, par exemple, a mis au point et a approuvé en 1988 une déclaration de principes et un plan d'action concernant l'éducation, l'action publique et l'amélioration de la collaboration sur le terrain dans les domaines à la fois du développement, de la protection de l'environnement et de la population¹⁰⁹. Au niveau régional, on peut mentionner, à titre d'exemple, la réunion de consultation organisée en 1991 par la MWENGO, organisation régionale appuyant les ONG de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe. Les représentants de plus de 30 ONG réparties dans 12 pays y ont participé. Parmi les questions inscrites à l'ordre du jour figuraient la crise africaine vue depuis la base, la gestion des affaires publiques et la participation populaire, les relations avec les instituts de recherche en Afrique, la place de l'Etat dans le développement de l'Afrique et les nouvelles activités de plaidoyer en faveur de telle ou telle politique assumées par les ONG¹¹⁰.

137. Dans les organisations internationales, le besoin d'instaurer un dialogue plus constructif se fait sentir essentiellement à deux niveaux, au niveau des consultations qui ont lieu périodiquement au sein de chacune de ces organisations et au niveau des conférences spéciales organisées à l'échelon régional et mondial. Ces dernières années, plusieurs organismes ont fait des efforts pour débattre davantage des questions de fond avec les ONG :

a) La FAO consulte périodiquement les ONG depuis les années 60 dans le cadre du programme CMC/AD et elle invite aussi de plus en plus souvent des ONG à participer aux réunions consacrées à divers sujets techniques relevant de leur compétence. En outre cette organisation organise des réunions informelles à l'intention des ONG internationales qui assistent à ses conférences biennales. En 1991 la réunion a porté essentiellement sur la Conférence internationale sur la nutrition, la participation populaire au développement rural, le développement durable et les moyens d'accroître la coopération entre la FAO et les ONG¹¹¹.

b) Depuis le début des années 60, l'UNESCO organise deux séries de consultations collectives avec les ONG : des consultations portant sur des questions générales qui ont lieu tous les deux ans et des consultations sur des sujets techniques qui se déroulent chaque année. Récemment cette organisation a consacré presque tout un numéro de sa revue mensuelle aux travaux qu'elle mène en collaboration avec les ONG. Bien qu'il mette surtout l'accent sur les liens puissants que l'UNESCO a noués avec les milieux intellectuels et universitaires, ce "dossier" qui dresse un tableau sans fard de la coopération avec les ONG est très instructif. Il traite des relations entre l'UNESCO et les ONG, donne des exemples de collaboration avec les ONG dans divers domaines - élaboration de normes, exécution de projets sur le terrain, préparation de conférences et programmes scientifiques - et récapitule de façon très

¹⁰⁹ "Making common cause internationally : A policy statement and action plan for international development, environment and population NGOs endorsed by the International Council of Voluntary Agencies", Conseil international des agences bénévoles, Genève, non daté.

¹¹⁰ "News from NGOs", Go-Between, Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies, No 32, août 1991.

¹¹¹ "Report of informal meeting of international non-governmental organizations", Rome, 12 novembre 1991, document C 91/INF/1, novembre 1991.

claire les politiques et procédures que l'UNESCO applique pour collaborer avec les 585 ONG internationales avec lesquelles elle entretient des relations officielles¹¹².

c) La CNUCED organise des réunions de consultation annuelles avec les ONG depuis 1988. La dernière qui s'est tenue en avril 1993 et à laquelle ont pris part 50 ONG (dont 15 de pays en développement) a porté sur les nouveaux programmes de travail de la CNUCED et les domaines dans lesquels il serait possible de renforcer la collaboration opérationnelle entre les ONG et la CNUCED. En outre, depuis 1992 la CNUCED encourage très vivement les entités non gouvernementales, y compris les ONG, à contribuer à ses activités et elle a pris des mesures pour faciliter leur participation aux travaux de ses organes intergouvernementaux.

d) Les ONG de développement liées aux Communautés européennes se réunissent chaque année depuis près de 20 ans. Lors de leur Assemblée générale de 1991, les participants ont pu entendre des communications faites par des membres de la Commission et des ONG, débattre avec des membres du Parlement européen et participer à des réunions techniques, notamment à une réunion sur les ONG du Sud et leurs relations extérieures¹¹³.

e) Les ONG internationales dotées du statut consultatif sont représentées aux réunions du Conseil d'administration et aux sessions du Comité du Programme de l'UNICEF et peuvent distribuer des communications écrites ou, à l'occasion, prendre la parole sur des sujets relevant de leur compétence. En outre, elles sont regroupées au sein d'un Comité des ONG travaillant avec l'UNICEF; cet organe qui compte un certain nombre de groupes de travail chargés d'examiner des questions particulières et qui, avec le concours de l'UNICEF, organise chaque année dans diverses régions du monde des consultations et des conférences consacrées à des problèmes concernant les enfants et leur famille, constitue un important moyen d'information et d'échange de données d'expérience. L'UNICEF travaille également avec d'autres groupes consultatifs sur des questions telles que la Convention relative aux droits de l'enfant, les soins de santé primaires, les activités en faveur des enfants en Europe centrale et orientale. Les ONG collaborent aussi avec les 32 comités nationaux de l'UNICEF¹¹⁴.

f) La question des politiques générales à suivre donne lieu à un dialogue animé entre la Banque mondiale et les ONG, dialogue dont l'environnement, la pauvreté et le développement participatif sont récemment devenus les thèmes centraux. Le Comité ONG-Banque mondiale qui se réunit chaque année a récemment demandé que le Groupe de travail des ONG sur la Banque mondiale et la direction de la Banque participent plus activement à ses travaux et soient mieux représentés. La Banque organise aussi de plus en plus de réunions de consultation avec les ONG et groupes d'ONG sur des projets opérationnels et sur d'autres questions. L'une au moins de ces réunions de consultation a été présentée comme un processus

¹¹² "Focus : UNESCO and NGOs : A blending of talents", p. 6 à 16, UNESCO Sources, No 34, février 1992.

¹¹³ Rapport final de la XVIIe Assemblée générale des organisations non gouvernementales de développement", op. cit.".

¹¹⁴ "Partnership in action", op. cit., p. 14 à 17.

permanent de "confrontation mesurée" reposant sur un dialogue constructif mais critique¹¹⁵.

g) A la demande de son Conseil des Gouverneurs, le FIDA a mis en place un mécanisme de consultation périodique des ONG qui a commencé à fonctionner en 1990. Lors de sa réunion de novembre 1991, le Groupe restreint FIDA/ONG a réfléchi surtout au moyen de renforcer encore la collaboration et lors d'une réunion tenue en avril 1992, il a été prévu d'étudier l'élaboration de directives opérationnelles concernant la collaboration entre le FIDA et les ONG.

138. Des mesures ont également été prises pour permettre aux ONG de participer aux conférences régionales et mondiales spéciales sur les grandes questions de développement, qui sont organisées depuis le début des années 70 mais il s'est souvent agi de mesures ponctuelles et décousues. On a constaté en 1990 une augmentation de la participation des ONG aux conférences consacrées aux pays les moins avancés et à l'éducation.

139. A l'occasion de la Conférence internationale sur la nutrition qui s'est tenue à la fin de 1992 sous les auspices de la FAO et de l'OMS, une attention particulière a été accordée au rôle des ONG pendant la phase de préparation de la Conférence, pendant la Conférence proprement dite et pendant la phase de suivi. Des ONG ont établi des rapports et des plans au niveau des pays et participé aux réunions régionales. En outre, pour la première fois dans une réunion mondiale organisée dans le cadre du système des Nations Unies, les représentants d'ONG ont été invités à participer aux groupes de travail constitués lors de la réunion du Comité préparatoire en août 1992 au lieu d'assister simplement à la réunion en qualité d'observateurs. Parmi les participants à la Conférence on a compté 246 représentants d'ONG et sur les 156 ONG représentées, 65 étaient des ONG de pays en développement. Ces ONG ont contribué utilement aux travaux de la Conférence et leur contribution se trouve largement reflétée dans la version révisée de la Déclaration mondiale sur la nutrition et du Plan d'action correspondant.

140. La plus grosse conférence organisée ces derniers temps et celle dont on a le plus parlé, c'est-à-dire la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui s'est tenue au Brésil en 1992, a rassemblé un nombre sans précédent d'ONG - ONG du Nord et ONG du Sud, ONG s'occupant de la protection de l'environnement et du développement et groupes représentant les femmes, les jeunes et les peuples autochtones. Il est trop tôt pour évaluer en détail les résultats de la CNUED et voir s'ils traduisent un renforcement décisif de la collaboration entre les organisations internationales, les gouvernements et les ONG aux fins de l'élaboration de: politiques de développement, et ce d'autant plus que les arrangements institutionnels concernant la Commission du développement durable (que les participants à la Conférence ont décidé de créer), y compris le rôle des ONG, n'ont pas encore été élaborés.

141. On a tout de même pu constater un certain nombre de phénomènes très positifs. Le battage médiatique autour de la CNUED a mis en lumière le rôle croissant des ONG de développement dans ce genre de conférence et l'influence de l'opinion publique sur les décisions prises à l'échelon mondial. Les ONG ont démontré leur expérience et leur savoir-faire dans

¹¹⁵ Co-operation between the World Bank and NGO : 1991 Progress report, op. cit., p. 11 à 20.

le: contributions fondamentales qu'elles ont présentées sur les nombreuses questions complexes inscrites à l'ordre du jour de la CNUED et ont donné la preuve que, par leurs activités de plaidoyer et d'éducation, elles jouaient un rôle irremplaçable pour attirer l'attention du public sur les initiatives envisagées et l'amener à s'y intéresser davantage et à les appuyer plus activement. La phase de préparation de la CNUED qui s'est étalée sur plusieurs années a été très instructive pour les milliers d'ONG qui y ont participé; celles-ci ont appris ce qu'elles devaient faire (et ne pas faire) pour participer utilement à ce processus d'élaboration des politiques en collaboration avec les autres ONG, les gouvernements et les organisations internationales. Et, signe encourageant, certains pays ont demandé à des ONG de faire partie de leur délégation officielle à la Conférence de Rio.

142. Mais de gros problèmes subsistent. D'abord et surtout on constate que la participation des ONG à chacune des conférences mondiales organisées récemment a fait l'objet d'arrangements ponctuels. Cela signifie - au pire - qu'un retour aux arrangements antérieurs qui maintenaient les ONG en marge de la conférence est toujours possible et - au mieux - que les ONG sont souvent désorientées et perdent beaucoup de temps (et peut-être aussi une grande partie de leur enthousiasme) à essayer de déterminer, pour chaque conférence, quelles sont les règles qui s'appliquent, et qui les a établies.

143. Si, ces derniers temps, les ONG ont été davantage associées aux réunions régionales et au processus préparatoire général des conférences, leur rôle dans les réunions organisées à l'échelle mondiale est encore très mal défini et très variable. En outre, il est foncièrement difficile pour des milliers d'ONG de s'organiser et d'adopter des positions communes sur les grandes questions controversées, même si évidemment il s'agit là d'un problème inévitable, inhérent au pluralisme démocratique.

144. Encore une fois, ce sont les ONG de développement du Sud qui, bien qu'elles représentent directement ceux-là mêmes que ces conférences visent le plus à aider, sont le plus durement touchées par ces problèmes de participation. Le principe de la participation populaire sur lequel les organes directeurs des organismes des Nations Unies ont tant insisté doit être appliqué de façon systématique : c'est-à-dire non pas simplement au niveau des communautés locales ou au niveau national, mais aussi au stade de l'élaboration et de l'évaluation des politiques de développement aux niveaux régional et mondial.

145. De tous côtés des appels sont lancés pour que l'on mette au point des formules novatrices propres à permettre un examen concerté des politiques de développement :

a) Dans un discours prononcé à la suite de la CNUED, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a déclaré que l'Organisation des Nations Unies devait redéfinir son rôle dans le contexte d'un développement et d'une gestion démocratiques, appeler l'attention sur les préoccupations non formulées des pauvres et encourager les échanges d'idées et de propositions avec les sources situées en dehors du système des Nations Unies et de la sphère gouvernementale¹¹⁶.

¹¹⁶ "The challenge after Rio : statement by the Secretary General to open the debate on the follow-up of UNCED" ("Ce qu'il faut faire après Rio déclaration faite par le Secrétaire général pour ouvrir le débat sur le suivi de la CNUED"), Assemblée générale, quarante-septième session, 2 novembre 1992".

b) Un diplomate chevronné, ancien représentant auprès de l'Organisation des Nations Unies, a déclaré en 1992 que les ONG pouvaient jouer un rôle très important dans le système de gestion internationale, car les gouvernements avaient besoin de la contribution d'un réseau international de groupes situés en marge des structures officielles, qui débordaient d'énergie et avaient beaucoup d'idées à offrir¹¹⁷.

c) Le Président de la réunion tenue en 1991 par un groupe d'ONG a relevé que des organes de l'Organisation des Nations Unies avaient adopté récemment de nombreuses résolutions appelant à un renforcement de la coopération avec les ONG et a exprimé l'espoir que les changements politiques en cours dans le monde conduiraient à adopter une attitude plus ouverte et plus compréhensive à l'égard des ONG et de leurs contributions au sein de l'Organisation des Nations Unies et, notamment, à oeuvrer à l'adoption par l'Assemblée générale d'une résolution réglant la participation des ONG aux conférences mondiales¹¹⁸.

d) En outre les NGO ont évoqué les avantages d'une société civile dynamisée, composée d'ONG et d'organisations populaires travaillant aux côtés de l'Etat et du marché pour promouvoir le développement national et international, et notamment nouer un dialogue indispensable au sujet du contexte politique et des réformes cruciales pour assurer un développement autonome¹¹⁹.

146. A la demande de l'Assemblée générale, le CCI a publié en 1982 un rapport sur l'Organisation du Secrétariat et les procédures régissant la préparation des conférences spéciales de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée générale a par la suite défini une procédure type¹²⁰. La décennie suivante a été marquée par le formidable développement des ONG

¹¹⁷ "Peace : Precondition for development" (entretien avec M. Olara A. Otunnu), IMPACT, printemps 1992, p. 1, 6 et 16.

¹¹⁸ "Report of the President", dans NGOs in a changing United Nations Opportunities and responsibilities, 18^{ème} Assemblée générale de la Conférence des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, 28-31 octobre 1991, Palais des Nations, Genève, p. 13 à 19.

¹¹⁹ Clark, John, Democratizing development : The role of voluntary organizations, Earthscan, Londres, et Kumarian Press, West Hartford, Connecticut (Etats-Unis d'Amérique), 1991,

Clark John, "Democratizing development : NGOs and the State", Development in Practice, Vol. 2, No 3, octobre 1992, p. 151 à 162,

Korten David C. Getting to the 21st century : Voluntary action and the global agenda, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut (Etats-Unis d'Amérique) 1990, et

Scheerer, S. Bruce, "The emerging role of civil society in national development efforts", IMPACT, printemps 1992, p. 4 et 17.

¹²⁰ "Organisation du Secrétariat et procédures régissant la préparation des conférences spéciales de l'Organisation des Nations Unies" JIU/REP/8212, février 1982, documents de l'Organisation des Nations Unies A/37/112 du 23 mars 1982 et Add. 1 du 18 août 1982, et

"Plan des conférences : organisation du Secrétariat à l'occasion des conférences spéciales de l'Organisation des Nations Unies", résolution de l'Assemblée générale 37/14B du 16 novembre 1982.

qui ont pris rang parmi les principaux partenaires de développement et par l'instauration, au sein du système des Nations Unies, de nouvelles politiques réclamant l'adoption de modes de développement décentralisés et participatifs. L'Organisation des Nations Unies continue d'organiser d'importantes conférences mondiales consacrées à des sujets spéciaux comme la CNUED (le "Sommet de la Terre") et le Sommet mondial pour le développement social qui doit se tenir en 1995 à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies (que les médias anglophones ont déjà baptisé "people's summit"). Pour être fidèle aux objectifs de ses nouvelles politiques et renforcer sa crédibilité, le système des Nations Unies doit apporter la preuve qu'à l'avenir le "grand public" sera beaucoup plus largement et efficacement associé aux conférences mondiales consacrées au développement.

147. La question des nouveaux arrangements devant régir la participation des ONG de développement aux conférences régionales et mondiales organisées par le système des Nations Unies sort du cadre du présent rapport. Toutefois le résumé qui précède montre que c'est là une question importante qui, pour beaucoup, devrait être réexaminée à la lumière des nouvelles politiques réclamées par les organes directeurs car le succès des nouvelles stratégies et programmes dépendra dans une large mesure de leur mode d'élaboration (participatif ou non participatif). Il est fait mention dans le présent rapport de deux rapports récents intéressant l'ensemble du système, le rapport sur le rôle des coopératives au regard des nouvelles tendances économiques et sociales¹²¹ et le rapport sur la nécessité de définir des politiques et stratégies à définir à l'échelle du système pour aider à venir à bout de la pauvreté¹²². La question des mesures à prendre pour permettre aux ONG et autres groupes de participer plus utilement aux conférences régionales et mondiales consacrées au développement: est, semble-t-il, étroitement liée aux thèmes de ces deux rapports et tout aussi importante.

148. Les Inspecteurs recommandent donc que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général d'entreprendre, en consultation avec les autres organisations et organismes du système, une analyse approfondie en vue de réviser et de mettre à jour les procédures prévues pour les conférences spéciales, qui datent de 1982, notamment le paragraphe 6 de l'annexe de la résolution 37/14 B, le but étant de réglementer et de favoriser la participation des ONG et d'autres groupes aux conférences régionales et mondiales spéciales consacrées aux questions de développement. Cette réforme peut aider le système des Nations Unies à promouvoir la participation populaire et l'autosuffisance, ce qui est son objectif, en assurant la prise en compte de l'expérience, du point de vue et des besoins de la base aux fins de l'élaboration des politiques relatives au développement international.

D. Au niveau interorganisations

149. Les activités interorganisations n'ont jamais été vraiment centrées sur les ONG. En 1988, le Comité consultatif pour les questions de fond (activités opérationnelles) (CCQS) a établi un rapport sur une première

¹²¹ "Statut et rôle des coopératives au regard des nouvelles tendances économiques et sociales : rapport du Secrétaire général", document de l'Organisation des Nations Unies A/47/216 du 28 mai 1992.

¹²² "Politiques et activités concernant l'assistance en vue d'éliminer la pauvreté ...", document E/1992/47, op. cit.

étude informelle réalisée conjointement par des organismes des Nations Unies et des ONG¹²³. Après avoir mis en évidence un certain nombre de questions clefs concernant l'amélioration de la collaboration, il a formulé quelques recommandations utiles à l'intention des représentants du système des Nations Unies dans les pays, des organisations et de la communauté des ONG.

150. Le Comité consultatif pour la coordination des systèmes d'information (ACCIS) a établi en 1988 un premier répertoire des bases de données sur les ONG de 23 organismes des Nations Unies¹²⁴. Plusieurs autres organes se sont également penchés sur la question de la collaboration avec les ONG : c'est le cas, par exemple, du Groupe consultatif mixte des politiques, qui est composé des principaux organismes finançant des activités opérationnelles, de l'Equipe spéciale sur le développement rural du Comité administratif de coordination (LAC) et son Groupe chargé de la question de la participation de la population et du Sous-Comité de la nutrition du LAC. Mais, dans ces organes, l'examen des questions relatives aux ONG s'inscrit dans le cadre de l'analyse de questions de principes et de questions pratiques plus générales et a donc un caractère plus ponctuel.

151. Le Comité pour la promotion de l'action coopérative (COPAC) est un comité interorganisations qui sert de relais entre la FAO, l'OIT et l'ONU d'une part et quatre ONG internationales d'autre part. Il a essentiellement pour tâche de faciliter l'octroi d'une aide concertée aux coopératives des pays en développement. Le COPAC qui a un petit secrétariat à Rome publie régulièrement des bulletins et des notes d'information; il a un répertoire de plus de 300 organismes d'aide aux coopératives et est en train de mettre sur pied une banque de données informatisée. En outre il organise de temps à autre des colloques et des réunions de consultation et assure la promotion de travaux de recherche appliquée sur le rôle des coopératives dans le processus de développement¹²⁵.

152. Le seul organe interorganisations qui s'occupe expressément de la coopération avec les ONG est le Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies. Un certain nombre d'organismes ont signalé aux Inspecteurs qu'en dépit de sa petite taille et de son programme modeste ce service leur avait fourni une aide précieuse. Etabli en 1975 pour faciliter le dialogue et la collaboration entre le système des Nations Unies et la communauté des ONG de développement dans son ensemble, le Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies assure aussi des programmes d'éducation pour le développement et d'information sur les questions Nord-Sud et appuie l'action des ONG dans divers domaines - éducation pour le développement, activités de plaidoyer et analyse des politiques et des processus de négociation qui influent sur les relations entre pays industrialisés et pays en développement.

¹²³ "Report on the informal review of operational activities carried out by selected United Nations organizations jointly with non-governmental organizations held in Geneva from 25 to 26 January 1988", CCQF, Information Paper No 4, 25 mars 1988.

¹²⁴ Directory of United Nations system databases on non-governmental organizations, établi par le Comité consultatif pour la coordination des systèmes d'information (ACCIS), Organisation des Nations Unies, New York, 1988.

¹²⁵ "What is COPAC ?", secrétariat du COPAC, Rome, non daté.

153. A l'heure actuelle, les ressources de base du Service de liaison sont fournies pour moitié environ par 12-13 organismes et programmes des Nations Unies, le reste provenant des pays scandinaves et d'autres pays donateurs; cet organe reçoit en outre des fonds supplémentaires pour financer des projets spéciaux. En ce moment c'est l'UNICEF qui est l'organisme chef de file et la CNUCED qui est chargé de l'administration. Le Service de liaison fait rapport au groupe d'organismes des Nations Unies qui contribuent à son financement et au Comité commun de l'information des Nations Unies (CCINU) lors de ses sessions annuelles. Il dispose d'un petit secrétariat à Genève et d'un bureau à New York.

154. Au fil des années, le Service de liaison est devenu un relais important entre les ONG de développement et le système multilatéral. Il travaille avant tout avec les ONG nationales du Nord mais aussi, de plus en plus, avec les ONG nationales du Sud et de nombreux réseaux d'ONG internationales (sa base de données contient des informations sur environ 4 000 ONG). Les activités du Service de liaison peuvent être rangées sous plusieurs grandes rubriques :

a) réunions et conférences internationales sur les principaux aspects de la coopération Nord-Sud, qui, en permettant l'instauration d'un dialogue au sujet des politiques générales, ont contribué à stimuler l'établissement de réseaux thématiques et de nouvelles formes de coopération;

b) consultations au niveau du pays entre les ONG de développement et les organismes des Nations Unies;

c) organisation de réunions de consultation entre différents organismes (CNUCED, PNUD, FNUAP par exemple) et la communauté des ONG de développement;

d) mesures visant à faciliter l'admission des ONG et leur participation aux grandes manifestations et conférences organisées par le système des Nations Unies;

e) quelques activités spéciales très importantes : pendant la CNUED, par exemple, le Service de liaison a administré un fonds visant à faciliter la participation des ONG des pays en développement; ce fonds a permis de financer la participation de 247 représentants d'ONG de pays en développement à la phase préparatoire et à la Conférence proprement dite;

f) information générale et liaison entre le système des Nations Unies et la communauté des ONG;

g) vaste programme de publications.

155. Le programme de publications de cet organe témoigne de la diversité des questions dont il s'occupe et des services utiles qu'il fournit. Son répertoire destiné à "ouvrir" le système des Nations Unies aux ONG en indiquant les éléments d'information, les services et les sources disponibles en est à sa septième édition¹²⁶. Le Service de liaison a présenté une vue d'ensemble des organismes des Nations Unies travaillant pour le développement dans l'Afrique subsaharienne¹²⁷ et des ONG qui

¹²⁶ United Nations development education directory: A guide for NGOs, 7ème édition., UNCTAD/NGLS/34, Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies, Genève, janvier 1992.

¹²⁷ United Nations system and sub-Saharan Africa : Profiles of United Nations system agencies funds programmes and services and their

effectuent des travaux de recherche sur les questions relatives à la dette et à l'ajustement structurel ou mènent des activités d'information ou de plaidoyer¹²⁸. Une collection intitulée "Voices from Africa" permet aux ONG africaines et à ceux qui s'occupent du développement d'exposer leurs vues sur les questions de développement¹²⁹. Le Service de liaison publie également un bulletin trimestriel en anglais (Go-Between) et en français (Le Messager), tiré à 4 500 exemplaires, des documents d'information destinés aux ONG sur les grandes conférences organisées dans le cadre du système des Nations Unies, des documents hors série sur des questions relatives aux politiques de développement et d'autres documents.

156. En juillet 1992 le CCINU a reconnu la nécessité de travailler en collaboration plus étroite avec la communauté des ONG, l'importance croissante de la coopération interorganisations dans ce domaine après la CNUED et les excellents résultats obtenus par le Service de liaison qui s'emploie depuis 16 ans à promouvoir le dialogue entre le système des Nations Unies et les ONG. Pour en finir avec l'instabilité institutionnelle et financière chronique du Service de liaison, le CCINU a recommandé au CAC que cet organe soit désormais financé par l'ensemble du système des Nations Unies au moyen de contributions volontaires et durables. En octobre 1992, le CAC a approuvé cette recommandation et a prié le CCINU de lui donner suite.

157. Les Inspecteurs souhaitent à leur tour recommander que les organismes envisagent de fournir un appui financier régulier et accru au Service de liaison eu égard aux liens qu'il a établis de longue date avec les ONG de développement à travers le monde et à toutes les activités importantes qu'il mène avec elles. En outre, dans la dernière section du rapport de 1992 sur les politiques et activités du système des Nations Unies visant à aider à éliminer la pauvreté, l'accent a été mis sur la nécessité de renforcer les mécanismes de coordination et de coopération interorganisations existants et, au besoin, leur mandat et de faire en sorte qu'ils s'occupent de l'ensemble des questions relatives à la pauvreté¹³⁰. Conformément à cette conclusion, les Inspecteurs recommandent aussi que le CAC continue de suivre de près les mesures prises pour renforcer le Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies et développer ses activités car il s'agit là d'un élément important des nouvelles priorités opérationnelles du système au niveau national et à la base.

work for the development of sub-Saharan Africa, UNCTAD/NGLS/16, Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies, Genève, novembre 1989.

¹²⁸ Who's who on debt and structural adjustment : A directory of NGOs involved in research, information and advocacy, UNCTAD/NGLS/19, Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies, Genève, mai 1990.

¹²⁹ Voices from Africa, Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies, Genève (parmi les sujets traités dans les différents numéros on peut mentionner : le rôle des femmes dans le développement (juillet 1990), les ONG et le développement à la base (mars 1990), la guerre, les conflits armés et la déstabilisation (mai 1991) et la culture et le développement (juillet 1992).

¹³⁰ "Politiques et activités concernant l'assistance en vue d'éliminer la pauvreté...", document E/1992/47, op. cit., par. 109.

VI. MOYENS D'ACTION

158. D'abord, il faut essayer de comprendre comment fonctionnent les ONG. Ensuite, il est indispensable de mettre en place des structures de coopération, notamment aux niveaux national et local, et de définir des principes directeurs en la matière. Toutefois, pour être à même de créer entre eux des partenariats solides et véritablement actifs axés sur leurs programmes de développement, les organismes du système des Nations Unies, les gouvernements et les ONG doivent également s'attacher à développer certains processus.

A. La constitution de réseaux

159. Un "réseau" est une structure, mais la constitution de réseaux est un processus dynamique permanent. C'est une fonction vitale essentielle pour aider les milliers de petites ONG s'occupant du développement dans le monde entier à renforcer leur rôle et exécuter leurs programmes. En outre, à l'ère des télécommunications, des ordinateurs individuels et du "village planétaire", les possibilités de créer des réseaux et de générer des courants d'informations sont immenses.

160. La Conférence sur les ONG tenue à Londres en 1987 a défini la constitution de réseaux comme "le processus consistant à se mettre à l'écoute les uns des autres pour échanger des données d'expérience". Les participants ont estimé que les réseaux ne devaient pas être des institutions bureaucratiques surtout préoccupées par le nombre de membres, la coordination et les formalités, mais au contraire des structures participatives, pragmatiques et dynamiques axées sur un objectif bien défini. La coopération et la mise en place de réseaux, non seulement Nord-Sud mais aussi Sud-Sud, sont un élément essentiel du développement autocentré. Les réseaux peuvent être nationaux, régionaux ou mondiaux et s'articuler autour d'intérêts précis, mais ils doivent toujours être bénévoles et représentatifs et non pas imposés d'en haut. La conférence a conclu que les réseaux devaient également s'efforcer de promouvoir l'innovation, le savoir et l'échange de connaissances spécialisées et de données d'expérience afin de renforcer la communauté des ONG¹³¹.

161. La mise en place de réseaux est aussi un moyen d'action important avec lequel les organismes du système des Nations Unies doivent se familiariser pour apprendre à l'utiliser. Il les aide à trouver chez les ONG des partenaires efficaces. Les organismes peuvent beaucoup améliorer les capacités institutionnelles des ONG et renforcer la participation populaire en appuyant la création de réseaux d'ONG et leur expansion. En outre, l'interaction avec les réseaux d'ONG offre aux organismes la possibilité de faire connaître dans le monde entier les objectifs et les programmes économiques, sociaux et humanitaires définis par leurs organes directeurs et de mobiliser un appui mondial en leur faveur.

162. L'expérience acquise en matière de réseaux par les ONG et autres organisations s'occupant du développement tant au Nord qu'au Sud est si diverse et si dynamique qu'il est impossible de la décrire en quelques mots. Dans les paragraphes suivants, nous tenterons donc d'indiquer quelques-unes des notions, tendances et considérations essentielles qui entrent en ligne de compte dans la constitution de réseaux.

¹³¹ Drabek, op. cit., p. xii.

163. Dans un rapport établi en 1991, l'UNESCO a recensé 270 réseaux (ou "consortia" ou "organisations cadres") de développement européens. Si une majorité d'entre eux avaient des activités dans les pays en développement, quelques-uns avaient mis longtemps à prendre conscience de l'apparition d'ONG et de réseaux au Sud et de la nécessité d'établir de nouveaux liens d'information et de nouveaux partenariats avec ces derniers. Un autre rapport recensait 174 réseaux analogues en Afrique. Il constatait que si les réseaux contribuaient activement au développement, de nouveaux efforts étaient toutefois nécessaires pour les encourager à échanger des données d'expérience, à lancer de nouvelles initiatives et à coordonner leurs stratégies en vue de renforcer l'efficacité et la portée de l'action de leurs membres¹³².

164. Dans le secteur des coopératives, les organismes du système des Nations Unies sont depuis longtemps à l'oeuvre et les réseaux y sont très développés. Outre leur importance sur le plan des institutions économiques dans le monde entier, les coopératives sont souvent aussi, en dehors du ménage, la première institution ouverte aux personnes défavorisées. Elles jouent donc un rôle important dans la mobilisation des ressources humaines et financières par des moyens démocratiques et participatifs. Dans un rapport du BIT de 1988, on trouve une analyse approfondie de la nature, du rôle et des capacités des coopératives en Afrique ainsi que de leurs différentes formes¹³³. Un rapport établi par l'ONU en 1992 contient une enquête très à jour sur les principales associations internationales de coopératives, les activités des organismes du système des Nations unies dans ce domaine, le rôle du Comité pour la promotion de l'action coopérative, ainsi que des recommandations visant à renforcer à l'avenir la contribution des coopératives au développement. Dans sa résolution 47/90 du 16 décembre 1992, l'Assemblée générale a encouragé l'intensification des activités et des efforts conjugués dans ce domaine, y compris la participation accrue des organismes du système des Nations Unies aux activités du COPAC¹³⁴.

165. Innovations et réseaux pour le développement (IRED) est une ONG qui joue un rôle important dans la création de réseaux. Fondée en 1981 et principalement axée sur les échanges Sud-Sud, l'IRED a pour vocation de faciliter et d'encourager la formation d'associations, auxquelles elle apporte également un appui technique. Dotée d'un petit secrétariat à Genève, l'IRED compte quelque 170 membres et 800 associations et

¹³² Furma, J. et Combes, B., "European development networks : Experiences in development communication", pp. 45-50, dans Guide to the information activities of European development networks, première édition, UNESCO, Paris, 1991, pp. 45-50, et

Combes, B. et J. Furma, "African development networks : Experiences and challenges", dans Guide pratique du développement en Afrique, première édition, UNESCO, Paris, 1991, pp. 27-30.

¹³³ Rapport III : Les coopératives : Un aperçu de l'évolution du mouvement coopératif dans la région africaine : champ d'action, impact et perspectives, Septième Conférence régionale africaine, Harare, novembre-décembre 1988, Bureau international du Travail, Genève, 1988.

¹³⁴ "Statut et rôle des coopératives au regard des nouvelles tendances économiques et sociales : rapport du Secrétaire général", op. cit., et

"Le rôle des coopératives au regard des nouvelles tendances économiques et sociales", résolution 47/90 de l'Assemblée générale du 16 décembre 1992.

instituts de recherche partenaires dans de nombreux pays. L'IRED organise des séminaires à l'intention d'animateurs de mouvements de base du monde entier et publie un bulletin trimestriel, IRED Forum, tiré à 4 000 exemplaires environ. Cette organisation est considérée comme un bon exemple de la manière d'utiliser efficacement les fonds provenant de l'aide extérieure pour soutenir l'essor des mouvements de base.

166. Outre l'appui qu'elle apporte à la création de réseaux, l'IRED a publié quelques ouvrages importants sur les réseaux d'ONG. Elle a, par exemple, mis en évidence et analysé des réseaux centralisés (dans lesquels c'est un organe central qui est le plus actif), des réseaux mi-décentralisés (dans lesquels l'organe central joue un rôle de facilitation et de négociation en faveur de ses membres), et des "réseaux éclatés" (qui mettent l'accent sur la communication et la coopération entre tous les membres, avec l'appui de l'organe central). Bon nombre de réseaux adoptent cette dernière structure parce qu'elle offre une certaine souplesse, assure une certaine autonomie et permet de partager les responsabilités¹³⁵.

167. Dans les évaluations de réseaux émanant de pays en développement, on a fait observer que beaucoup d'ONG locales s'occupant du développement ont eu tendance à se replier sur elles-mêmes. Elles n'ont commencé que depuis peu et lentement à échanger des données d'expérience et à nouer des contacts entre elles, avec des ONG du Nord et avec des spécialistes des études de développement. Les analyses mentionnent en particulier les problèmes que posent, d'une part, l'aide des donateurs du fait qu'elle a malheureusement tendance à déformer les réseaux au profit des intérêts de ces derniers et non des intérêts locaux et, d'autre part, les efforts déployés par des ONG pour établir de "superbes plans" concernant leur action au niveau national, sans jamais les mettre à exécution. Toutefois, les réseaux autosélectifs et bien centrés ont rencontré un succès considérable¹³⁶.

168. Les ONG du Nord connaissent des problèmes analogues. Elles ont leur propres objectifs et activités et sont poussées à concentrer leurs maigres ressources sur des projets opérationnels plutôt que sur des activités de communications moins astreignantes. Il se peut aussi que les ONG du Nord aient été un peu déroutées par la croissance explosive des ONG du Sud (laquelle a rendu plus difficile de séparer le bon grain de l'ivraie), sans pour autant reconnaître que bon nombre d'ONG du Sud ont fait de gros efforts pour donner un caractère professionnel à leur action. Les ONG du Nord ne doivent plus se laisser obnubiler par leurs propres programmes et leur "manie des projets"; elles doivent, au contraire, améliorer leur connaissance des activités et des difficultés des autres ONG et travailler davantage en collaboration, dans le cadre de consortiums, pour appuyer les partenaires ONG du Sud, plutôt que de

¹³⁵ Des partenaires dans l'action pour le développement, op. cit., pp. 58-59, et

Sunimal, Fernando, How networks function : Some structural and interactional aspects of the IRED network in Asia, Colombo, IRED, 1989, et Vincent, Fernand, Les réseaux d'associations : une nouvelle stratégie de développement. L'expérience de l'IRED, IRED, Genève, 1986.

¹³⁶ Chitiga-Machingauta, Rudo M., "Networking among NGOs in Africa", pp. 65-69, dans Voices from Africa, No 2, op. cit., et

Padron, Mario, "Non-governmental development organizations : From development aid to development co-operation", pp. 75-77, dans "Development alternatives", op. cit.

maintenir les relations bilatérales auxquelles bon nombre d'entre elles consacrent actuellement un temps précieux¹³⁷.

169. Cette expérience inégale n'est pas considérée comme un obstacle majeur à l'établissement de meilleurs réseaux par les ONG du Sud et du Nord. En revanche, il est nécessaire que les bailleurs de fonds encouragent les ONG et les aident financièrement à construire des réseaux fondés sur des besoins précis et des intérêts communs, et il faut encourager les ONG à vaincre leur méfiance mutuelle et à comprendre qu'elles ont tout intérêt à établir des réseaux et à faire preuve de solidarité entre elles.

170. Les conseils nationaux de coordination ou les organisations cadres diffèrent des réseaux fonctionnels spécialisés d'ONG, car leur assise est plus large, leurs structures sont plus bureaucratiques et plus formelles et leur contribution aux activités locales est beaucoup moins importante. En revanche, leur qualité d'organisations partenaires dans les pays en développement suscite actuellement un intérêt beaucoup plus grand, car leur principale fonction additionnelle (au-delà du partage de l'information et de la recherche de consensus) est d'assurer la liaison avec les gouvernements ou les bailleurs de fonds. Toutefois, le rôle de ces organisations est difficile et leur succès très inégal, car elles ont dur à faire pour représenter et coordonner convenablement un très large éventail d'ONG locales contre lesquelles il peut y avoir une vive concurrence.

171. Il peut arriver que des organismes multilatéraux ou autres entravent les efforts déployés pour établir des réseaux lorsqu'ils soutiennent énergiquement des mécanismes de coordination sans tenir compte suffisamment du besoin et du droit qu'ont les ONG de construire une base solide pour coopérer à leur propre rythme et selon des modalités choisies par elles. En outre, lorsque de tels organismes veulent aider des organisations cadres, ils doivent reconnaître et appuyer au moins trois autres "facteurs de viabilité" essentiels.

a) Membres. Les organisations doivent répondre aux besoins de leurs membres sans paraître rivaliser avec ces derniers. Elles doivent obtenir leur accord sur des priorités et des programmes communs, être attentives aux préoccupations des petits membres et collaborer efficacement avec les ONG non membres du même pays ou d'autres pays.

b) Ressources financières. Les organisations doivent compléter leurs modestes recettes provenant des cotisations par des mesures visant à recueillir des fonds localement et auprès des organismes d'aide internationaux. Il faut également qu'elles sachent si elles souhaitent ou non se charger de gérer et de répartir entre leurs membres les subventions provenant des bailleurs de fonds.

c) Autonomie. Des décisions relatives aux ressources financières peuvent déstabiliser un organe coordinateur. Il importe donc en priorité de trouver différents moyens de générer un revenu local et d'attirer une combinaison appropriée d'organisations donatrices de façon à permettre à

¹³⁷ Theunis, Sjef, "The role of information exchange in development activities", op. cit., pp. 14-16.

l'organe coordonnateur de préserver à la fois une réelle autonomie et les apparences de l'autonomie¹³⁸.

172. Les organismes du système des Nations Unies doivent donc réfléchir soigneusement à la meilleure manière de collaborer avec les réseaux d'ONG locaux, nationaux, régionaux et sectoriels et avec les organisations cadres. Comme dans d'autres domaines, il serait sans doute très utile que les organismes dressent un bilan de leur expérience de collaboration avec les réseaux, en vue de la partager.

173. La FAO, qui a une longue expérience dans ce domaine, a évalué récemment à l'intention de ses organes directeurs les enseignements tirés de sa collaboration avec 24 des 135 réseaux permanents de coopération technique auxquels elle a apporté son appui dans tous les secteurs du développement agricole et rural. Cette étude approfondie contenait une analyse statistique des réseaux, de l'appui fourni par la FAO, des activités menées par les réseaux et de leurs résultats, ainsi que des facteurs déterminants pour la promotion des réseaux (aide à la planification, appui institutionnel et appui extérieur), et elle mettait l'accent sur bon nombre des points évoqués ci-dessus.

174. L'étude aboutissait à la conclusion que les réseaux se sont révélés efficaces pour la coordination de la recherche, les programmes de formation, l'échange d'informations et la promotion de l'autosuffisance et de l'indépendance. Toutefois, de bons réseaux ont besoin de temps pour se mettre en place, chacun le faisant à sa manière. Il faut donc que les organismes évaluent soigneusement les priorités de leurs propres programmes, ainsi que les besoins, les objectifs et les capacités des ONG avant d'aider à la mise en route de tel ou tel réseau, et qu'ils prennent un engagement indéterminé mais de longue durée à l'égard de: chaque réseau bénéficiant de leur appui¹³⁹.

B. Bases de données et échange d'informations

175. On reconnaît de plus en plus que la participation est la clé du développement, mais il n'y a pas de participation sans communication. Les réseaux permettent aux ONG de se grouper pour partager l'information. Mais une ONG, un organisme du système des Nations Unies ou toute autre organisation recherchant une association avec des ONG doit aussi savoir qu'il existe au sein de la communauté internationale de développement beaucoup d'autres sources et courants importants d'informations et elle doit être ouverte à ces derniers.

176. L'essor récent des activités des ONG, notamment celles du Sud, est grandement facilité - et sans doute causé en partie - par "l'explosion de l'information" à l'échelle mondiale. Les télécommunications modernes créent de vastes "autoroutes d'informations" qui s'entrecroisent à travers le monde. Les médias - notamment la télévision - diffusent l'actualité dans les coins les plus reculés du globe et permettent à des milliards d'individus de suivre les événements par l'image ou la parole. Les stations de radiodiffusion couvrent pratiquement tout le continent

¹³⁸ Stremlau, Carolyn, "NGO coordinating bodies in Africa, Asia and Latin America", pp. 213-225, dans "Development alternatives", op. cit.

¹³⁹ "Réseaux de coopération technique", chapitre onze, pp. 241-278, dans Examen du programme ordinaire 1990-1991, document de la FAO C 91/8 de juillet 1991.

latino-américain. Plus d'un milliard de récepteurs de télévision sont actuellement en service, ce qui représente une progression de 50 % au cours des cinq dernières années avec une croissance particulièrement rapide en Asie, où vit la moitié de la population du globe. En outre, il existe aujourd'hui plus de 300 réseaux de télévision par satellite et quantité de nouveaux satellites de communication devraient être lancés au cours des cinq prochaines années.

177. Et surtout, grâce aux réseaux informatiques, aux télécopieurs, aux téléphones, aux bases de données et aux ordinateurs individuels, le partage de l'information est devenu un processus beaucoup plus ouvert, beaucoup plus créatif et beaucoup plus démocratique. Cela donne un certain pouvoir à l'individu ainsi qu'à des groupes bénévoles dans toutes les sociétés en leur permettant d'accéder beaucoup plus facilement à l'information dont ils ont besoin pour exprimer leurs intérêts et faire preuve d'autosuffisance. Ils peuvent ainsi créer leurs propres filières de communication sans être contrôlés par des institutions ou des hiérarchies. Bien que la plupart des habitants des pays en développement ne disposent pas encore de liaisons électroniques, ils deviennent de plus en plus rapidement des participants à part entière du "village planétaire"¹⁴⁰.

178. Les organismes du système des Nations Unies qui cherchent à renforcer leurs "programmes populaires" et à travailler en collaboration plus étroite avec les ONG dans le domaine du développement doivent chercher à s'intégrer à ce vaste monde dynamique et désordonné de l'information. Comme pour les réseaux, ils pourront ainsi se familiariser avec l'expérience et les activités des ONG et, du même coup, gagner leur appui à l'exécution de leurs propres programmes humanitaires ou de développement. Toutefois, ce processus permettra aussi à chaque organisme de mieux remplir son rôle de centre mondial de rassemblement et de diffusion de l'information et de se servir de ses programmes mondiaux pour acquérir des connaissances sur tous les types d'initiatives et de programmes pertinents et pour diffuser ces connaissances de manière catalytique afin d'aider à soutenir et à encourager l'action des ONG et les programmes généraux dans le secteur dont il s'occupe.

179. En matière d'organisation, il importe en premier lieu d'établir une base de données et/ou un répertoire des organisations partenaires des ONG et d'envisager des processus correspondants de partage de l'information. Il appartient à chaque organisme de décider de l'ampleur de cet effort, compte tenu de ses priorités et de sa situation. A l'heure actuelle, par exemple :

a) Le FNUAP publie tous les trois ans depuis 1976 un guide des sources d'assistance internationale dans le domaine démographique conformément aux directives du Plan d'action mondial sur la population de 1974. Ce guide fournit les renseignements non seulement sur les organismes multilatéraux et bilatéraux, mais aussi sur les objectifs, les programmes de fond et les modes d'assistance de plus de 140 ONG, centre universitaires, instituts de recherche et organismes de formation¹⁴¹.

¹⁴⁰ Annis, Sheldon, "Giving voice to the poor", Foreign Policy, No 84, Fall 1991, pp. 93-106.

¹⁴¹ Guide des sources d'assistance internationale dans le domaine démographique 1991, sixième édition, Fonds des Nations Unies pour la population, New York.

b) Un répertoire de l'OMS renseigne sur les structures, les politiques, les objectifs et les activités de collaboration de 167 ONG, ainsi que sur les principaux programmes de l'OMS auxquels chacune collabore, et indique les noms et adresses des personnes à contacter auprès des ONG et de l'OMS¹⁴².

c) Un répertoire du HCR énumère plusieurs centaines d'ONG par ordre alphabétique, en indiquant le pays où elles ont leur siège, le pays où elles travaillent et leur domaine d'activité¹⁴³.

d) Fin 1991, la FAO a adressé à quelque 4 000 ONG et réseaux d'ONG un questionnaire portant sur leurs structures et leurs activités. Cette opération, destinée à mettre à jour un répertoire datant de 1985, permettra à la FAO de rationaliser et de développer ses nombreux contacts existants avec les ONG et d'établir une base de données centrale fiable et un répertoire des ONG. En outre, le service d'échange de l'éducation pour le développement de la FAO est un réseau international qui publie des rapports bimestriels et des index annuels fournissant une documentation sur l'éducation pour le développement, la promotion de la participation populaire et des problèmes de développement plus généraux¹⁴⁴.

e) Les publications des organismes peuvent encourager l'échange d'informations concernant des régions déterminées. Ainsi, un guide publié par l'UNESCO en 1991 fournit des renseignements sur les buts, objectifs et services de 270 réseaux de développement européens, ainsi que des données analytiques¹⁴⁵. Au cours de la période biennale 1992-1993, l'UNESCO projette également d'établir une banque de données pour rassembler et diffuser de la documentation sur les ONG.

f) Les organismes peuvent également élaborer des répertoires portant sur des secteurs déterminés. En 1991, la FAO a établi un premier répertoire fournissant des renseignements sur 47 ONG du monde entier s'occupant de la pêche et des communautés de pêcheurs, et elle espère pouvoir élargir le champ de cette publication dans les éditions ultérieures¹⁴⁶.

180. D'autres institutions multilatérales ont elles aussi consacré un travail considérable à l'établissement de bases de données générales ou sectorielles, de répertoires et d'autres documents d'information importants.

¹⁴² Directory of nongovernmental organizations in official relations with the World Health Organization : Partners in Health, World Health organization, Genève, 1990.

¹⁴³ UNHCR & NGOs : Directory of non-governmental organizations, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, section des organisations non gouvernementales, octobre 1992.

¹⁴⁴ "Development education exchange papers" (DEEP), et "DEEP Indexes", publiés par la Campagne mondiale contre la faim/Action pour le développement, FAO, Rome.

¹⁴⁵ Guide to the information activities of European development networks, première édition, UNESCO, Paris, 1991.

¹⁴⁶ "Directory of non-governmental organizations involved in fisheries", FAO Fisheries Circular No 832, FAO, Rome, décembre 1990.

a) La Banque mondiale a mis au point des systèmes d'information destinés à assurer la circulation de l'information dans les deux sens avec les ONG, à catalyser les échanges d'informations et à favoriser l'élaboration des politiques et la diffusion des "meilleures pratiques". Son centre de ressources sur les ONG rassemble des informations très complètes sur les activités des ONG dans le monde entier aux fins d'utilisation par les services de la Banque et les représentants des ONG et des gouvernements. Une base de données signalétiques contient des informations sur plus de 5 000 ONG. D'autres bases de données renferment plus de 600 enquêtes et rapports sur des ONG que l'on peut rechercher par pays et par secteur, un fichier de plus de 300 consultants spécialisés et plus de 2 500 documents techniques sur les travaux des ONG dans le domaine des techniques appropriées à faible coût et dans d'autres secteurs¹⁴⁷.

b) La Commission des Communautés européennes publie un condensé annuel de différentes lignes budgétaires de la Communauté réservées exclusivement au cofinancement avec des ONG de développement du Nord et du Sud (pour un montant d'environ 85 millions de dollars des Etats-Unis en 1992) ainsi que des informations sur d'autres ressources mises partiellement ou éventuellement à la disposition des ONG¹⁴⁸.

c) L'OCDE a publié son premier répertoire des ONG de développement dans ses pays membres en 1967, un autre en 1981 et une troisième édition en 1990. La dernière édition contient des informations détaillées sur plus de 2 500 ONG de cette catégorie. L'OCDE a également publié en 1991 un répertoire plus spécialisé qui ne porte que sur les ONG de développement dont les activités ont un rapport avec l'environnement¹⁴⁹.

d) Le HCR et l'OCDE ont collaboré à la préparation d'un répertoire des ONG s'occupant des réfugiés, des migrations et des questions relatives aux droits de l'homme, qui doit être publié en juin 1993.

e) La Banque asiatique de développement a publié en 1989 une base de données sur les ONG qui donne une vue d'ensemble des politiques gouvernementales en matière de coopération avec les ONG et des

¹⁴⁷ Co-operation between the World Bank and NGOs : 1991, op. cit., paras. 22-23, 33 et

List of World Bank-financed projects with potential for NGO involvement, Banque mondiale, Division des relations économiques internationales, Département des relations extérieures, Washington D.C., avril 1992.

¹⁴⁸ Recueil commenté des ressources communautaires disponibles pour financer les actions des ONG dans le domaine du développement, Commission des Communautés européennes, document VIII/325/91-EN, Bruxelles, avril 1991, et

"Special issue : 1990 EC budget adopted : Funds open to NGDOs", NGDO EC News, Comité de liaison des organisations non gouvernementales de développement auprès de la Communauté européenne, No 27, janvier 1992.

¹⁴⁹ Répertoire des organisations non gouvernementales de développement dans les pays Membres de l'OCDE, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 1990 et

Répertoire des organisations non gouvernementales dans les pays Membres de l'OCDE pour l'environnement et le développement, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 1991.

antécédents de cette coopération, ainsi que des descriptifs des principales ONG s'occupant du développement agricole et rural dans sept de ses pays membres¹⁵⁰.

181. Au niveau national, le PNUD a entrepris en 1989 de fournir un appui technique et élaborer un questionnaire et un logiciel pour aider ses bureaux extérieurs à collaborer avec les gouvernements et/ou les associations d'ONG à l'établissement de bases de données sur les ONG et éventuellement à la publication de répertoires. Bon nombre de bureaux ont pris des mesures de cet ordre et la plupart de ceux qui ne l'ont pas fait ont signalé que d'autres groupes travaillant dans le même pays avaient déjà entrepris ou allaient entreprendre d'établir des bases de données et/ou des répertoires. Au cours de visites effectuées sur le terrain en Asie, les Inspecteurs ont jugé encourageante la publication récente de guides ou répertoires nationaux d'ONG au Bangladesh, au Népal, aux Philippines et en Thaïlande par les gouvernements, des fondations, des universités ou par le PNUD (ou avec un appui du PNUD à des projets).

182. Au-delà des bases de données et des répertoires, il semble que les organismes du système des Nations Unies tâtonnent encore pour trouver leur place dans les mécanismes mondiaux de l'échange d'informations avec la communauté des ONG. Un certain nombre de mesures intéressantes ont toutefois été prises. Ainsi, le service de la foresterie communautaire de la FAO a peu à peu mis au point au cours des quinze dernières années une série complète de publications (dont certaines en quatre langues) destinées à apporter un appui aux ONG, aux communautés rurales, aux gouvernements et à d'autres organisations du secteur de la foresterie communautaire et comprenant :

- a) des rapports;
- b) des notes;
- c) des monographies;
- d) des ouvrages de référence;
- e) des manuels pratiques;
- f) des circulaires et directives;
- g) un bulletin (tiré à 3 000 exemplaires);
- h) un réseau (comptant 1 300 membres dans 80 pays);
- i) des films et des bandes vidéo;
- j) des brochures illustrées¹⁵¹.

183. Dans un tout autre genre, l'UNICEF a publié à la mi-1992 une brochure unique qui constitue également un instrument très efficace pour le partage de l'information. On y relève que le mérite des progrès accomplis en faveur des enfants au cours des dernières décennies revient en grande partie aux ONG et que celles-ci ont un rôle crucial à jouer dans la mise en oeuvre du Plan d'action adopté par le Sommet mondial pour les enfants en 1990. La brochure cherche à aider les ONG internationales et nationales à mieux comprendre l'UNICEF et les moyens de travailler en collaboration, et précise que tous les organes de l'UNICEF sont prêts à explorer de nouveaux domaines de coopération, à faciliter la communication et à assurer des consultations étroites. Il est question ensuite des objectifs actuels de l'UNICEF, de la manière dont cet

¹⁵⁰ Cooperation with NGOs in agriculture and rural development, Vol. I, An NGO-database of selected Asian countries, op. cit.

¹⁵¹ "Community forestry publications by FAO", Service de la foresterie communautaire, FAO, Rome.

organisme collabore avec les ONG, de son travail avec les ONG au niveau national dans le cadre de "l'approche par pays" et des points de contact de l'UNICEF dans le monde entier¹⁵². En outre, les sections de l'UNICEF chargées de la liaison avec les ONG à New York et Genève ont mis au point récemment une base de données portant sur les 170 ONG et plus qui sont dotées du statut consultatif auprès de l'UNICEF.

184. Dans son guide des réseaux de développement européen dont il a été question plus haut, l'UNESCO propose un cadre très utile sur quatre thèmes de réflexion et y ajoute trois appendices portant sur ses travaux dans le domaine de l'échange et de la communication d'information en faveur du développement :

- a) le contexte du travail d'information de l'Unesco en faveur du développement;
- b) les activités d'information de l'Unesco en faveur du développement;
- c) les attitudes nouvelles à l'égard du développement;
- d) les enjeux correspondants pour l'Unesco et les ONG européennes;
- e) liste des services du siège de l'Unesco offrant un accès à la documentation relative au développement;
- f) liste des bases de données de l'Unesco fournissant des informations relatives au développement;
- g) bibliographie de publications et de documents de l'Unesco relatifs à ces questions¹⁵³.

185. Le HCR offre un exemple sans doute beaucoup plus caractéristique de la plupart des efforts déployés par les organismes du système des Nations Unies pour se familiariser avec l'échange d'informations concrètes avec les ONG. En avril 1990, il a organisé un atelier auquel a participé un groupe d'ONG. Cet atelier a abouti à la création d'un réseau d'information électronique, IRENE, qui est aujourd'hui opérationnel. En outre, l'atelier a permis de formuler une série d'observations découlant de la perception des efforts déployés dans le domaine de l'échange d'informations, observations semblant valables pour la plupart des organismes :

- a) L'élaboration d'une "culture d'information" alliant un message fort à l'utilisation efficace des techniques existantes ou nouvelles doit être une tâche essentielle pour tous les organismes travaillant auprès des réfugiés.
- b) La diffusion d'informations est une tâche prioritaire, mais elle doit être crédible, être partagée entre les participants et se faire à plusieurs niveaux, notamment lorsqu'elle concerne des actions urgentes visant à sauver des vies.

¹⁵² partenaires pour l'action . L'UNICEF et les ONG s'associent pour aider les enfants, UNICEF.

¹⁵³ Bennett, John, "Information for development at UNESCO", pp. 17-44 dans Guide to the information activities of European development networks, op. cit.

c) On dispose de plus d'informations qu'on ne peut en absorber, mais il arrive parfois que l'information soit cachée, ou qu'elle se présente sous une forme inutilisable, ou qu'elle soit difficile à trouver : il est indispensable que l'information réponde aux besoins des utilisateurs et du public visé.

d) L'information peut relever de catégories diverses : information générale, recommandation, alerte rapide et assistance, ou éducation et appel de fonds.

e) Non seulement le HCR et les ONG ont besoin d'une structure pour partager l'information, mais les ONG ont elles-mêmes besoin de structures plus efficaces pour échanger des informations : de telles structures ont des aspects communs et sont nécessaires tant au siège que sur le terrain.

f) Des contacts et des réunions sont nécessaires pour partager l'information, élaborer des stratégies et des initiatives communes en vue de faire progresser la solution des questions relatives aux réfugiés, et pour se consulter régulièrement sur les aspects des activités relatives aux réfugiés qui ont trait à l'information, afin d'établir des politiques, des programmes et des structures qui aient la plus grande portée possible.

g) Le HCR et le Réseau international de documentation sur les réfugiés devraient s'efforcer de faciliter l'accès extérieur aux bases de données sur les ouvrages relatifs aux réfugiés, les situations de réfugiés et les tableaux d'affichage, tant en ligne que par d'autres moyens.

h) Les ONG nationales et les délégations du HCR devraient travailler ensemble à la mise en place de stages de formation communs visant à appliquer les nouvelles techniques à la collecte et à la diffusion de l'information.

i) Le service chargé de la liaison avec les ONG au HCR ainsi que les autres fonctions de liaison du HCR devraient être renforcés afin d'assurer une meilleure circulation de l'information et de resserrer les liens avec les ONG¹⁵⁴.

186. Outre les efforts qu'ils déploient pour collaborer beaucoup plus étroitement avec les ONG à la mise en place d'échanges d'informations, les organismes du système des Nations Unies auraient tout intérêt à se familiariser avec les nombreux échanges d'informations auxquels les ONG se livrent déjà entre elles, et à les appuyer.

187. Il existe par exemple de nombreuses revues publiées par des ONG. Rien que celles déjà mentionnées dans le présent rapport (Development in Practice, The Health Exchange, Impact, Lokniti, et NGO Management¹⁵⁵)

¹⁵⁴ "Facts, images and advocacy : A workshop on information organised by UNHCR and NGOs", Genève, 2-3 avril 1990, HCR/Conseil international des agences bénévoles.

¹⁵⁵ Development in practice, publication trisannuelle de Oxfam, Oxford, Angleterre,
The Health Exchange, publication bimestrielle de International Health Exchange, Londres,
IMPACT, publié pendant six ans par PACT (a malheureusement cessé de paraître après le numéro du printemps 1992, les bailleurs de fonds ayant mis fin à leur financement),
IRED-Forum, bulletin trimestriel de l'IRED, Genève,

renferment non seulement une foule d'articles utiles, mais aussi des informations sur un large éventail de rapports, de livres, d'articles, de répertoires et de mémoires, ainsi que sur des stages de formation, des séminaires, des ateliers, des bases de données, des conférences et des voyages d'étude présentant un intérêt. Ces revues constituent ainsi des instruments importants pour l'échange de données d'expérience, d'idées, de connaissances et d'informations contribuant à renforcer les activités de développement et les activités humanitaires des ONG (et d'autres organisations) dans le monde entier.

188. Certains groupes d'ONG poursuivent eux-mêmes de nombreuses activités en matière de publications et de partage de l'information. Action internationale a réalisé une série d'études, de monographies, de manuels pratiques et autres documents, ainsi que des enregistrements vidéo sur le développement et les programmes des micro-entreprises du secteur non institutionnalisé. Private Agencies Collaborating Together (PACT) publie trois fois par an un catalogue contenant quelque 150 titres : le matériel de formation de cette organisation et les renseignements qu'elle diffuse en faisant appel à l'ensemble des médias mettent l'accent sur les initiatives visant à renforcer les capacités des pauvres et celles de leurs institutions. PACT s'efforce actuellement d'en élargir la diffusion dans les pays en développement et de favoriser les échanges de documentation Sud-Sud. De même, le Conseil international des agences bénévoles rassemble et diffuse des renseignements sur les activités des organismes bénévoles, en mettant l'accent sur l'utilisation croissante de l'informatique, comme dans sa base de données sur UNIENET (réseau international d'information des Nations Unies sur les situations d'urgence) concernant les activités des ONG dans le domaine des catastrophes naturelles¹⁵⁶.

189. Les ONG disposent également d'importants moyens d'information dans des secteurs déterminés. Dans le domaine de l'environnement, par exemple, un réseau informatisé (EcoNet) relie des milliers d'écologistes à des ONG du monde entier. Il existe des groupes plus spécialisés, tels que le Réseau d'action en matière de pesticides, qui rassemble 300 ONG de 50 pays militant en faveur de méthodes durables de lutte contre les parasites et constitue une source d'information importante sur les pesticides pour les ONG locales. On voit également apparaître des réseaux nationaux qui partagent et coordonnent l'information, tel l'Indonesian Environmental Forum (WALHI), organisation regroupant plus de 400 petites ONG s'occupant de l'environnement¹⁵⁷.

190. Cette prolifération de bases de données et de répertoires au sein des organismes du système des Nations Unies, des réseaux d'ONG et d'autres organisations crée de toute évidence des chevauchements et de doubles emplois. Les Inspecteurs estiment que pour leurs propres

Lokniti, bulletin trimestriel du secrétariat de l'ANGOC, Manille, et

NGO Management, publication trimestrielle d'un consortium de groupes, secrétariat de l'ANGOC, Manille et NGO Management Network, c/o Conseil international des agences bénévoles, Genève.

¹⁵⁶ Catalogue of publications, ACTION International, Département des publications, Cambridge, Mass., Etats-Unis d'Amérique, Media services: A catalogue of development resources, PACT Media Services, New York, et

"ICVA at a glance", Conseil international des agences bénévoles, Genève, février 1991.

¹⁵⁷ Livernash, Robert, "The growing influence of NGOs in the developing world", Environment, Vol. 34, No 6, juin 1992, pp. 20-41.

programmes et pour donner le maximum d'efficacité aux méthodes de partage de l'information, les organismes devraient s'efforcer dans toute la mesure possible de favoriser le partage des données entre les bases de données existantes.

191. Cette diversité de l'information est l'expression vivante du dynamisme du secteur mondial des ONG. La créativité et la diversité de ce secteur ne sont pas seulement théoriques, car elles peuvent jouer un rôle central dans l'exécution des programmes de base des organismes et le renforcement de leurs effets. C'est un facteur sur lequel les médias internationaux mettent de plus en plus l'accent. Lors d'un entretien qui s'est déroulé fin 1992, un haut fonctionnaire de l'UNICEF a évoqué les menaces que la maladie, la violence, la malnutrition et les carences de la scolarisation font peser sur les enfants d'Amérique latine et des Caraïbes et il a indiqué que près d'un million d'enfants de moins de cinq ans meurent chaque année dans cette région. Après qu'il eut souligné le combat mené par l'UNICEF pour améliorer l'hygiène avec un dollar seulement par personne et par an, on lui a demandé comment il pouvait dire qu'il y avait aujourd'hui un plus grand espoir de progrès. Il a répondu que "de très nombreuses organisations non gouvernementales" avaient mis en place d'"excellents" programmes en matière d'accouchement, de soins aux enfants, de protection et d'éducation des enfants et autres domaines concernant les enfants¹⁵⁸.

C. Renforcement des capacités et programmes de formation

192. Comme il a déjà été dit dans diverses sections du présent rapport, les ONG locales de développement sont des organismes très prometteurs, mais fragiles. Pour la plupart d'entre elles, les risques d'échec sont beaucoup plus importants que les chances de succès. Du fait de leur petite taille et de leur niveau d'implantation, leurs ressources financières, leur expertise administrative et technique, leurs activités de projet, leurs moyens financiers et leur accès aux réseaux qui pourraient leur fournir une aide sont limités. Pour nombre d'entre elles, leur survie tient au courage et à la persistance d'un petit nombre de personnes qui se battent de leur mieux dans des situations très difficiles, voire hostiles.

193. Ces petites ONG ne cherchent souvent guère à développer leurs activités, à agir sur les programmes publics de lutte contre la pauvreté ou à participer à ces programmes. Elles doivent faire face à des difficultés d'origine extérieure considérables, telles que l'insuffisance de l'aide en matière de transport ou de conseils juridiques. Elle ne touche pas toujours les plus pauvres d'entre les pauvres, et leurs efforts de "participation à la base" sont en fait parfois dominés par leur personnel et par les élites locales. Elles ne pensent pas toujours à planifier la suite de leur programme ni aux retombées positives à long terme de leur travail, ce qui s'explique dans de nombreux cas par le fait que les donateurs ne leur accordent que des moyens limités pour l'exécution de leurs projets. En outre, les ONG qui se développent et adoptent des programmes plus ambitieux ne sont pas toujours capables d'enregistrer de nouveaux succès, de poursuivre leurs activités une fois qu'elles ne reçoivent plus d'aide ou de se doter des compétences en matière de gestion et d'administration dont elles ont un besoin urgent¹⁵⁹.

¹⁵⁸ "The child killers : Interview", Newsweek International, 19 octobre, 1992, p. 54.

¹⁵⁹ Livernesh, op. cit.

194. Ces ONG ont clairement besoin d'aide pour améliorer leur gestion, être davantage responsables de leur action et être en mesure d'exécuter des projets et des programmes à la fois plus importants et plus efficaces. Reconnaissant que le développement est un processus qui se traduit par un accroissement des capacités, et non un programme d'assistance, l'étude sur les ONG réalisée en 1988 par l'OCDE porte essentiellement sur la meilleure façon d'identifier, d'encourager et d'appuyer les ONG locales susceptibles de se développer. L'un des chapitres passe en revue les origines, les fonctions et les divers stades d'évolution des organisations locales d'entraide des pays en développement ainsi que le rôle potentiellement très important - et même essentiel - qu'elles doivent jouer dans la lutte contre la pauvreté.

195. Un autre chapitre traite de certaines questions en rapport avec le développement et de la façon dont les organismes publics d'aide, les ONG donatrices et les chercheurs peuvent contribuer à ce processus, notamment au renforcement des capacités. Les aspects abordés sont :

a) Le renforcement des institutions. Le renforcement des institutions n'est pas un processus mécanique. Il faut avant tout en assurer la viabilité, développer l'autosuffisance et fournir un appui au moyen de conseils en matière de gestion, de programmes de formation et de manuels. D'importants travaux de recherche ont déjà été réalisés dans le monde afin d'identifier les indicateurs et les éléments essentiels du processus à l'intention des institutions locales.

b) L'impact sur le développement. On a longuement analysé les caractéristiques communes, les principales capacités, les processus de gestion et les stratégies qui permettent d'accroître l'efficacité des programmes des ONG locales ainsi que d'améliorer véritablement les conditions de vie des communautés (bénéficiaires).

c) Les microréformes. La plupart des activités de développement en faveur de la population consistent en microréformes, c'est-à-dire en une évolution des attitudes et en une meilleure utilisation des services et des ressources disponibles pour répondre aux besoins, qu'ils soient exprimés ou non. Les ONG sont les catalyseurs les plus efficaces pour mener à bien ces réformes mais, pour remplir efficacement ce rôle, elles doivent accroître fortement leurs capacités et adopter des stratégies cohérentes ainsi que de nouveaux styles d'action.

d) L'accroissement de l'aide en faveur des organismes d'appui. Les ONG dites "de services" des pays en développement ont un rôle essentiel à jouer à l'appui des ONG locales. Elles consacrent toutefois une grande partie de leur temps et de leur énergie à canaliser l'argent reçu des donateurs vers les ONG locales afin que ces dernières puissent exécuter certains projets. Or, elles devraient elles aussi être appuyées et encouragées comme il convient à élaborer des stratégies claires et des outils précis de façon à pouvoir favoriser et appuyer le développement des organisations locales.

e) L'auto-évaluation. L'auto-évaluation se révèle un outil important pour la sensibilisation, l'adoption de nouvelles approches-programme et la participation à la gestion des ONG locales. En tant qu'activité permanente, elle fait partie intégrante du développement institutionnel des ONG locales (voir section E ci-après).

f) La technologie appropriée. Les ONG locales doivent fréquemment résoudre le problème difficile du choix des technologies appropriées, ou de l'adaptation d'une technologie donnée pour mener à bien leurs projets et programmes. Il existe de par le monde des groupes spécialisés en technologies appropriées - ONG ou organismes publics - qui peuvent aider

les ONG locales à appliquer ces technologies et à organiser des programmes appropriés de formation à petite ou à grande échelle¹⁶⁰.

196. Depuis quelques années, des groupes d'ONG mènent les activités entreprises pour faire suite à ces efforts et à d'autres efforts encore de renforcement des capacités. L'ICVA, par exemple, a lancé en 1985 un programme de gestion pour le développement - devenu, en 1988, programme de développement institutionnel après que sa couverture ait été élargie - qui aide les organismes nationaux de coordination et les ONG internationales à élaborer des programmes de services de gestion et à promouvoir une plus grande efficacité de gestion des ONG. Il assure également à Genève le secrétariat du réseau de gestion des ONG, un consortium d'organisations et d'individus intéressés par la gestion des ONG, né en 1986, qui publie chaque trimestre une revue intitulée NGO Management¹⁶¹.

197. Le PACT offre de nombreux services et informations aux organisations de bénévoles pour leur permettre d'affiner leurs compétences en matière de gestion et d'élaboration de programmes. Environ les deux tiers de son budget total sont consacrés à accroître les moyens et l'autosuffisance d'organisations de bénévoles du Sud par le biais de financements institutionnels, de la promotion de l'apprentissage, de la formation, de l'assistance technique, de campagnes de publicité et d'efforts de collectes de fonds menés par l'intermédiaire de groupes locaux, de consortiums, d'organismes de formation et de toute la gamme d'organisations bénévoles. En Afrique australe, par exemple, une équipe du PACT sert d'intermédiaire entre ONG du Nord et du Sud pour les services d'information et la fourniture d'un appui de façon à encourager l'adoption de mesures dans les domaines prioritaires que sont le développement institutionnel, la constitution de réseaux, les systèmes de communication et d'information, la collaboration et les échanges ainsi que les campagnes d'information au Nord¹⁶².

198. Des résultats de recherche très intéressants continuent également d'être publiés. Par exemple, l'International NGO Training and Research Centre (INTRAC) a publié en juin 1992 une étude qui donne une vue d'ensemble du développement institutionnel des ONG en Afrique subsaharienne afin de permettre aux ONG européennes de déterminer plus facilement quel serait le meilleur moyen d'y contribuer. Le rapport évalue l'évolution des ONG africaines de développement et le développement institutionnel tel qu'il se déroule effectivement, les besoins des ONG de services, des ONG jouant le rôle d'intermédiaire ainsi que des ONG locales, et les tendances et les questions de politique générale. De plus, il contient une biographie très complète des ouvrages parus récemment sur cette question et :

- a) fait le point du développement institutionnel pour les ONG;
- b) analyse la demande et l'offre de services de développement institutionnel en Afrique;
- c) décrit brièvement les décisions stratégiques que doivent prendre les ONG européennes qui souhaitent contribuer à ce développement;

¹⁶⁰ Des partenaires dans l'action pour le développement, op. cit., p. 42

¹⁶¹ "ICVA at a glance", op. cit.

¹⁶² "PACT : Private Agencies Collaborating Together", New York, 1990, p. 1 à 5.

d) dresse une liste simple pour la prise de décisions en matière de développement institutionnel¹⁶³.

199. Ces trois exemples ne constituent que le "sommet de l'iceberg" que représentent les informations dont dispose l'ensemble de la communauté des ONG de développement pour ce qui est de la formation et du renforcement des capacités. Comme on l'a vu dans la section précédente, il existe un grand nombre de revues, de bases de données et de réseaux consacrés pour une large part aux possibilités de formation ou aux idées et expériences en rapport avec le développement institutionnel des ONG. Le problème pour une organisation donnée consiste à repérer dans cette masse d'informations celle qui lui sera la plus utile en fonction de son programme.

200. Le développement d'ensemble des activités opérationnelles menées par le système des Nations Unies avec les ONG s'occupant de développement n'en est qu'à son début, de sorte que les informations dont ont pu disposer les inspecteurs pour ce qui est du renforcement des capacités ainsi que des possibilités et des besoins de formation étaient très fragmentaires. Il reste encore beaucoup à faire pour mettre en place avec les ONG du monde entier des programmes efficaces dans ce domaine. Ici encore, les organismes des Nations Unies, dont les activités de partage d'information et de recherche couvrent toute la planète, pourraient jouer un rôle important et évaluer et développer leur expérience et la partager entre eux et avec les ONG.

201. Pour sa part, le système des Nations Unies pourrait bénéficier d'une initiative actuelle qui, bien que n'en étant encore qu'au stade d'élaboration et n'ayant pas encore un objectif parfaitement défini, pourrait faciliter dans une très large mesure les efforts de renforcement des capacités et de formation entrepris avec les ONG. En 1992, une étude interinstitutions de la formation aux activités opérationnelles a révélé que de très nombreuses activités de ce type sont déjà entreprises dans de nombreux domaines de fond. Elle a reconnu que l'exécution nationale des projets et programmes du système des Nations Unies devrait se développer rapidement et devenir un facteur essentiel de l'efficacité des futures activités opérationnelles, de sorte que la formation du personnel national - personnel des ONG et représentants du secteur privé - prendra de plus en plus d'importance.

202. L'attention devrait porter principalement sur : a) les programmes communs de formation à l'élaboration et à la gestion de programme au niveau national, b) la réalisation d'un inventaire complet des formations existantes afin de pouvoir utiliser au mieux celles qui sont déjà disponibles et c) la mise en place d'un mécanisme central d'appui à la formation pour compléter ces deux programmes. Le CCQF étudie également la décentralisation des capacités et de l'autorité, la programmation et l'adoption en commun de stratégies au niveau des pays ainsi que certaines questions en rapport avec le renforcement des capacités au niveau national. Bien que le travail avec les ONG n'y occupe pas encore une partie importante, ces études n'en constituent pas moins un cadre qui permettra de développer à l'avenir de façon beaucoup plus systématique, selon les modalités examinées tout au long du présent rapport, la collaboration opérationnelle avec les ONG et l'appui qui leur est fourni.

¹⁶³ Fowler, Alan et Piers Campbell et Brian Pratt, "Institutional development and NGOs in Africa : Policy perspectives for European development agencies", International NGO Training and Research Centre, Oxford (Angleterre), avril 1992.

203. Dans l'intervalle, de nouvelles initiatives de renforcement des capacités et de nouveaux programmes de formation pour les ONG continuent d'apparaître en divers points du système des Nations Unies. L'un des principaux exemples en est l'effort de la Banque mondiale, auquel il a déjà été fait référence, de planification stratégique interinstitutionnelle de façon à accroître la participation des ONG à la programmation et à l'exécution des mesures de développement du secteur non structuré.

204. En 1.992, l'Institut de développement économique et le Groupe des ONG de la Banque mondiale ont organisé trois séminaires sous-régionaux en Amérique latine à l'intention de groupes d'ONG intéressés par la planification stratégique. Ces séminaires, dont le but était d'accroître les compétences des ONG en matière de programmation, ont mis l'accent sur l'expérience acquise dans le cadre du développement institutionnel, la contribution aux politiques sectorielles dans les pays et la participation au dialogue pour l'adoption de politiques macro-économiques de lutte contre la pauvreté et de développement du secteur non structuré. L'objectif ultérieur sera de mettre au point des matériels de formation et des principes directeurs méthodologiques à l'intention d'autres organismes de formation et un programme à long terme ainsi que des matériels pour d'autres régions en développement¹⁶⁴.

205. La FAO offre un bon exemple de participation durable de certaines institutions spécialisées aux activités de renforcement des capacités des ONG. Dès 1975, sa Campagne mondiale contre la faim mettait l'accent sur le développement de la participation populaire, l'aide aux organismes nationaux afin que ceux-ci puissent utiliser efficacement les ressources extérieures pour le développement, la fourniture d'un appui technique approprié, l'organisation de l'échange et de la diffusion d'expérience acquise à l'occasion de projets de développement communautaire et la promotion du dialogue entre gouvernements et ONG¹⁶⁵. Les ouvrages consacrés par la FAO au cours des années aux activités de formation et à l'analyse de l'expérience acquise dans le cadre de la Campagne ainsi qu'aux programmes de sylviculture, de pêche, de participation populaire et de développement rural ont déjà été mentionnés.

206. Les programmes du PNUD en faveur des ONG auxquels il a déjà été fait référence illustrent également les divers types d'assistance fournie en matière de renforcement des capacités. Le Programme des partenaires du développement apporte aux ONG et à leurs associations une aide en matière d'informatisation, d'organisation de séminaires d'évaluation, de recherche, d'élaboration de manuels opérationnels et de formation des responsables. Le réseau "Afrique 2000" fournit quant à lui un appui financier et technique en faveur des initiatives prises par les pays et diffuse, notamment par l'intermédiaire des réseaux d'ONG, des informations sur les pratiques viables. Le projet régional visant à renforcer la collaboration entre les ONG, les gouvernements et le PNUD en Afrique aide les associations d'ONG à évaluer leurs besoins et à former leur personnel. Le Programme des Volontaires des Nations Unies assure la participation de dirigeants locaux, au niveau des villages, à des ateliers de formation. Enfin, divers projets financés par le PNUD appuient d'autres programmes de renforcement des capacités et de

¹⁶⁴ Co-operation between the World Bank and NGOs : 1991 progress report, op. cit., ;par. 24 à 28.

¹⁶⁵ "Report of the expert consultation on the Freedom From Hunger Campaign/Action for Development", Rome, 30 juin - 9 juillet 1975, Document de la FAO FFHC/AD/C6/75/2 du 11 juillet 1975, p. 1, 5 et 6.

formation ainsi que des organismes de formation d'ONG et d'organisations locales¹⁶⁶.

207. Le PNUD met cependant progressivement en place une stratégie et une approche beaucoup plus générales. En 1990, son Conseil d'administration a défini les directives applicables au cinquième cycle de programmation (1992-1996). Il a réaffirmé que les priorités et plans nationaux constituaient le seul cadre de référence des activités opérationnelles de développement menées par le système des Nations Unies et a souligné que le PNUD devait oeuvrer en faveur d'un développement humain pour que les pays en développement parviennent à l'autosuffisance en se dotant d'une capacité nationale et en la renforçant. Il a décidé que le PNUD devait concentrer ses efforts sur la mise en place et le renforcement de capacités nationales dans six domaines, et que l'Administrateur du PNUD rendrait continuellement compte, à partir de 1993, des efforts entrepris. Dans une décision adoptée en 1991, le Conseil a également demandé que soit élaboré un cadre conceptuel pour la mise en place et le renforcement d'une capacité nationale, et que le PNUD travaille étroitement avec les organismes des Nations Unies pour formuler des stratégies de développement institutionnelles appropriées¹⁶⁷.

208. Le premier des six domaines prioritaires identifiés par le Conseil d'administration est "l'élimination de la pauvreté et la participation des collectivités au développement". Les deux sections suivantes du présent rapport examinent les mesures prises par le PNUD et par d'autres organismes concernant deux aspects essentiels des activités de renforcement des capacités menées avec les ONG, ainsi que les idées des inspecteurs quant à certaines des mesures encore nécessaires.

209. Les exemples présentés ci-dessus montrent qu'il existe de nombreuses activités de renforcement des capacités et de formation destinées à contribuer à l'expansion des ONG locales de développement. Davantage de ressources, de programmes et d'idées sont toutefois indispensables et trouveraient de nombreuses applications. Les organismes des Nations Unies, pour leur part, doivent évaluer avec soin les activités en cours dans leur secteur et trouver le bon équilibre entre leurs propres programmes collaboratifs, l'aide en faveur des initiatives prises par les ONG et/ou l'adoption des programmes d'autres organismes. Ils devraient ensuite organiser et exécuter les activités de soutien qui contribueraient le mieux à leurs propres programmes comme à la réalisation des objectifs de développement et au renforcement des capacités institutionnelles des ONG locales avec lesquelles ils travaillent.

¹⁶⁶ "Coopération du Programme des Nations Unies pour le développement avec les organisations non gouvernementales et les organisations locales rapport de l'Administrateur", Document du PNUD DP/1990/25 du 18 janvier 1990, p. 8 à 10.

¹⁶⁷ "Cinquième cycle de programmation", décision 90/34 du Conseil d'administration du PNUD, en date du 23 juin 1990, et "Application des recommandations relatives à l'évaluation", décision 91/26 du 21 juin 1992.

D. Financement, gestion financière et vérification des comptes

210. Enfin, il existe deux aspects annexes importants des activités destinées à renforcer les capacités des ONG. Les organismes des Nations unies, tout comme d'autres organismes qui aident les ONG de développement à accroître leurs compétences en matière de gestion financière et de ressources humaines, sont responsables à l'égard de leurs organes directeurs et de leur siège de l'utilisation appropriée, efficace et efficiente des ressources fournies. Ils devraient également aider les ONG à mettre en place un tel système de responsabilité en tenant compte du fait e a) que les ONG locales sont généralement de petite taille; b) qu'elles disposent généralement de capacités modestes en matière de gestion et c) qu'il convient de trouver dans toute la mesure du possible des procédures qui respectent les caractéristiques propres aux ONG.

211. Le rapport publié par l'OCDE en 1988 observe que la majeure partie des ressources financières de la plupart des ONG de développement du Nord provient de donations volontaires, ce qui a diverses conséquences sur leurs activités. Ce type de financement leur permet de garder leur indépendance mais il exige également des efforts permanents de collecte et constitue une entrave à la planification en raison des fluctuations et des incertitudes qui l'accompagnent. Depuis quelques années, en particulier, ces ONG sont soumises à de fortes pressions afin de justifier à l'égard du public l'utilisation des ressources ayant servi à financer des activités à l'étranger et de maintenir leurs dépenses administratives à un très faible niveau. Les organismes publics d'aide ont fourni environ un tiers des ressources des ONG du Nord ces dernières années et accordent souvent des avantages fiscaux importants pour encourager les contributions, mais ces mesures pourraient compromettre l'autonomie des ONG. De plus, celles d'entre elles qui arrivent à obtenir un financement relativement stable risquent de ne plus prendre d'initiatives et de se transformer en bureaucraties. Elles prétendent cependant qu'elles peuvent surmonter cette tendance en exécutant principalement des programmes de développement locaux à l'étranger qui leur permettent de préserver leur souplesse et leur capacité d'innovation.

212. Les problèmes financiers des ONG de développement du Sud sont à la fois différents et similaires. Le rapport de l'OCDE montre que les ONG locales et de services sont parfaitement capables de s'organiser, d'accroître leurs revenus et de payer une partie des services reçus d'autres institutions locales ainsi que d'attirer un appui financier de leurs secteurs structurés, de leur gouvernement et d'organismes étrangers d'aide. Elles diversifient progressivement leurs donateurs, grands et petits, ce qui est généralement considéré comme un indicateur de développement et d'indépendance.

213. Cette multiplicité de donateurs impose cependant de nouvelles procédures de supervision et d'établissement de rapports. Par exemple, la communication à chaque donateur des informations financières qu'il souhaite représenterait pour les ONG une tâche insurmontable. En revanche, il est possible de faire appel à des commissaires aux comptes indépendants qui étudieront périodiquement les états des recettes et des dépenses de toutes origines. L'administration financière s'en trouvera ainsi simplifiée et les donateurs auront l'assurance que leurs contributions sont employées de manière appropriée. Ce type d'arrangement permet donc d'avoir un financement souple tout en garantissant la responsabilité des ONG¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Des partenaires dans l'action pour le développement, op. cit., p. 15 à 45 et 57.

214. La souplesse devient un élément essentiel de la capacité opérationnelle, et donc du financement, quand les programmes de développement sont réorientés vers la participation, l'autosuffisance et l'information des pauvres au niveau local. Au fur et à mesure que les ONG du Sud jouent un rôle de plus en plus important dans le développement humain et les efforts de lutte contre la pauvreté elles doivent, comme les divers organismes de financement, prendre conscience des nouveaux risques, des nouvelles opportunités et des problèmes de responsabilité mutuelle qui en résultent :

a) les organismes de financement doivent faire preuve d'une plus grande souplesse en ce qui concerne les calendriers d'exécution, et travailler au même rythme que celui adopté par la communauté locale;

b) l'autonomie locale est indispensable pour s'adapter à l'évolution de la situation et saisir les nouvelles occasions qui se présentent. Cela ne signifie pas qu'il n'y a plus de responsabilité, mais simplement qu'il faut intégrer soigneusement un contrôle décentralisé au stade de la sélection, de l'exécution et de l'évaluation "sur le terrain" des projets/programmes;

c) l'existence au niveau local de personnes chargées de l'exécution des projets et/ou des programmes, ou de responsables du développement communautaire à la fois compétents et sensibles est essentielle. Leur vrai valeur tient dans leur capacité à résoudre les problèmes et à permettre le développement des capacités de la communauté, et non dans leur capacité à "exécuter" rapidement des projets de développement¹⁶⁹.

215. Certains des principaux problèmes qui se posent en matière de financement et de supervision ont déjà été identifiés. Aussi bien les donateurs que les ONG du Sud doivent aller au-delà de l'attitude qui consiste simplement à dire "faites-moi confiance" pour adopter des procédures comptables honnêtes et soigneusement élaborées et assurer une plus grande transparence de l'ensemble des opérations des ONG. Un grand nombre d'ONG du Sud estiment ne pas pouvoir collecter localement des ressources importantes et craignent donc de devenir les otages d'intérêts locaux. De nombreux donateurs pensent cependant qu'il est à la fois possible et souhaitable que les ONG locales évitent d'être durablement dépendantes d'un financement extérieur et cherchent à obtenir un financement plus important de la part des entreprises, des banques ou du secteur public de leur pays. L'attention et la place croissantes accordées aux ONG dans le développement, ainsi que le souhait des ONG du Sud d'exercer des responsabilités plus directes, exigeront une réflexion approfondie et de nouvelles approches de tous ceux concernés. Les principales questions à résoudre concernent la supervision administrative, le nombre et la qualité des rapports et des communications ainsi que les sources de financement et leur part relative dans le financement total¹⁷⁰.

216. Plusieurs options et considérations financières de base ont été formulées pour promouvoir et assurer la viabilité des capacités des ONG du Sud :

a) les donateurs doivent prendre à l'égard du secteur des ONG un engagement véritable, et pas seulement symbolique;

¹⁶⁹ Brodhead, op. cit., p. 119 à 156.

¹⁷⁰ Smith, Brian, "An agenda of future tasks for international and indigenous NGOs : Views from the North", in "Development alternatives", op. cit., p. 90 et 91.

b) cet engagement doit être à long terme et reconnaître franchement les problèmes financiers que pose le travail avec les pauvres;

c) il faut disposer de ressources pour renforcer les institutions et employer le personnel local;

d) une part moins importante de l'aide devrait être liée;

e) des fonds devraient être créés en faveur des ONG ayant démontré leurs capacités;

f) les donateurs devraient devenir un "marché" pour les ONG de service locales;

g) les ONG peuvent recueillir localement des fonds en offrant des services de conseil, en assurant des programmes de formation et en vendant des publications¹⁷¹.

217. Ce sont les organismes bilatéraux de développement qui ont pris la tête dans ce domaine. Ils ont en effet élaboré depuis longtemps des systèmes de cofinancement qui leur permettent de souscrire un appui à leurs ONG nationales de développement au moyen de fonds de contrepartie, de dons forfaitaires (c'est-à-dire pour plusieurs projets), ou par le biais d'organisations cadres, de programmes pluriannuels de divers types, de mécanismes d'affectation administrative des coûts ainsi que d'accords de sous-traitance directe. Plus récemment, un certain nombre de pays - en particulier le Canada, les pays scandinaves, la France, la Suisse et les Etats-Unis - ont apporté une aide directe aux ONG du Sud sous forme de programmes spéciaux de financement ou d'aide aux institutions, de fonds accordés aux missions d'aide dans les pays pour transfert aux ONG locales ou de mécanismes de fonds ou de crédits autorenouvelables¹⁷². Ces efforts se traduisent de plus en plus fréquemment par de nouveaux types de collaboration financière, mieux adaptés aux caractéristiques fondamentales des activités des ONG mais portant sur une plus longue période et axés sur les programmes plutôt que sur les projets¹⁷³.

218. Des groupes d'ONG ont eux aussi très longuement étudié et analysé les nouvelles modalités de financement extérieur et d'appui à la gestion des organisations communautaires, des ONG du Sud et d'associations d'ONG se trouvant à divers stades d'évolution : nouvelles idées pour la mobilisation des ressources, outils financiers, techniques de gestion financière ou encore efforts visant à assurer un revenu tels que des systèmes de prêt peu complexes, l'achat par les donateurs de l'aide alimentaire auprès de petits fermiers locaux afin d'éviter de perturber les marchés locaux et des garanties de remboursement pour les banques associés à des conseils en matière technique et de gestion pour les groupes locaux bénéficiant de ces garanties¹⁷⁴. Les revues déjà

¹⁷¹ Antrobus Peggy, "Funding for NGOs : Issues and options", in *ibid.*, p. 95 à 102.

¹⁷² Des partenaires dans l'action pour le développement, *op. cit.*, p. 90 à 107.

¹⁷³ Van der Heijden, Hendrik, "The reconciliation of NGO autonomy, program integrity and operational effectiveness with accountability to donors", in "Development alternatives", *op. cit.*, p. 33 à 112.

¹⁷⁴ Des partenaires dans l'action pour le développement, *op. cit.*, p. 42 à 88.

mentionnées que publient les ONG contiennent de nombreuses informations sur les programmes de formation et les publications permettant aux ONG du Sud et du Nord de développer leurs compétences en matière de gestion. Par exemple, le Volume II du manuel multilingue de gestion pratique publié par l'IRED décrit en détail les éléments d'une bonne gestion financière permettant d'assurer l'efficacité de l'action des ONG¹⁷⁵. De plus, l'IRED et le PNUD ont organisé de 1989 à 1992 un programme de séminaires régionaux et d'ateliers nationaux en Afrique afin de fournir aux ONG locales des informations sur l'épargne et l'accès au crédit.

219. Les organismes du système des Nations Unies ont généralement pris du retard pour ce qui est d'élaborer des mécanismes précis de financement et de supervision pour les ONG. L'examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies réalisé en 1992 mettait l'accent sur la forte demande d'assistance pour la mise en valeur des ressources humaines afin de renforcer la capacité des pays à gérer leur propre développement. Plusieurs sections du rapport encourageaient l'adoption de nouvelles approches visant à simplifier et à harmoniser les règles de responsabilité financière et de contrôle de gestion au niveau des pays, à décentraliser et à déléguer davantage (y compris la responsabilité) sur le terrain, à utiliser efficacement et à renforcer les capacités nationales et à reconnaître que l'effort et les stratégies communs de formation pour améliorer les capacités nationales en matière de gestion sont hautement prioritaires. Le rapport ne fait toutefois pas spécifiquement mention des ONG ni du secteur non structuré, qui doivent être un élément essentiel de l'effort de renforcement des capacités au niveau national¹⁷⁶.

220. Le système des Nations Unies a donc beaucoup à faire pour rattraper son retard sur les nombreuses initiatives prises par les organismes bilatéraux d'aide et les ONG elles-mêmes pour mettre au point des mécanismes spécifiques d'appui financier et de collaboration avec les ONG du Sud. On peut cependant noter un certain nombre de mesures prises par divers organismes.

a) Depuis longtemps, la FAO encourage par le biais de sa Campagne mondiale contre la faim les efforts et l'adoption de nouvelles approches concernant les questions du financement et de la gestion des ONG telles que la promotion de la gestion locale au moyen de contrats pouvant être signés par les organisations locales et une plus grande souplesse de la part des donateurs qui assurerait le financement par programmes plutôt que par projets¹⁷⁷. Elle a récemment entrepris une étude des stratégies de formation de capital mises en oeuvre avec succès par les coopératives afin d'identifier de nouveaux moyens de renforcer ces mécanismes de financement pour les ONG regroupant plusieurs membres. Le plan de l'étude a été examiné par le COPAC lors de sa réunion de mars 1993; tous les

¹⁷⁵ Vincent, Fernand, Manuel de gestion pratique des associations de développement rural du tiers monde, 2 volumes, IRED, Genève.

¹⁷⁶ Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles du système des Nations Unies : note du Secrétaire général", document de l'ONU A/47/419 du 29 septembre 1992, par. 29 et 30, 77 à 83, 94, 123 à 132 et 147 à 182.

¹⁷⁷ "Report by the Chairman of the Technical Consultation on Government/NGO Development assistance programmes" ("General review of Government/NGO co-financing programmes"), 15-17 septembre 1975, document WS/H6052, FFHC/AD de la FAO (Rome).

membres du Comité se sont déclarés intéressés et certains se sont engagés à y contribuer financièrement. Le rapport sur les essais pilotes, qui ont commencé en janvier 1993 dans sept villages indiens, devrait être prêt en avril. La FAO envisage de réaliser en 1993 des études complémentaires dans d'autres pays en coopération avec le COPAC et les organisations qui en sont membres.

b) Le FNUAP a préparé en 1987 un rapport sur l'expérience acquise, les problèmes rencontrés et les idées avancées en ce qui concerne l'utilisation des ressources allouées et les dépenses pour les différents agents d'exécution au niveau des pays¹⁷⁸. Les principes directeurs concernant l'exécution des programmes, adoptés en 1992, indiquent que le Fonds revoit ses critères d'évaluation des capacités des agents d'exécution nationaux potentiels et la façon dont il pourrait contribuer à renforcer les capacités nationales d'exécution de projets¹⁷⁹.

c) Le document de l'OPS sur les rapports avec les ONG contient une section consacrée à la mobilisation de ressources financières et techniques ainsi que des annexes illustrant les propositions de collaboration formulées par les ONG¹⁸⁰.

d) La collaboration du Programme des Volontaires des Nations Unies avec les ONG et les organisations locales a été renforcée à la suite de l'adoption par le Conseil d'administration du PNUD de la décision 92/35 aux termes de laquelle les recettes du Fonds bénévole spécial devraient être utilisées pour appuyer, entre autres, des projets pilotes et expérimentaux locaux. Elles sont utilisées pour des activités telles que les bourses d'artisans, la constitution de réseaux électroniques consacrés à la gestion communautaire des ressources et aux pratiques en la matière dans le Sud, ainsi qu'à la promotion et à la réplique d'initiatives novatrices en matière d'environnement prises par des volontaires au niveau de la communauté.

e) La collaboration entre le BIT et les ONG (outre les organisations de travailleurs et d'employeurs) au titre de projets de coopération technique s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'accords de sous-traitance : les ONG exécutent certaines tâches précises pour les bénéficiaires du projet, en fonction de la situation locale et de leur compétence technique avérée et conformément aux règles et règlements financiers généraux de l'Organisation.

f) D'autres organismes, ayant eu par le passé des relations de travail relativement importantes avec les ONG, telles que le HCR, l'UNICEF, le PAM, la Banque mondiale et le FIDA, ont mis au point divers mécanismes et arrangements pour le financement et la supervision des activités exécutées en collaboration avec les ONG. Le rapport intérimaire sur les activités de coopération avec les ONG publié en 1990 par la Banque mondiale contient une analyse utile de l'expérience acquise et des leçons tirées par la Banque à l'occasion du transfert de ressources en

¹⁷⁸ "Expérience acquise en ce qui concerne l'utilisation des ressources allouées et les dépenses pour les différents agents : rapport du Directeur exécutif", document du PNUD DP/187/36 du 20 février 1987.

¹⁷⁹ "Principes directeurs concernant l'exécution nationale", op. cit., par. 30 et 31.

¹⁸⁰ "Nongovernmental organizations (NGOs)", op. cit., p. 31 à 33 et annexes 1 à 5.

faveur des ONG dans le cadre de ses propres projets, du financement de sous-projets exécutés par les ONG, ou de l'emploi d'ONG comme sous-traitants ou agents d'exécution¹⁸¹.

221. Au chapitre IV.A.3, consacré aux directives pour l'exécution au niveau des pays, les inspecteurs ont résumé le très important travail de révision effectué par le PNUD en ce qui concerne ses directives et politiques applicables à l'exécution par les gouvernements et à l'exécution nationale. Le même type de travail est en cours pour ce qui est de la gestion et de la supervision financières. Récemment, le PNUD a consacré des efforts importants à la simplification des procédures d'exécution et à l'amélioration des mécanismes de responsabilité financière, d'établissement de rapports et de vérification des comptes des projets exécutés par les gouvernements. Il a notamment créé au Siège à la mi-1989 une Section de vérification des comptes chargée de développer les mécanismes de responsabilité et d'élargir le champ d'application des vérifications¹⁸².

222. Dans ce contexte, le PNUD a diffusé en mai 1991 des directives révisées et un nouveau manuel relativement détaillés concernant la comptabilité, l'établissement de rapports financiers et la vérification de l'exécution par les gouvernements¹⁸³. Les procédures spécifiquement applicables aux ONG ne sont cependant abordées que dans deux paragraphes consacrés à la sous-traitance. De plus, le conseil d'administration a décidé en 1992 que les ONG nationales exécutant des projets financés par le PNUD pourraient obtenir le remboursement de leurs services sur les budgets correspondants¹⁸⁴. Des responsables du PNUD ont déclaré que compte tenu de leur importance relativement limitée jusqu'à présent, les activités de projet exécutées avec les ONG avaient été régies par les procédures applicables à l'exécution par les gouvernements, mais que la révision des sections pertinentes du manuel était à l'étude. Il convient de noter que le PNUD ne contrôle régulièrement que ses propres projets et ceux du FNUAP : ce sont les institutions spécialisées qui contrôlent elles-mêmes les projets financés par le PNUD qu'elles exécutent, et pour lesquels celui-ci ne procède qu'à des contrôles ponctuels.

223. Les inspecteurs souhaitent résumer certaines des considérations de base ayant une influence sur cette question importante. Le Conseil d'administration du PNUD a décidé en 1990 qu'il faudrait donner la priorité au développement humain et au renforcement des capacités dans six domaines, dont la lutte contre la pauvreté et la participation au développement communautaire. Il s'est nettement prononcé en 1991 et 1992 en faveur de la fourniture d'un appui plus important aux efforts

¹⁸¹ Co-operation between the World Bank and NGOs : 1990 progress report, op. cit., p. 7 à 11.

¹⁸² "Exécution par des entités nationales", 13 mai 1991, op. cit., p. 11 à 15, et "Exécution nationale", 27 avril 1992, op. cit., p. 10 à 14.

¹⁸³ "Modalities of project execution : Government execution", troisième partie, chapitre V, section 30503, sections 6.0 "Accounting and financial reporting procedures", Rev.1, et 8.0 "Audit requirements for government execution of UNDP-funded projects", Rev.0, toutes deux de mai 1991, UNDP programme and projects manual (PPM).

¹⁸⁴ "Exécution nationale et dépenses d'appui des organisations", décision 92/22, op. cit., par. 17.

d'exécution nationale et de l'élaboration de directives dans ce domaine¹⁸⁵. Le rapport de 1992 sur les activités opérationnelles du système mettait une nouvelle fois l'accent sur le développement humain afin de permettre aux pauvres d'améliorer leur condition de vie, observait que les procédures opérationnelles du système n'étaient pas encore adaptées aux situations nationales ni propices à la participation nationale et concluait qu'il était essentiel d'étudier ces procédures d'un oeil neuf¹⁸⁶. C'est leur inadéquation qui explique les plaintes formulées depuis longtemps par les gouvernements bénéficiaires et par des ONG face à l'aspect bureaucratique du système des Nations Unies et à la lenteur comme à la centralisation du processus de prise de décision. Pour être efficaces, les nouveaux mécanismes devront être adaptés comme il convient aux opérations menées par les ONG locales mais également être compatibles avec les critères fixés par les organismes internationaux en matière de responsabilité.

224. Plusieurs organismes du système ont récemment commencé par élaborer des stratégies et des mesures globales visant à simplifier et à harmoniser les procédures générales d'exécution et de responsabilité financière au niveau des pays¹⁸⁷. Toutefois, comme le montrent les activités examinées dans la présente section, ils n'ont pas encore adopté une position précise ou novatrice en ce qui concerne la collaboration financière avec les ONG locales de développement pas plus qu'ils n'ont examiné avec le soin nécessaire ce que les organismes bilatéraux comme les ONG elles-mêmes font à cet égard. Un certain nombre de fonctionnaires bien informés de divers organismes du système ont déclaré aux inspecteurs que les efforts communs visant à élaborer des principes directeurs appropriés, spécifiques et efficaces pour ce qui est du financement, de la gestion financière et de la responsabilité mutuelle des futurs travaux entrepris avec les ONG locales seraient très utiles.

225. Les Inspecteurs recommandent que le CAC prenne l'initiative et travaille avec les organismes du système, notamment les membres du Groupe consultatif mixte des politiques, en vue d'élaborer avec les ONG de développement locales des principes directeurs harmonisés, aussi simples que possible, et précis concernant le financement, la gestion financière et les procédures de vérification. De tels principes directeurs sont indispensables pour aider ces ONG ainsi que les organisations communautaires à renforcer leur capacité en matière institutionnelle et de gestion tout en permettant au système des Nations unies de travailler beaucoup plus activement et efficacement avec elles de façon à atteindre les objectifs communs que sont l'élimination de la pauvreté et la participation populaire au niveau communautaire.

E. Evaluation

226. La première section du présent chapitre montrait que la mise en place de réseaux est un processus concret qui permet un apprentissage en

¹⁸⁵ "Cinquième cycle de programmation", op. cit., par. 7 et 8. "Exécution nationale", décision 91/27, op. cit., "Exécution nationale", document DP/1992/21, op. cit., par. 4 à 12, et "Exécution nationale et dépenses d'appui des organisations", décision 92/22, op. cit., par. 3 à 7.

¹⁸⁶ "Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles du système des Nations Unies", op. cit., par. 39 à 43 et 83.

¹⁸⁷ "Exécution par des entités nationales", document DP/1991/23, op. cit., par. 30 à 50, et "Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles du système des Nations Unies", op. cit., par. 83.

commun. Celle-ci, qui en est la dernière, revient sur le même thème. L'évaluation est également un outil d'apprentissage, destiné à améliorer les programmes et les politiques et, notamment, dans le cadre du travail mené avec les ONG locales, à devenir un processus ouvert à une plus large participation.

227. Si, en matière de financement, le système des Nations Unies a pris du retard sur d'autres organismes, en revanche, pour ce qui est de la meilleure façon de travailler avec les ONG dans le domaine de l'évaluation sur le terrain, il se trouve en avance. Comme les organismes du système travaillent depuis plus de 30 ans sur des petits projets de développement et de renforcement des institutions, ils savent mieux que d'autres donateurs que plusieurs approches sont nécessaires pour évaluer les activités de développement humain au niveau des pays. Il y a dix ans, par exemple, un rapport du Corps commun d'inspection sur la coopération au développement de la capacité d'évaluation des gouvernements faisait le point des initiatives prises par les divers organismes du système, des obstacles rencontrés, des facteurs de succès et de l'expérience acquise dans ce qui était alors un "nouveau" domaine. Il encourageait non seulement les organismes du système, mais également les gouvernements hôtes, les organismes bilatéraux et d'autres organismes multilatéraux, ainsi que les ONG internationales à contribuer au développement de la capacité d'évaluation des gouvernements¹⁸⁸.

228. Certains progrès ont été réalisés depuis, avec l'aide du PNUD, en ce qui concerne le renforcement des systèmes de suivi et d'évaluation des gouvernements. Malheureusement, ces systèmes restent généralement absents des approches globales mises en oeuvre pour renforcer les capacités nationales de gestion du développement et constituent une source de préoccupations pour les gouvernements donateurs comme pour les gouvernements bénéficiaires¹⁸⁹.

229. Le manuel détaillé sur la façon de participer à l'évaluation préalable, au suivi et à l'évaluation des programmes de sylviculture communautaires publié par la FAO en 1990 représente un bon exemple du travail mené par une institution spécialisée en matière d'évaluation locale¹⁹⁰. Des fonctionnaires du Département des forêts de la FAO ont constaté que, pour que le système des Nations Unies ainsi que d'autres organismes d'aide puissent profiter pleinement des possibilités de travail avec les ONG et d'autres organisations au niveau communautaire, renforcer le contrôle local sur les projets locaux de développement et bénéficier de ces projets, il fallait :

- a) que le processus de formulation et d'exécution des projets ne soit pas rigide;

¹⁸⁸ "Coopération du système des Nations Unies au développement de la capacité d'évaluation des gouvernements", (JIU/REP/82/12), document des Nations Unies A/38/333, décembre 1982.

¹⁸⁹ "Evaluation : rapport de l'Administrateur", document du PNUD DP/1992/20 du 3 mars 1992, par. 10 et 11, 21 et 63, et "Exécution par des entités nationales", document DP/1991/23, op. cit., par. 45 à 49.

¹⁹⁰ The community's toolbox : The idea, methods and tools for participatory assessment monitoring and evaluation in community forestry, Community Forestry Field Manual 2, FAO (Rome), 1990.

- b) que les bénéficiaires soient liés à la participation au projet plutôt qu'à la réalisation d'objectifs donnés;
- c) que la population locale participe en tant que partenaire à la planification, à l'exécution et à l'évaluation des activités sélectionnées localement.

230. Comme on l'a vu, le rapport sur les activités opérationnelles présenté en 1992 à l'Assemblée générale faisait référence à la nouvelle approche en matière de développement humain, en précisant qu'il fallait harmoniser et simplifier les procédures opérationnelles et encourager une plus grande participation. Il observait qu'en raison du transfert croissant de l'autorité et de la responsabilité aux bureaux dans les pays et aux gouvernements bénéficiaires, la responsabilité des résultats obtenus restait un élément très important. Il ajoutait en conclusion que les futurs efforts de suivi et d'évaluation devraient porter sur les programmes plutôt que sur les projets; s'appuyer, pour évaluer les résultats des programmes et des projets, sur de nouvelles directives mettant l'accent sur le renforcement des capacités, l'impact et la durabilité, et faire une plus large place au renforcement des capacités nationales¹⁹¹.

231. Le PNUD a préparé un premier rapport sur les problèmes posés par l'évaluation participative en 1989¹⁹². Son rapport de 1992 montre que le rôle général de l'évaluation a évolué en même temps que le programme du PNUD se réorientait vers les questions générales de développement et le renforcement des capacités nationales de développement humain. De très importants efforts ont donc été faits pour mettre en place un système d'évaluation mieux harmonisé, plus simple et facile à appliquer par les organismes comme par les gouvernements bénéficiaires, pour développer l'analyse des programmes et l'utilisation des résultats obtenus, et pour renforcer les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation. Selon le rapport, les évaluations effectuées récemment confirment la nécessité pour le PNUD d'élaborer une approche stratégique intégrée comme de mener une analyse et un dialogue permanents en vue de renforcer les capacités nationales, y compris en matière de suivi et d'évaluation.

232. De plus, le rapport de 1992 examinait les travaux en cours visant à déterminer dans quelle mesure la participation des bénéficiaires pouvait être intégrée au système d'évaluation existant. Les premiers résultats montrent que ce processus demandera beaucoup de temps et exigera de faire preuve d'une souplesse considérable. Dans le cadre du travail d'étude sur la participation à l'évaluation et d'élaboration de principes directeurs pour le suivi et l'évaluation du renforcement des capacités qu'il mène en permanence, le PNUD envisage de tester et d'examiner différentes approches. Le rapport indique par ailleurs que l'analyse de 40 évaluations de projets exécutées nationalement montre que ces projets ont eu tendance à être réalisés par les seuls organismes publics et que le secteur privé, pas plus que les ONG, n'y ont participé¹⁹³.

¹⁹¹ "Examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles du système des Nations Unies", op. cit., par. 81 et 94.

¹⁹² Participatory evaluation : Questions and issues, par Kim Forss, CEO Occasional Paper No 1, Service central d'évaluation, PNUD, octobre 1989, 38 pages.

¹⁹³ "Evaluation", op. cit., par. 2 à 4, 33 à 39, 51 à 53 et p. 17 à 19.

233. D'autres organisations et organismes ont étudié comment renforcer les capacités d'évaluation des ONG tout en menant, seules ou en commun, leurs propres évaluations de projets et de programmes plus importants exécutés par les ONG. Le rapport de 1988 de l'OCDE fait la synthèse de l'expérience acquise par des ONG locales d'Asie et des stratégies qu'elles ont appliquées avec succès, de considérations importantes pour apporter une aide aux ONG qui elles-mêmes fournissent un appui, des possibilités d'auto-évaluation par les ONG locales et des problèmes que cela pose, ainsi que des évaluations des activités de développement exécutées par les ONG et réalisées par divers pays donateurs au milieu des années 80¹⁹⁴.

234. En 1991 et en 1992, le Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide du comité d'aide au développement de l'OCDE a procédé à de nouvelles analyses et à de nouvelles études de l'organisation de l'évaluation des activités des ONG, des méthodes employées à cet effet et des résultats obtenus. D'autres organismes, tels que l'Overseas Development Institute, ont également évalué en détails l'impact des ONG locales et les leçons qui en ont été tirées¹⁹⁵.

235. Les groupes d'ONG eux-mêmes travaillent activement afin de développer leurs activités d'évaluation et leurs compétences dans ce domaine. Le PACT, par exemple, exécute un programme de gestion du développement qui se présente sous la forme d'ateliers et d'autres types de formation à l'évaluation, principalement afin d'aider le personnel des organisations bénévoles privées du Nord à travailler avec celles du Sud, mais qui est désormais également destiné aux pays en développement. Il parraine également un réseau (SEEP) qui étudie et formalise l'expérience acquise par ces organisations à l'occasion de l'évaluation de petites entreprises, encourage l'organisation d'ateliers et de programme commun de formation à l'évaluation, et a publié plusieurs guides de suivi et d'évaluation des programmes des petites entreprises¹⁹⁶.

236. Ces différentes initiatives montrent que l'on avance. Cela ne signifie cependant pas que l'on a résolu le problème de savoir comment concilier au mieux un degré aussi élevé que possible de responsabilité et des procédures d'évaluation aussi peu contraignantes que possible. On sait depuis longtemps que les ONG ont des coûts administratifs peu élevés, mais l'évaluation amène à examiner également les résultats obtenus et devrait porter sur quatre aspects de l'efficacité des ONG :

a) la capacité à mobiliser des ressources non publiques, c'est-à-dire provenant de donateurs extérieurs du secteur privé, et des contributions volontaires en temps, en argent et en nature des populations bénéficiaires;

¹⁹⁴ "Des partenaires dans l'action pour le développement", op. cit., p. 69 à 83 et 117 à 133.

¹⁹⁵ Judging success : Evaluating NGO approaches to alleviating poverty in developing countries, ODI Working Paper, 37, par Roger Riddell, Overseas Development Institute (Londres), 1990, et Evaluating the impact of NGOs in rural poverty alleviation (quatre volumes, ODI Working Papers 49 à 52, contenant des études sur l'Inde, le Bangladesh, l'Ouganda et le Zimbabwe), Overseas Development Institute (Londres), 1991 et 1992.

¹⁹⁶ "PACT: Private Agencies Collaborating Together", op. cit., p. 2 à 4.

b) la viabilité des projets exécutés, c'est-à-dire l'obtention de résultats durables;

c) dans quelle mesure les programmes peuvent être reproduits, c'est-à-dire utilisés et développés par d'autres ONG, organismes d'aide, collectivités locales ou groupes communautaires;

d) l'importance de la coopération entre groupes d'ONG, y compris pour ce qui est de l'apprentissage mutuel, d'un développement de la spécialisation grâce à une programmation commune ou de l'obtention de résultats plus importants par la mise en commun des ressources¹⁹⁷.

237. Le choix de la méthode d'évaluation des activités des ONG est tout aussi important que celui des aspects à évaluer. L'une des méthodes intéressantes examine diverses façons d'encourager les ONG à faire une plus grande place à l'évaluation, qu'elle aborde sous plusieurs angles - la gestion stratégique, les modifications induites au niveau communautaire et les systèmes sociaux - et les moyens à utiliser à cet effet, comme, par exemple, des études auxquelles participent divers intervenants, les systèmes de planification, la conclusion d'accords sur les buts à atteindre, ou les réactions de la communauté. Elle décrit ensuite brièvement comment ces divers éléments sont utilisés par différents types d'ONG et en fonction de différents programmes, en mettant l'accent sur ce qui est le plus difficile, mais également le plus important, c'est-à-dire les processus formels d'évaluation des ONG opérant au niveau local¹⁹⁸. Un autre ouvrage insiste sur le caractère à la fois pragmatique et équitable de l'évaluation en soulignant que dans l'intérêt de l'égalité face à l'information, les ONG du Sud devraient appuyer les évaluations effectuées par les ONG du Nord, mais qu'elles devraient ensuite pouvoir réaliser leurs propres missions d'évaluation, afin de déterminer comment les ONG du Nord ont utilisé les différentes informations recueillies¹⁹⁹.

238. Comme les autres thèmes abordés dans ce dernier chapitre, l'évaluation est un aspect essentiel de l'élaboration et de l'application de nouvelles approches opérationnelles. Les gouvernements hôtes et les gouvernements donateurs, les ONG du Sud et les ONG du Nord et les organismes multilatéraux peuvent travailler ensemble à faire participer pleinement les ONG à l'oeuvre de la communauté internationale dans le domaine du développement et de l'action humanitaire et se rapprocher ainsi de leurs objectifs communs que sont le développement humain et l'élimination de la pauvreté.

¹⁹⁷ Brodhead, op. cit., chapitre 6, "Efficiency : What price impact?", p. 99 à 118.

¹⁹⁸ Sen, Biswajit, "NGO self-evaluation : Issues of concern", in "Development alternatives", op. cit., p. 161 à 167.

¹⁹⁹ Tandon, op. cit., p. 77 et 78.